

Z 7626 8,- €

# *integration*

25. Jg./April 2002

2/02

---

Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode  
Wolfgang Wessels

Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?  
Daniel Göler

Das ESVP-Projekt und die EU-Krisenreaktionskräfte:  
Konstruktionsdefizite und politische Perspektiven  
Reimund Seidelmann

Die Beziehungen der Europäischen Union zum Südkaukasus:  
Von pragmatischer zu strategischer Politik?  
Sebastian Mayer

Literaturbesprechungen • Tagungsberichte

Die Verfassungsdebatte nach Laeken • Herausforderungen  
der künftigen EU-Türkei-Beziehungen  
Arbeitskreis Europäische Integration

---

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



# integration

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

25. Jg. / April 2002

2/02

## INHALT

### AUFSÄTZE

WOLFGANG WESSELS

**Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode** ..... 83

DANIEL GÖLER

**Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?** ..... 99

REIMUND SEIDELMANN

**Das ESVP-Projekt und die EU-Krisenreaktionskräfte: Konstruktionsdefizite und politische Perspektiven** ..... 111

SEBASTIAN MAYER

**Die Beziehungen der Europäischen Union zum Südkaukasus: Von pragmatischer zu strategischer Politik?** ..... 125

### LITERATUR

MELANIE PIEPENSCHNEIDER

**Auf der Tagesordnung: Die Zukunft der EU** ..... 140

MARTIN GROSSE HÜTTMANN

**Die gesamte EU auf einer Scheibe** ..... 145

### TAGUNGEN

DANIEL GÖLER UND MAREIKE KLEINE

**Die Europäische Union vor dem Verfassungskonvent: Die Zukunft Europas aus deutscher und britischer Perspektive** ..... 147

BERND HÜTTEMANN

**Zur Zukunft der Europäischen Union: Deutsche und italienische Positionen im Wandel? ..** 152

### ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

SEBASTIAN BARNUTZ UND MARTIN GROSSE HÜTTMANN

**Die Verfassungsdebatte nach Laeken: Der Konvent als neue und bessere Methode für Reformen in der EU?** ..... 157

PATRICK SACHER

**Herausforderungen der künftigen EU-Türkei-Beziehungen** ..... 164

# integration

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

## Herausgeber

Prof. Dr. Heinrich Schneider

## Geschäftsführende Redaktion

Dr. Barbara Lippert, Berlin (verantwortlich);  
Dr. Mathias Jopp, Berlin; Jan Reckmann, M.A.,  
Redaktionsassistent, Berlin; Meike Leube,  
Redaktionsassistentin für den Arbeitskreis  
Europäische Integration, Bonn.

## Redaktionskollegium

Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt; Prof. Dr. Rolf  
Caesar, Hohenheim; Prof. Dr. Rudolf Hrbek,  
Tübingen; Dr. Thomas Jansen, Brüssel; Prof. Dr.  
Wilfried Loth, Essen; Prof. Dr. Peter-Christian  
Müller-Graff, Heidelberg; Dr. Otto Schmuck,  
Berlin; Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien; Prof.  
Claus Schöndube, Frankfurt; Prof. Dr. Johannes  
Thomas, Paderborn; Prof. Dr. Werner Weiden-  
feld, München; Prof. Dr. Wolfgang Wessels,  
Köln.

## Institut für Europäische Politik e.V.

Seit 1959 ist das Institut für Europäische Politik  
auf dem Gebiet der europäischen Integration  
tätig. Es erstellt wissenschaftliche Analysen zu  
Problemen europäischer Politik, erarbeitet  
Handlungsoptionen und regt die praktische  
Anwendung der Forschungsergebnisse an. Das  
IEP ist Gründungsmitglied der Trans European  
Policy Studies Association (T.E.P.S.A.), Brüssel.  
Weitere Informationen unter: [www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de).

## Arbeitskreis Europäische Integration e.V.

Der 1969 gegründete AEI ist eine interdiszi-  
plinäre wissenschaftliche Vereinigung, die sich  
mit Fragen der Europäischen Integration und  
der EG/EU-Entwicklung beschäftigt. Mitglie-  
der sind Hochschullehrer, Mitarbeiter von For-  
schungsinstituten und Angehörige verschie-  
denster Behörden und Organisationen, deren  
Arbeitsschwerpunkte auf dem Gebiet der  
EG/EU-Integration liegen. Der AEI gehört der  
European Community Studies Association  
(ECSA-Europe) an und wird von der Europäi-  
schen Kommission gefördert.

**Verlag:** Europa Union Verlag GmbH, Bachstr. 32, D-53115 Bonn, Tel. (0228) 729 00 11,  
Fax: (0228) 729 00 13, E-Mail: [Service@eu-verlag.de](mailto:Service@eu-verlag.de); Geschäftsführer: Stefan A. Entel; Vertrieb und  
Anzeigen: Rainer Mertens, [Rainer.Mertens@eu-verlag.de](mailto:Rainer.Mertens@eu-verlag.de).

**Druck:** WAZ-Druck, Duisburg.

**Bezugsbedingungen:** Jahresabonnement integration (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 24 €, für  
Schüler, Studenten u.a. (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 18 €. Einzelheft integration  
8 €. Unsere Preise verstehen sich einschließlich Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten.  
Das Abonnement kann nur schriftlich bei Einhaltung einer Frist von sechs Wochen zum Ende eines  
Kalenderjahres gekündigt werden.

**Urheberrechte:** Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind  
urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgeset-  
zes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfälti-  
gungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbeitung und Übermitt-  
lung in, aus und zwischen elektronischen Systemen (inklusive Internet).

**Fotokopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen  
oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.**

**Hinweise für Autorinnen und Autoren:** Die geschäftsführende Redaktion bittet darum, Format  
und Layout der eingereichten Manuskripte an dem Standard von integration zu orientieren und wei-  
tere Einzelheiten der Website des IEP ([www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de)) zu entnehmen. Autorinnen und Autoren  
werden gebeten, den Text in elektronischer Form (als Word-Datei per E-Mail-Anhang oder auf Dis-  
kette) an die Redaktion zu schicken: Redaktion integration, Institut für Europäische Politik, Bundes-  
allee 22, 10717 Berlin, E-Mail: [info@iep-berlin.de](mailto:info@iep-berlin.de), Tel. 030-88 91 34 0, Fax 030-88 91 34 99.

# Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode

Wolfgang Wessels

*Unbestimmte Finalität: zentrales Charakteristikum des Integrationsprozesses*

Seit Beginn der westeuropäischen Einigungspolitik gehört es zu den zentralen Kennzeichen dieser neuartigen Konstruktion, dass die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“<sup>1</sup> die Zielsetzung ihrer politischen Systeme<sup>2</sup> bewusst offen ließen.<sup>3</sup> Die häufig beschworene oder auch kritisierte „Methode Monnet“<sup>4</sup> verzichtete auf eine eindeutige Festlegung einer endgültigen Finalität, um den schrittweisen Prozess des Auf- und Ausbaus des gemeinsamen Unterfangens nicht durch eine unproduktive, ja doktrinäre Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen und teilweise sogar konträren Visionen und Konzepten „unnötigerweise“ zu erschweren, wenn nicht sogar zu verhindern. Auch fünfzig Jahre nach dem ersten Spatenstich zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl liegt der jetzt gerne so genannten „Tempelstruktur“<sup>5</sup> des Systems der Europäischen Union<sup>5</sup> kein klarer und eindeutiger Bauplan zugrunde.<sup>6</sup>

Seit den fünfziger Jahren hat jedoch jede Generation von Politikern sowohl konzeptionelle Initiativen entwickelt als auch konkrete Schritte zur konstitutionellen Weiterentwicklung der Integrationskonstruktion unternommen. Das Motto „Vollendung, Vertiefung und Erweiterung“ – so die Formel der Gipfelkonferenz von 1969<sup>7</sup> – stand in jeder Phase der Geschichte der Europäischen Union auf der Tagesordnung politischer Debatten sowie konkreter Vertragsergänzungen und -revisionen.

Der erneute Anlauf, den die Regierungschefs auf den Gipfeln von Nizza 2000 und Laeken 2001 beschlossen haben, ist somit als eine neue Phase in einer fast kontinuierlichen oder doch zumindest regelmäßigen Generaldebatte zu verstehen,<sup>8</sup> die immer wieder gleichzeitig die Absicht einer endgültigen konstitutionellen Festlegung als auch die Vielfalt an programmatischen Vorstellungen dokumentieren.<sup>9</sup> Auch das breite und wenig zielgerichtete Mandat des Europäischen Rates in Laeken lässt eine pluralistische Vielzahl von Positionen erkennen, die unterschiedlichen Leitbildern<sup>10</sup> und Weltbildern<sup>11</sup> zur Finalität des gemeinsamen Unterfangens zugeordnet werden können. Jedoch beginnt die Arbeit nicht vom Nullpunkt: Einen zentralen Ausgangspunkt bildet der beträchtliche Bestand an unterschiedlichen Konzepten und wissenschaftlichen Arbeiten.<sup>12</sup> In noch stärkerem Maße prägen die nachhaltigen Entwicklungen des EU-Systems selbst<sup>13</sup> das Umfeld des Konvents: auch wenn diesmal eine innovative Methode gewählt wird, müssen beziehungsweise können die Konventsmitglieder von einem fünfzigjährigen „Erbe“ ausgehen, welches „Pfade“<sup>14</sup> oder besser „Korridore“ für die zukünftige Gestaltung aufzeigt.

Damit stehen auch Modelle für den Konvent und Erwartungen über dessen mögliche Wirkungen unter dem Einfluss eines langen Schattens einer kontroversen Leitbild Diskussion und sind eingebettet in eine konstitutionelle Evolution, die durch umstrittene Mehrdeutig-

---

Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Jean Monnet Professor an der Universität zu Köln; Institut für Europäische Politik, Berlin

keit geprägt ist. Angesichts einer Spirale zwischen Erweiterung und Vertiefung (siehe Schaubild) sind zentrale Fragen der politischen Gestaltung auch in der näheren Zukunft noch offen: Weder der Zeitpunkt weiterer Beitritte noch der Ausbau weiterer Unions- und Gemeinschaftsinstrumente kann fest eingeplant werden.

Schaubild: Zur Zukunft der EU: Vertiefung und Erweiterung

Jahr	Vorsitz	Vertiefung	Erweiterung
2010		Erneuter Konvent	Nächste Beitrittsrunde und Verhandlungen mit den Staaten Südosteuropas
2006	D (II 2006)	Ratifizierung des Vertrages/Verfassung	Verhandlungen: Bulgarien, Rumänien, Türkei
	A (I 2006)	Inkrafttreten des neuen Vertrages/Verfassung für eine EU mit 25 Mitgliedstaaten	
2005	GB (II 2005)	Neue Kommission: 1 Mitglied pro Mitgliedstaat	Beitritt der 10 neuen Mitgliedstaaten
	LUX (I 2005)		
2004	NL (II 2004)	Regierungskonferenz: Abschluss: Vertrag/Verfassung  Wahlen zum EP (732 Abgeordnete) – Teilnahme neuer Mitgliedstaaten	
	IRL (I 2004)	Regierungskonferenz: Eröffnung	
2003	I (II 2003)	ESVP: 15 Brigaden (Headline Goal)	Beginn Ratifizierung der Mitgliedschaftsverträge in den Kandidatenländern (Referenden) und in den EU-Mitgliedstaaten
	GR (I 2003)	Konvent: Abschluß (?)	
2002	DK (II 2002)	Inkrafttreten des Vertrages von Nizza (?) (Wahlen in D) Abschluss Ratifizierung des Vertrages von Nizza (?)	Kopenhagener Gipfel: Beendigung der Verhandlungen mit den „besten Ländern“ (6–10)
	E (I 2002)	(Wahlen in F) Konvent: Beginn der Beratungen WWU: Euro-Banknoten	Verhandlungen der Kernprobleme
2001	B (II 2001)	Laeken: Erklärung zur Zukunft Europas	Beschluss (Laeken) über die Einbindung der Kandidatenländer
	SVE (I 2001)	Göteborg: Fortsetzung Post-Nizza-Prozess Vertrag von Nizza: (1) Reform der Institutionen (2) ESVP (3) Grundrechtecharta	Göteborg: Fortschrittsbericht Erklärung der Beitrittsreife der EU

Die Mitglieder des Konvents können so nicht von einem weitgehend festfügten politischen System ausgehen, sondern sie müssen mit einer doch beträchtlichen Vielzahl an unbekanntem beziehungsweise offenen Variablen rechnen, ohne gleichzeitig die europäische Konstruktion neu erfinden zu können. Neben diesen Unsicherheiten bestehen nicht zuletzt auch unterschiedliche Erwartungen über die eigene Rolle bei der anstehenden Zukunftsgestaltung der Europäischen Union.

*Analysen bisheriger Vertragsgestaltung: nur Produkte der „Nacht der langen Messer“?*

Die Debatten um Modelle für den Konvent gehen in der Regel von einer weithin geteilten Defizitanalyse bisheriger Methoden zur konstitutionellen Gestaltung des EU-Systems aus.<sup>15</sup>

Zur Vorbereitung von Vertragsabschlüssen haben die Regierungschefs bisher eine beträchtliche Vielfalt an Verfahren beschlossen,<sup>16</sup> die in der Regel mit recht vagen und mehrdeutigen Formeln festlegen, wer mit welchem Auftrag entsprechende Vorlagen erstellen sollte. Auch die Gründungsakte, Reformen und Ergänzungen der Verträge, die seit dem Maastrichter Vertrag 1993 in einem „einheitlichen institutionellen Rahmen“ (Art. 3 EUV) der Europäischen Union eingeordnet werden, sind von den Regierungen der Mitgliedstaaten auf recht unterschiedliche Weise vorbereitet, jedoch in der Regel durch dasselbe Muster beschlossen worden.<sup>17</sup>

Insbesondere durch Gipfelkonferenzen und – nach deren Institutionalisierung – im Europäischen Rat<sup>18</sup> haben die Staats- und Regierungschefs in den letzten 30 Jahren immer wieder selbst Mandate an Personen oder Gremien erteilt. Aus einer langen Liste können mehrere Formen aufgelistet werden: die Berichte von Davignon zur EPZ, von Werner zur WWU und von Tindemans zur Europäischen Union sowie die Ausschüsse von Dooge zur Vorbereitung der Einheitlichen Europäische Akte, von Delors zur Vorbereitung der Währungsunion sowie eine Reflektionsgruppe persönlicher Beauftragter für die Regierungskonferenz 1996. Die Regierungen haben immer wieder neu getestet, wie sie ihre eigene Beschlussfassung in optimaler Weise vorbereiten können: Mit der innovativen Form des Konvents haben sie zumindest indirekt zu erkennen gegeben, dass ihre bisherigen Methoden unzureichend waren.

Entscheidungen dagegen trafen die Staats- und Regierungschefs auf den Abschlussgipfeln der Regierungskonferenzen selbst – in der Regel nach langen ermüdenden „end-games“ beziehungsweise „Nächten der langen Messer“.<sup>19</sup> Dabei waren manche der Ecksteine durch hochrangige Gremien gut vorbereitet, andere das Ergebnis eines kurzfristig eingebrachten Vorschlags beziehungsweise eines „last minute“-Kompromisses, der durchaus in einem Verhandlungsmarathon hilfreich und auch für die weitere Entwicklung des EU-Systems produktiv sein konnte, aber dessen Konsequenzen selten umfassend vorweg durchdacht waren. Die Vertragsentwicklung der Union beziehungsweise die konstitutionelle Gestaltung Europas war und ist dabei häufig das Produkt von fast schon mutwillig herbeigeführter Ermüderscheinungen der Staats- und Regierungschefs: Wir konstatieren eine konstitutionelle Gestaltung der Europäischen Union durch eine Serie von taktisch geprägten Ad hoc-Entscheidungen.

Der Europäische Rat von Nizza hat – als „Gipfel“ – diese Schwächen nochmals nachhaltig dokumentiert.<sup>20</sup> Trotz 30 Sitzungen der persönlichen Beauftragten, 10 Sitzungen des Rats und 3 Sitzungen des Europäischen Rats selbst, das heißt trotz insgesamt 370 vorbereitenden Verhandlungsstunden, haben die Regierungschefs in dem längsten Verhandlungsmarathon von drei Tagen und zwei Nächten<sup>21</sup> zu lang behandelten Themen von nachhaltiger konstitutioneller Bedeutung nur wenig überzeugende Entscheidungen getroffen. Für alle Beteiligten war die Produktivität dieses Verfahrens zu gering. Aber selbst wer die schöpferische Kreativität derartiger Konstellationen hoch schätzt, kann dieses Verfahren nicht als die optimale Methode verstehen, wie sich die Unionsbürger über ihre Zukunft verständigen. Die verbreitete Ablehnung einer „Geheimdiplomatie“ fand in der Nizzaer Konferenz reichhaltige Bestätigung.<sup>22</sup>

In der Diskussion um andere Formen der Vorbereitung bot sich nach Nizza nun das Modell eines Konvents an, dessen Methode bei der Erarbeitung einer vertragsrechtlich bisher unverbindlichen Grundrechtecharta gegenüber dem klassisch-diplomatischen Modell der Regierungskonferenz als „erfolgreiche Alternative“<sup>23</sup> eingeschätzt wurde. Wenn auch die vertragsrechtliche Auslegung betont, dass ein Konvent nicht die eigentliche Regierungskonferenz ersetzen kann,<sup>24</sup> so wurde doch im Konvent zumindest eine Chance gesehen, gegenüber eher konfrontativen Verhandlungskonstellationen zwischen den Regierungschefs umfassende und öffentlich diskutierte Konzepte vorzulegen.

Aufgrund dieser eingebauten Spannung zwischen Vorbereitung und Abschluss konstitutioneller Beschlüsse wird das Verhältnis zwischen dem Abschlussdokument des Konvents einerseits und der Regierungskonferenz andererseits zu einem der zentralen Faktoren der zukünftigen Wirkungsgeschichte des Konvents und damit zu einem wesentlichen Kriterium, Modelle zur Rolle des Konvents zu vergleichen.

### *Die Erklärungen von Nizza und Laeken: Vorgaben und Aufträge für den Konvent*

Wie die drei vorangegangenen Abschlussgipfel für Vertragsänderungen hat auch der Europäische Rat von Nizza erneut bereits mit der Verabschiedung der aktuellen Vertragsreform eine weitere Überarbeitung der Rechtsgrundlagen beschlossen. Mit der Erklärung 23 zur „Zukunft der Union“ einigten sich die Regierungschefs auf eine nicht abgeschlossene Liste von vier Themenbereichen und vereinbarten einen Zeitplan, nach dem die Methoden zu weiteren Vorbereitung festgelegt werden sollten.

Mit seiner Erklärung von Laeken im Dezember 2001 hat der Europäische Rat – nach einigen Meinungsunterschieden – durch die „Einberufung eines Konvents zur Zukunft Europas“ einen wesentlichen Schritt zur Umsetzung dieses Vorhabens geleistet. Die Regierungschefs beschlossen Vorgaben insbesondere zur Zusammensetzung, zum Mandat und zu wesentlichen Arbeitsregeln dieser neuartigen Institution.

Neben dem Präsidenten, dem ehemaligen französischen Staatspräsidenten Giscard d’Estaing, und seinen Vizepräsidenten, dem früheren belgischen Ministerpräsident Dehaene und dessen ehemaligen italienischen Kollegen Amato, setzt sich der Konvent aus 15 Vertretern der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, 30 nationalen „Parlamentariern“

(je zwei pro Mitgliedstaat), 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments und zwei Vertretern der Kommission zusammen.

Neben diesen 66 Teilnehmern aus den jetzigen EU-Staaten sind auch die 13 Bewerberländer – unter Einschluss der Türkei – mit der gleichen Formel, das heißt ein Regierungs- und zwei Parlamentsvertreter, anwesend. Die Mitglieder dieser Gruppe werden an den Beratungen teilnehmen, „ohne freilich einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet, verhindern zu können“.<sup>25</sup> Als Beobachter werden auch drei Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA), drei Vertreter der europäischen Sozialpartner und sechs Vertreter des Ausschusses der Regionen (AdR), die von diesem unter den Vertretern der Regionen, der Städte und der „Regionen mit legislativer Befugnis“ zu bestimmen sind, sowie der Europäische Bürgerbeauftragte eingeladen. Als „Gäste“ können der Präsident des EuGH und des EuRH eingeladen werden. Stellvertreter dürfen nur bei Abwesenheit des eigentlichen Mitgliedes aktiv mitwirken. Zu den politisch immer sensiblen Sprachfragen ist die Nutzung aller 11 Amtssprachen der jetzigen Mitgliedstaaten vorgesehen, das heißt aber auch, dass die Teilnehmer aus den Bewerberländern nicht ihre Muttersprache benutzen können.

Nach dem Mandat des Europäischen Rats bestehen die Aufgaben des Konvents darin, „die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen“. Ausgehend von einer Vorlage der belgischen Ratspräsidentschaft hat die Erklärung der Regierungschefs eine verwirrende Vielzahl von ungewichteten Fragen vorgegeben, die unter den Überschriften „bessere Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union“, „die Vereinfachung der Instrumente der Union“, „Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union“ sowie „der Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger“ aufgelistet sind. Obwohl der Fragenkatalog auf den ersten Blick umfassend erscheint, fehlen doch einige Themen jeder Verfassung – zum Beispiel zentrale Aspekte einer Finanzverfassung. Wie üblich bei derartigen Gipfelerklärungen ist auch bei diesem Kompromisstext die programmatische Ausrichtung erneut unscharf: Einige Fragen greifen eher EU-skeptische Positionen auf, die auf einen Abbau bisheriger EG-Instrumente zielen, andere öffnen das Tor für stärker föderalistische Überlegungen.

### *Interpretationen der institutionellen Vorgaben*

Mit der Erklärung von Laeken hat der Europäische Rat wichtige Elemente für die Rolle des Konvents vorgegeben, aber damit keineswegs eine endgültig Interpretation festgeschrieben. In Anlehnung an neo-institutionalistische Ansätze<sup>26</sup> schaffen diese Regeln Spielräume beziehungsweise „opportunity structures“, die von den Konventsmitgliedern nun in abweichenden Formen genutzt werden können. Die Formulierungen setzen zunächst sowohl einige Grenzen als auch spezifische Anreize für das Handeln des neuen Gremiums. Die Akteure im Konvent werden diese Vorgaben – wie ab jetzt zu beobachten sein wird – durch konkrete Aktivitäten umsetzen und so ihre Versammlung zu einer Institution eigener Art gestalten. Wie und mit welchem Ergebnis die Konventspolitiker nun tatsächlich zusammenarbeiten, ist – insbesondere wegen des innovativen und experimentellen Charakters – nicht einfach vorherzusagen. Die reale Rolle kann sich auch durchaus vom Text der Regierungschefs lösen.



Zu denkbaren und möglichen Verhaltensmustern im Alltag des Konvents lassen sich Hoffnungen und Erwartungen in drei verschiedenen Modellen bündeln, die die Vorgaben unterschiedlich gewichten und interpretieren. Zur Verdeutlichung der Spannbreite an Entwicklungsmöglichkeiten werden Unterschiede bei der Rolleninterpretation bewusst kontrastiert. Empirisch zu überprüfen sind diese Auslegungen der Erklärung von Laeken spätestens nach einer Ratifizierung der Ergebnisse der anschließenden Regierungskonferenz. Vorausichtlich also in vier bis fünf Jahren können die Modelle und deren implizite Grundannahmen zum europäischen Integrationsprozess dann anhand der ab Frühjahr 2002 zu beobachteten Formen der Konventsarbeit und deren konstitutionelle Auswirkungen auf ihre jeweilige Aussagefähigkeit und Realitätsnähe getestet werden.

*(Fern-)Steuerung durch den Europäischen Rat: eine regierungsnabe Rolle als Ideenpool*

Eine mögliche Rolle des Konvents wird aus einer minimalistischen Interpretation der Funktionszuweisung durch den Europäischen Rat abgeleitet. Der Konvent wird als ein Ort zur Entwicklung und Diskussion von letztlich unverbindlichen Optionen für die konkrete Ergänzung und schrittweise Revision der bestehenden Verträge gesehen. In dieser regierungsnahen Auslegung der Vorgaben von Laeken läge der Konvent im aufgeklärten Eigeninteresse der Mitglieder des Europäischen Rats, wenn er plausible und abgewogene Vorschläge unterbreitet, die in einem zugespitzten Verhandlungsklima einer Regierungskonferenz nicht entstehen. Kleinere Tabus – so zur Rolle der Präsidentschaft – könnten in einem derartigen Gremium einfacher überwunden werden und so die nächste Regierungskonferenz entlasten. Auch weitere Verbesserungen beim Status des Europäischen Parlaments könnten dabei angestrebt werden. Insgesamt würden so im Wesentlichen zentrale Ergebnisse des Vertrags von Nizza auf den Prüfstand kommen. Die Kosten der Einigung auf dem Abschlussgipfel würden so verringert und die Ergebnisse insgesamt vernünftiger – auch im Sinne der am Gedeihen des EU-Systems interessierten Mitgliedstaaten.

Dieses Rollenmodell geht von der Analyse aus, dass die konstitutionelle Entwicklung der Union grundsätzlich durch den Europäischen Rat gesteuert wurde und auch in Zukunft weiterhin wesentlich von diesen höchsten Vertretern der „Herren der Verträge“ gelenkt wird. Deshalb sollte der Konvent für die Regierungschefs akzeptable Verbesserungen des jetzigen Bestands ansteuern. Aus dieser Sicht wird der Konvent nur dann erfolgreich sein, wenn er den jetzigen Vertragsstrukturen mit dem Europäischen Rat als konstitutionellem Architekt gerecht wird. Ihrerseits werden nationale Regierungschefs versuchen, das von ihnen selbst einberufene Gremium in diesem Sinne möglichst weit von außen „(fern-) zu lenken“.

Für eine derartige Interpretation können zentrale Passagen der Erklärung von Laeken herangezogen werden. So kann auf die Ausgangsformeln verwiesen werden, nach denen der Europäische Rat den Konvent „im Hinblick auf eine möglichst umfassende und möglichst transparente *Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz*“ einberufen hat. Die Nutzung der Konventsarbeit für den eigentlichen Prozess der Vertragsgestaltung durch die Regierungskonferenz haben die Regierungschefs – wie bei vorangegangenen Mandaten dieser Art – bewusst offen und unverbindlich gelassen: Das „Abschlussdokument [des Konvents dient] als *Ausgangspunkt* für die Arbeiten der künftigen Regierungskonferenz, die die *endgültigen Beschlüsse fasst*“. In der englischen Fassung wird dieser unverbindliche Charakter

noch deutlicher, da das Produkt des Konvents „a *starting point* for discussion“<sup>27</sup> darstellen soll. Zusätzlich wird das Gewicht der Arbeiten relativiert: Das Ergebnis des Konvents soll „zusammen mit den Ergebnissen der Debatten in den einzelnen Staaten über die Zukunft der Union“ als Vorlage fungieren. Diese Formulierungen lassen die taktische Zurückhaltung der Regierungen erkennen, das Produkt des Konvents nicht von vornherein als exklusiven oder auch nur dominierenden Ausgangstext für ihre weiteren Beratungen in der Regierungskonferenz zu werten. In dieser Interpretation wird gerne von einer „Brandmauer“<sup>28</sup> gesprochen, die Regierungen zwischen dem Abschluss der Konventsarbeit und dem Beginn der Regierungskonferenz zeitlich und politisch ziehen wollen. So soll nach der Vorstellung einiger Mitgliedstaaten die folgende Regierungskonferenz erst nach einer „Abkühlungsphase“ von einem halben Jahr und einer ersten Auswertung des Abschlussdokuments durch neue (Beamten-)Gremien einberufen werden.

Die Mitglieder des Europäischen Rats werden sich auch nicht während der Konventsarbeit in ihren programmatisch-konzeptionellen Äußerungen zur Zukunft der Union zurückhalten. Der Brief Blair/Schröder zur Gestaltung der Arbeitsweise des Europäischen Rats<sup>29</sup> und noch mehr die europapolitische Grundsatzrede von Chirac in Straßburg<sup>30</sup> – beide im Vorfeld des Konvents – lassen erkennen, dass nationale Politiker auch weiterhin ihre Gelegenheiten für Erklärungen zur weiteren Gestaltung der Europäischen Union suchen werden. Entsprechend kann eine vielstimmige Debatte zur Zukunft Europas erwartet werden, die nicht notwendigerweise durch den Konvent geleitet beziehungsweise durch ihn geprägt wird.

In dieser Sicht einer gouvernementalen Ausweichstrategie könnte auch die beträchtliche Breite des Mandats mit 61 recht unterschiedlichen Fragen als eine „Falle“ verstanden werden. Danach wird sich der Konvent in der Fülle der Fragen verlieren („lost in EU space“). In Anbetracht des kurzen Bearbeitungszeitraumes von nur einem Jahr blieben dann den Konventsmitgliedern nur zwei Handlungsoptionen: Sie beantworten diesen Fragenkatalog entweder oberflächlich oder nur selektiv. In beiden Fällen kann die Regierungskonferenz die Arbeit des Konvents als nicht umfassend und tief genug bewerten und entsprechend zur eigenen Tagesordnung übergehen, ohne damit dem eigenen Mandat von Laeken formal untreu zu werden. Um dieses Dilemma zu vermeiden, müsste der Konvent zunächst mögliche Verhandlungskonstellationen des Europäischen Rats bedenken, um dann diejenigen Problemkreise zu identifizieren, die auch für die anschließenden Regierungskonferenz von zentraler Bedeutung sein könnten.

In diesem Rollenverständnis könnte das vorgesehene „Forum“ der Zivilgesellschaft als eine unproduktive Ablenkung gesehen werden. „Eine *umfassende Debatte* und die Beteiligung *aller Bürger*“ würde demnach Kräfte binden, ohne eine wirkliche Unterstützung mobilisieren zu können, da die Partizipation einer breiteren Öffentlichkeit als nicht wahrscheinlich angenommen wird. Das Forum würde damit eher zu einer Artikulationsplattform einiger „europabewusster“ Eliten.

Eine weitere Klausel könnte als Beleg für eine vorsichtige Strategie der Regierungschefs herangezogen werden. Nach Prüfung der skizzierten Fragen soll „der Konvent ein Abschlussdokument [erstellen], das entweder *verschiedene Optionen* mit der Angabe, inwieweit diese Optionen im Konvent Unterstützung gefunden haben, oder – im Falle des Konsens – *Empfehlungen* enthalten kann“. Nicht vorgesehen sind damit Abstimmungen. Angesichts

der zu beobachtenden Meinungsunterschiede bei einer Vielzahl der gestellten Fragen ist – im Unterschied zum Grundrechtekonvent – keine Automatik hin zu einem breiten europäischen Konsens zu erwarten. Eine intensive Suche nach einer umfassenden Übereinstimmung kann jedoch, wie bei derartigen Verhandlungen ohne Abstimmungsmöglichkeiten üblich,<sup>31</sup> zu unscharfen, mehrdeutigen Kompromissen führen, die dann von den Teilnehmern der folgenden Regierungskonferenz nach Belieben für eigene Positionen genutzt werden können. Wählt der Konvent dagegen die Präsentation von Optionen, so können nationale Regierungen das Abschlussdokument noch mehr als ein breites „Menü“ für die beliebige Auswahl („pick and choose“) ihrer eigenen, vorgefertigten Positionen nutzen. Die Feststellung eines vielleicht recht konturierten Bildes widersprüchlicher Meinungen von engagierten Anhängern verschiedener Vorschläge könnte sogar noch zu einer weiteren Verhärtung von nationalen Positionen für die Regierungskonferenz führen.

Eine Form der Vorwegsteuerung des Konvents kann auch durch diejenigen Mitglieder erfolgen, die als Vertreter der Regierungschefs zu de facto Vetospielern werden. Damit würden sie in der Verhandlungsrealität die de jure Gleichheit der Konventsmitglieder in Frage stellen und eine Vorwegzensur der präsentierten Optionen durchführen. Bei diesem Modell wird somit das Gewicht von nationalen und noch mehr von europäischen Parlamentariern als gering eingestuft, da die Repräsentanten der „Chefs“ über die tatsächlichen Schlüsselpositionen für die Erfolgsaussichten in der Regierungskonferenz verfügen.

In diesem Sinne könnte auch die Zusammensetzung des Präsidiums mit einem Übergewicht von Vertretern nationaler Regierungen beziehungsweise ehemaliger Regierungschefs als Vorabentscheidung für eine regierungsorientierte Strategie verstanden werden: Das Präsidium würde damit zu einer vorweggenommenen „Mini-Regierungskonferenz“, die bewusst nah an der intergouvernementalen Realität operiert und so umfassendere und grundsätzliche Entwürfe „revolutionärer“ Art verhindert. Das Präsidium – gegebenenfalls sogar nur der Präsident – würde dann zu einem „Kernkonvent“, der im wesentlichen die Texte für das Abschlussdokument erstellt. „Einfache“ Teilnehmer aus den jetzigen, aber noch mehr aus den zukünftigen Mitgliedstaaten würden bei Zwischenfassungen des Abschlussdokuments nur noch „angehört“. Erwartet wird damit – wie beim Grundrechtekonvent vorgelebt – ein Vertrauensbonus an die Mitglieder im Präsidium. Das Abschlussdokument würde von dem effizienten Sekretariat formuliert, im Präsidium abgesprochen und vom Präsidenten präsentiert. Mangels offen deklariertem Widerspruch würde diese Vorlage des „Kernkonvents“ dann von der „Vollversammlung“ als Konsentext mit moderaten Empfehlungen an die Auftraggeber im Europäischen Rat verabschiedet. Bei dieser Variante einer erfolgreichen Lenkung durch das Präsidium würde der Konvent zu einem „Proseminar“<sup>32</sup> für die Regierungskonferenz, bei dem die Regierungen in diesem Ideenpool Optionen vordiskutieren und testen lassen, bevor sie sie danach nach eigenem Gutdünken als Vorlagen für die Regierungskonferenz nutzen. Das Ergebnis würde trotz erheblich höheren Aufwands dem der Reflektionsgruppe der neunziger Jahre ähneln.<sup>33</sup>

Versteht man die Vorgaben des Laeken Textes im Sinne einer derartigen restriktiven „Regierungsfernlenkung“, dann wird gleichzeitig unterstellt, dass die Mitglieder des Konvents – wie bei früheren Vorbereitungsgremien – nur über eine abgeleitete Legitimation verfügen: Sie arbeiten aufgrund einer eindeutigen Vorgabe, ohne ihre jeweils eigenständige Autorität – durch direkte oder indirekte Wahl – für eine extensivere Interpretation der vorgegebenen Spielregeln zu nutzen. Die Schwächen und Mängel bisheriger Regierungskonferenzen wür-

den nicht zu einem radikalen Wechsel der Vorgehensweise führen. Der Konvent erwiese sich als eine Arena unterschiedlicher Konzepte und Interessen, ohne eine eigenständige programmatische Prägekraft zu entwickeln.

Als konstruktiv für die weitere Entwicklung der Europäischen Union kann diese Rolleninterpretation des Konvents dann gewertet werden, wenn man im Integrationsprozess weiterhin die Regierungschefs als exklusive konstitutionelle Architekten versteht und deren Arbeitsergebnisse verbessert. Wenn nationale Trennlinien die Gestaltung der Europäischen Union auch in Zukunft dominieren, dann werden diese Akteure auch die folgende Regierungskonferenz und die abschließenden innerstaatlichen Ratifizierungsdebatten lenken (müssen).

Sobald sich eine derartige minimalistische Rolle des Konvents abzeichnen würde, könnten politisch relevante Teilnehmer aus der normalen Mitgliedschaft das Interesse an einer „l'art pour l'art“ Akklamationsveranstaltung verlieren und nur noch ihre Stellvertreter schicken. Ein Teufelskreis der Einflusschwächung wäre demnach zu erwarten. Aufgrund begrenzter Erwartungen an eine tragende Rolle des Konvents ginge das politische Engagement verloren, das dann wiederum die zukünftige Bedeutung der Konventsarbeit weiter verringern und so einer hier unterstellten Fernsteuerungsstrategie seitens des Europäischen Rats entgegenkommen würde.

### *Emanzipation zur verfassungsgebenden Versammlung*

Dieser Analyse der Konventsregeln, die die Grenzen für den Spielraum und die Wirkungsmöglichkeiten des Konvents eng zieht, kann eine Erwartung entgegengesetzt werden, nach der viele Mitglieder diese einzigartige Gelegenheit nutzen werden, um eine umfassende Vision für das Europa der Zukunft in einem „Verfassungsentwurf“<sup>34</sup> zu entwickeln und als maßgeblichen Text für den folgenden Sprung in eine wirkliche Verfassungsgebung zu etablieren.

In dieser Interpretation hat die Erklärung von Laeken selbst – insbesondere durch die Zusammensetzung des Konvents – ein grundsätzlich anderes und weitergehendes Verfahren in Gang gesetzt. Angesichts der Defizitanalyse hat der Text mit direkter oder indirekter Zustimmung der Beteiligten einen (radikal neuen) „Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger“ eingeschlagen. Die Mitglieder fühlen sich demnach eben nicht oder nur begrenzt durch ein Mandat des Europäischen Rats, sondern durch ihre jeweilige Wahl als Repräsentanten – das heißt unabhängig von dem Wohlwollen der Regierungschefs – legitimiert. Bei diesem Modell als verfassungsgebende Versammlung verändert das gemeinsame Arbeiten von nationalen und europäischen Abgeordneten das Wirken und die Wirkungen des Konvents grundsätzlich und zwar in Richtung einer nicht mehr durch Vertreter von Staaten, sondern durch die unmittelbaren Volksvertreter gestalteten Institution. Die formalen Vorgaben des Europäischen Rats würden danach zweitrangig, da der Konvent eine legitimatorische Eigendynamik entwickelt, die die bisherigen unzulänglichen Formen konstitutioneller Gestaltung überwindet.

Erwartet wird damit, dass der „Zauberlehrling“ Europäischer Rat die parlamentarischen Geister, die er selbst berief, nicht mehr wieder durch die vorgegebenen Regeln loswerden

kann. Nicht die in Bürokratienetzwerken eingesponnenen Regierungschefs<sup>35</sup> sind dann die primären Adressaten, sondern die EU-Bürger direkt, die gegebenenfalls einen erstellten Verfassungsentwurf in einem EU-weiten Referendum ratifizieren sollen. Erwartet wird von den Mitgliedern des Konvents eine direkte politische Mobilisierung für ein Projekt, das – so eine Grundannahme dieses Modells – dem Fundamentalinteresse und den Grundüberzeugungen der Unionsbürger entspricht.

Die Zusammensetzung des Konvents wird dann nicht als „heterogen“, sondern als „pluralistische“ Repräsentation eines zu sich selbst findenden „europäischen Volks“ charakterisiert. Auch von den Beobachtern aus dem WSA und dem AdR sowie von der Einrichtung des Forums, das „allen Organisationen offen [steht], welche die Zivilgesellschaft *repräsentieren*“, würden Anstöße für eine breitere Sensibilisierung und gegebenenfalls Mobilisierung ausgehen. Eine intensive Verknüpfung mit den lebendigen Kräften der Gemeinschaft und mit den Bürgern schafft so neue Konstellationen: Wenn sie „regelmäßig über die Arbeiten des Konvents unterrichtet werden“ und „zu besonderen Themen gehört oder konsultiert werden“, werden sie zu politischen (Mit-)Trägern eines umfassenden Zukunftskonzeptes. Die Regierungen müssen so – unter vielfachem Druck der öffentlichen Meinung – den kohärenten Entwurf des Konvents oder seiner Mehrheit aufgreifen, da eine Ablehnung des Ergebnisses des Konvents „einer Mißachtung des Souveräns“ gleichkäme.<sup>36</sup> Die dem Konvent folgende Regierungskonferenz würde dann nur noch zu einem formalen Akt, in dem das Abschlussdokument einfach übernommen wird, um es einem umfassenden Ratifizierungsprozess zuzuleiten.

Der breit formulierte Themenkatalog der Erklärung von Laeken wäre aus dieser Sicht eine Vorlage, auf der aufgebaut werden kann, um eine derartige umfassende Neugestaltung der Vertragsgestaltung vorzubereiten. Die lange Liste der 61 Fragen würde aus diesem Blickwinkel als Sprungbrett für eine Totalrevision von Inhalt und Gestalt der Union dienen. Für eine derartige Rolle hätte der Konvent ein in sich geschlossenes und einfach lesbares Dokument und nicht etwa eine Liste von Vertragsänderungen zu erstellen. Die konventsinterne Meinungsbildung würde dann weniger vom Präsidium ausgehen als von politischen Familien<sup>37</sup> beziehungsweise von programmatisch auf ein Leitbild ausgerichteten „intergroups“ von Mitgliedern unterschiedlicher nationaler und politischer Herkunft. Teilnehmer aus den Bewerberländern könnten in diesen Gruppierungen ohne Diskriminierung mitwirken.

Wenn sich der Präsident beziehungsweise das Präsidium nicht dieser erwarteten Mehrheit anschließt, werden diese Funktionsträger durch parlamentarische Koalitionen überlagert und so auf Aufgaben der Versammlungsleitung und gegebenenfalls noch der Suche nach übergreifenden Konsenspunkten reduziert. Die inhaltlich konzeptionelle Gestaltung würde so etwa von den Vorsitzenden der großen Parteifamilien in Fraktionssitzungen beziehungsweise Arbeitsgruppen übernommen. Mitglieder des Konvents würden damit eine „Parlamentarisierung von unten“ – gegebenenfalls auch bewusst gegen das Präsidium – betreiben. Entsprechend könnten wesentliche Funktionen des Konventssekretariats bei der Formulierung der Texte durch andere administrative und akademische Einrichtungen in Brüssel übernommen werden.

Bei einer durchgehenden „einseitigen“ Ausrichtung der Konventsarbeit könnte das Abschlussdokument viele abweichende „Minder“-Meinungen auflisten. Auch eine durchgehende Spaltung des Konvents in eine – so die Hoffnungen der Anhänger dieses Modells –

föderalistische Mehrheit und eine kleinere national orientierte Minderheit wäre nach dieser Strategie nicht auszuschließen, beziehungsweise dann für wirkliche Fortschritte auf dem Weg zur europäischen Verfassung sogar in Kauf zu nehmen. Wie bereits in dem von dem italienischen Föderalisten Spinelli inspirierten Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments für die Europäische Union von 1984 vorgesehen,<sup>38</sup> könnte dann das Abschlussdokument der Konventsmehrheit als Gründungstext für eine kleinere Gruppe von integrationswilligen Mitgliedstaaten genutzt werden, die mit leicht abweichenden Etiketten als „Kerneuropa“<sup>39</sup> und „magnetischer Kern“<sup>40</sup> oder auch als eine „Pioniergruppe“<sup>41</sup> und „fédération des états nations“<sup>42</sup> bezeichnet werden.

Für eine Gruppe von Konventsmitgliedern wäre eine derartige historische Rolle als Verfassungsväter und -mütter des zukünftigen Europas ein wesentlicher Anreiz, sich nachhaltig für die Arbeit des Konvents zu engagieren. Andere könnten sich einer einseitigen Ausrichtung der Programmarbeit zunächst durch offen deklarierten Widerspruch und dann durch einen Rückzug von der Arbeit entziehen. Die Ergebnisse der Konventsarbeit könnten damit zunehmend an Unterstützung vieler Mitglieder verlieren.

Für eine Interpretation des Konvents als verfassungsgebende Versammlung – insbesondere abgeleitet von der Zusammensetzung – können auch Beispiele aus der konstitutionellen Geschichte herangezogen werden. Bereits mit dem Begriff „Konvent“ wird auf entsprechende geschichtliche Vorläufer und Mythen verwiesen – so u. a. den Konvent zu Philadelphia, der 1787 entgegen seinem Ursprungsmandat eine neuartige Verfassung vorbereitet hat, und den französischen Nationalkonvent. Mit dieser besonderen Bezeichnung soll der historische Charakter der Brüsseler Versammlung geradezu „herbeibeschworen“ werden.

#### *Durch Diskussion, Deliberation und Diskurs zur konstitutionellen Evolution*

Für ein drittes Modell ist eine andere Interpretation der Erklärung von Laeken ausschlaggebend. Angesichts der Vorgaben des Europäischen Rats werden die Konventsmitglieder – einschließlich derjenigen aus den Bewerberländern – zunächst den erstmalig so geschaffenen Spielraum aktiv als Chance nutzen, um die Zukunft der Union umfassend, tiefgehend und nachhaltig zu diskutieren. Sie werden die Regeln so auslegen, dass sie aufgrund gleicher Mitwirkungsmöglichkeiten im Konvent einen offenen Meinungs austausch führen, der nicht durch nationale Machtstrukturen oder starr ausgelegten Verfahren „abgewürgt“ oder begrenzt wird. Ohne vorgegebene Hierarchien innerhalb des Konvents und losgelöst von einer engen und vorgefassten Interessenvertretung werden die Mitglieder, ausgehend von durchaus unterschiedlichen Ursprungskonzepten, Vorschläge beraten und abwägen. Aus dieser gemeinsamen Deliberation entwickeln sie gewichtige, da einleuchtende Argumente, die eine breit getragene, genuin europäische Debatte<sup>43</sup> auch jenseits des Versammlungsraums in Brüssel nachhaltig vorzeichnen. Anstelle von diplomatischen Verhandlungen zwischen vorgegebenen und festgezurrten Positionen eng definierter und kurzfristiger nationaler Interessen<sup>44</sup> formuliert die Konventsdebatte für und in einer „europaweiten politische[n] Öffentlichkeit“<sup>45</sup> tragfähige und richtungweisende Konzepte.

Nach den Annahmen des Modells wird der Konvent im Laufe seiner Beratungen – bisher nur in vagen Umrissen vorhandene – Grundverständnisse der Unionsbürger<sup>46</sup> zu Inhalt und Gestalt ihres politischen Gemeinwesens herausarbeiten und aktualisieren. Ausgehend von

gemeinsamen europäischen „Erbschaften“ werden die Teilnehmer auch jüngere Entwicklungslinien der Integrationskonstruktion aufgreifen und fortschreiben. Direkt oder indirekt, bewusst oder unbewusst könnten sie tiefe Schichten einer wirklichen europäischen Identität freilegen und gleichzeitig ausbauen. Der Konvent würde damit eine notwendige Voraussetzung für die Legitimation jedes konstitutionellen Ausbaus des EU-Systems leisten. Zentral wäre dann nicht oder zumindest nicht allein eine ausreichende Beteiligung am Input oder die Effektivität des Outputs<sup>47</sup> des EU-Systems, sondern eine fundamentale Akzeptanz der Europäischen Union als die gemeinsame politische „Gemeinschaft“ in ihrem tiefen Sinn.<sup>48</sup> Die eigenständige politische Legitimation der Mitglieder verleiht diesem Prozess eine Qualität, die über andere Formen und Arenen europäischer Debatten – so von Beamten und Akademikern – weit hinausgeht. Erwartet wird ein Lern- und Sozialisationsprozess, der bei allen Mitwirkenden – nicht zuletzt bei denjenigen aus den Bewerberländern – zu einem persönlichen Erleben führt, das politische Einstellungen und Verhalten für zukünftiges Handeln prägen wird. Folgeträchtiger als gemeinsame Empfehlungen für begrenzte Vertragsanpassungen könnte dann der „Geist“ des Konvents werden, der wesentliche Elemente der zukünftigen politischen Kultur Europas auf Dauer beeinflusst. Auch ohne Entscheidungen von direkt erkennbarer „historischer Bedeutung“<sup>49</sup> würde der Konvent von seinen Mitgliedern und anderen Beteiligten zu einem Mythos entwickelt, auf den man sich immer wieder berufen kann. Die Dynamik des Deliberationsprozesses führt damit im Endeffekt zur Konstruktion von gemeinsamen Argumentationslinien und europapolitischen Leitbildern.

Nach den Annahmen dieses Modells ist die diffuse Breite des Laekener Themenkataloges ein geeignetes Ausgangsangebot, die Zukunft Europas wirklich umfassend und ohne künstliche Eingrenzung zu beraten. Das Forum der Zivilgesellschaft kann dabei als ideale Arena für eine umfassende und tiefe europäische Debatte verstanden werden. Zusätzlich wirkt das breite Angebot per Internet<sup>50</sup> in Richtung einer wirklichen europaweiten Debatte. Für die interne Willensbildung des Konvents erwartet das Modell, dass der Präsident, die Vizepräsidenten und das Präsidium mithilfe ihrer Verfahrensinstrumente und unterstützt vom Sekretariat als dynamische und flexible Moderatoren einer umfassenden Deliberation fungieren. Um mehr als nur Befindlichkeiten und Vorschläge zu artikulieren, wird erwartet, dass der Konvent trotz zu erwartender Unterschiede und Kontroversen gemeinsame Grundlinien zur politischen Finalität und konstitutionellen Identität der Union erarbeitet und so direkt oder indirekt Kernelemente einer Verfassung prägt.

Für dieses Ziel könnte der Konvent seine Ergebnisse in abgestufter Form präsentieren. Als Folge intensiver Beratungen könnte das Abschlussdokument einen breiten Konsensbereich mit Empfehlungen an die Regierungskonferenz umreißen und zu anderen Punkten eine übersichtliche Liste abgewogener Optionen für eine weitere politische Entscheidungsfindung im Europäischen Rat vorlegen. Die Beratungen des Konvents könnten so sowohl Eckpunkte einer Verfassung verstärkt und nachhaltig für die zukünftige Gestaltung definieren, wie auch Optionen für die unmittelbare Nutzung durch die folgende Regierungskonferenz präsentieren.

Für Folgewirkungen auf die geplante Regierungskonferenz setzt dieses Konventsmodell auf die öffentliche Überzeugungskraft der Ergebnisse, die dann direkt oder auch indirekt in die Tagesordnung und Vorlagen der Regierungskonferenz einfließen. Durch ein derartiges Dokument und dessen öffentliche Resonanz wird der Konvent zur Definitionsmacht der konstitutionellen Agenda. Von dem wirklich gemeinsam erarbeiteten Abschlussdokument

ginge eine Prägestkraft aus, derer sich auch die Mitglieder im Europäischen Rat nicht einfach entziehen könnten, beziehungsweise auch aus besserer Einsicht nicht wollen. Demnach würde sich die Regierungskonferenz darauf konzentrieren, wesentliche Argumentationslinien und Vorschläge aufzugreifen und politisch für den Abschlussgipfel zu filtern.

### *Plädoyer für eine evolutionäre Vertragsgestaltung*

Nicht auszuschließen ist, dass sich die Mehrdeutigkeit der Vorgaben für den Konvent und die Pluralität der Methoden bis ins Schlussdokument hinein fortsetzen, ohne notwendigerweise zu unproduktiven Gegensätzen zu führen. Das Abschlussdokument könnte damit mehrere Angebote unterbreiten, die teils kurzfristig in der folgenden Regierungskonferenz zu verwirklichen sind und teils – auf diesen konkreten Veränderungen aufbauend – in einem weiteren konstitutionellen Akt zu beschließen wären.

Eine gewisse Offenheit der Konventsarbeit kann durchaus positiv bewertet werden. Wie das Schaubild illustriert, werden zentrale Entscheidungen auch nach Laeken auf einer Zeitschiene angesiedelt. Ein schrittweises Vorgehen ermöglicht einen Prozess kontinuierlichen Abtastens und Ausprobierens. Terminpläne bieten auch nach Ende des Konvents Möglichkeiten, in einem offenen Diskurs Konsens über zentrale Vorhaben konstitutioneller Gestaltung herzustellen. In diesem Sinne können durch eine Abfolge von Regierungskonferenzen und ein wiederholtes Zusammentreten von derartigen Konventen mehrere Generationen von Politikern aus einer zunehmenden Zahl von Mitgliedstaaten an dieser gemeinsamen Zukunftsgestaltung mitwirken.

Gestützt wird ein schrittweise vorgehender Ansatz am Ausbau des EU-Systems auch durch Überlegungen zur Fähigkeit der Politik, integrationspolitische Großprozesse nicht nur zu planen, sondern auch erfolgreich zu steuern. Angesichts deutlicher Schwächen bei Prognosen zur Entwicklung der Europäischen Union – einschließlich der Unsicherheit über die Effekte der neuen Regeln des Nizzaer Vertrags – sind Gesamtvorschläge mit erheblicher Reichweite nicht empfehlenswert. Unerwartete Entwicklungen innerhalb, aber auch außerhalb der Union können einen rigiden Musterplan zur zukünftigen Verfassung schnell zur Utopie werden lassen. Anstelle eines großen, aber nur schwierig revidierbaren Sprungs ins möglicherweise Wünschbare ist eine flexible Strategie des Erprobens, ja teilweise sogar des Experimentierens sinnvoll.

Trotz der erheblichen Kritik wegen des Mangels an Eindeutigkeit und Endgültigkeit einer integrationspolitischen Finalität ist deshalb grundsätzlich eine Methode des schrittweisen Vorgehens, des „Versuchs und Irrtums“<sup>51</sup>, insbesondere für ein derartig neues und einzigartiges Gebilde, zu empfehlen. Die Methode einer evolutionären Vertragsgestaltung ist so nicht nur als bislang prägendes Muster konstitutioneller Entwicklung zu identifizieren, sondern sie bietet sich auch als Empfehlung für die weitere europapolitische Strategie an.

Der Konvent ist aus dieser Sicht als Verstärkung eines Trends zu verstehen, nach dem die europäische Finalität stufenweise gemeinsam erarbeitet wird. Damit wäre auch dieser Konvent keine Endstufe, sondern ein zentraler Bestandteil eines langfristigen Prozesses. Somit würde der Konvent die Debatte über die Zukunft verstärken und ihr neue Formen und Inhalte geben, aber nicht mit einer endgültigen Definition einer Endstufe der europäischen



Integrationskonstruktion abschließen. Nach einer Erprobungsphase mit den neuen Bestimmungen in einer erweiterten Union wäre dann erneut ein ähnlicher Konvent als Vorstufe einer weiteren Regierungskonferenz einzuberufen. Eine derartige Aufgabe für den Konvent der Zukunft sollte deshalb bei der Regierungskonferenz im Jahre 2004 bereits auch vertragsrechtlich festgelegt werden. Die Rolle dieses Gremiums würde so zu einer neuen (Vertrags-) Institution verfestigt. Nationalen und europäischen Parlamentariern könnten damit auch erhebliche Rechte bereits bei der Vorbereitung konstitutioneller Akte gewährt werden.

Der Prozess, einen derartig zusammengesetzten Konvent als innovative Methode der konstitutionellen Gestaltung des EU-Systems zu erproben, steht erst am Anfang. Nutzen, aber auch Risiken, sind bisher nur anhand derartiger Rollenmodelle durchzuspielen. Spannend wird sein, in nächster Zeit zu beobachten, wie die Mitglieder ihre Chance nutzen.

*Anmerkungen*

*Die Studie ist im Rahmen des gemeinsamen Forschungsprojekts „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das von der ASKO EUROPA-STIFTUNG und dem Institut für Europäische Politik durchgeführt wird. Frau Jana Fleschenberg ist für vielfältige Zuarbeiten zu danken.*

1. Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerden gegen den Vertrag von Maastricht vom 12. Oktober 1993, abgedruckt in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 89. Band, Herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1994, S. 190; Hans Peter Ipsen: Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil, in: Europarecht 1/1994, S. 1-21, S. 5.
2. Vgl. Wolfgang Wessels: Das politische System der EU, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch, Gütersloh 2002, S. 329-348.
3. Vgl. Heinrich Schneider: Leitbilder der Europapolitik 1, Der Weg zur Integration, Bonn 1977, S. 193ff.
4. Vgl. Wolfgang Wessels: Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt? Reihe Politikwissenschaft des IHS, Bd. 74, 2001, S. 7-10.
5. Vgl. Wolfgang Wessels/Udo Diedrichs: Europäische Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, Taschenbuch der europäischen Integration, 8. Aufl., Bonn 2002, S. 166-175, S. 169.
6. Vgl. Wilfried Loth: Der Post-Nizza-Prozess und die Römischen Verträge, in: integration, 1/2002, S. 16.
7. Vgl. Wilfried Loth: Der Weg nach Europa. Geschichte der Europäischen Integration 1939-1957, 3. durchges. Aufl., Göttingen 1996; Wolfgang Wessels: Der Europäische Rat. Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen, Bonn 1980, S. 52.
8. Vgl. Loth: Post-Nizza-Prozess, a.a.O., S. 16.
9. Vgl. Wilfried Loth: Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz, Bonn 2002; Hartmut Marhold (Hrsg.): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001.
10. Vgl. Heinrich Schneider: Zusammenfassende Überlegungen zum Wandel europapolitischer Grundverständnisse, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 193-204.
11. Vgl. Markus Jachtenfuchs: Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung, Baden-Baden 2001.
12. Vgl. Wilfried Loth/Wolfgang Wessels: Auf dem Weg zur Integrationswissenschaft, in: dies. (Hrsg.): Theorien europäischer Integration, Opladen 2001, S. 7-15, S. 7.
13. Vgl. u.a. Andreas Maurer/Wolfgang Wessels: The EU matters: Structuring self-made offers and demands, in: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.): Fifteen into One? The European Union and Member States, Manchester (im Erscheinen), S. 39-72; Thomas Oppermann: Zur Eigenart der

- europäischen Union, in: Peter Hommelhof/Paul Kirchof (Hrsg.): Der Staatenverband der europäischen Union, Heidelberg 1994, S. 87-98; Helen Wallace/William Wallace (Hrsg.): Policy making in the European Union, 4. Aufl., Oxford 2000; Wolfgang Wessels: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Opladen 2000, S. 195ff.
14. Vgl. Paul Pierson: The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis, in: Comparative Political Studies, 2/1996, S. 123-163.
  15. Vgl. Elmar Brok: Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken, in: integration, 1/2002, S. 3-6, S. 4; Claus Giering: Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Nizza in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh 2001, S. 51-144, S. 141-143; Klaus Hänsch: Maximum des Erreichbaren – Minimum des Notwendigen? Die Ergebnisse von Nizza, in: integration, 2/2001, S. 94-101, S. 98.
  16. Vgl. Walter Lipgens (Hrsg.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung, Dokumente 1939-1984, Bonn 1986; Loth: Post-Nizza-Prozess, a.a.O., S. 17; Loth: Entwürfe einer europäischen Verfassung, a.a.O.
  17. Vgl. Gerda Falkner: EU treaty reform as a three-level process, in: Journal of European Public Policy, 1/2002, S. 1-11.
  18. Vgl. Philippe de Schoutheete: The European Council, in: John Peterson/Michael Shackleton: The Institutions of the European Union, Oxford/New York 2002, S. 21-46, S. 33-40.
  19. Vgl. de Schoutheete: European Council, a.a.O., S. 41-43; Wolfgang Wessels: Die Vertragsreform von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife, in: integration, 1/2001, S. 8-25, S. 22.
  20. Vgl. Brok: Europa im Aufwind, a.a.O., S. 3; Giering: Reformen von Nizza, a.a.O., S. 105.
  21. Vgl. Wessels: Vertragsreform von Nizza, a.a.O., S. 23.
  22. Vgl. den Beitrag von Daniel Göler in diesem Heft.
  23. Vgl. Peter Altmaier: Der Turmbau zu Babel? Zur zukünftigen politischen und institutionellen Gestalt der Europäischen Union, in: Wolfgang Schäuble/Rudolf Seiters (Hrsg.): Außenpolitik im 21. Jahrhundert: die Thesen der jungen Außenpolitiker, Bonn 1996, S. 99-109; Jo Leinen/Justus Schönlau: Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: Nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas, in: Mathias Jopp/Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001, S. 123-130, S. 123; Jürgen Meyer/Markus Engels: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine Einführung, in: dies.: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Berichte und Dokumentation, Berlin 2001, S. 7-38.
  24. Vgl. Ingolf Pernice: Europäische Grundrechte-Charta und Konventsverfahren. Zehn Thesen zum Prozess der Europäischen Verfassung nach Nizza, in: Jopp/Lippert/Schneider: Vertragswerk von Nizza, a.a.O., S. 139-142, S. 139; Peter Christian Müller-Graff: Der Post-Nizza-Prozess. Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Verfassung?, in: Jopp/Lippert/Schneider: Vertragswerk von Nizza, a.a.O., S. 190.
  25. Zitate ohne Quellenangabe beziehen sich im Folgenden auf die Erklärung von Laeken vom 15.12.2001, abgedruckt in: Internationale Politik 1/2002, S. 123-130; siehe auch: [http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm); Hervorhebungen jeweils von W. W.
  26. Vgl. James G. March/Johan P. Olsen: The institutional dynamics of international political orders, in: International Organization, 4/1998, S. 943-969; Johan P. Olsen: Organising European Institutions of Governance. A Prelude to an Institutional Account of Political Integration, ARENA Working Paper 00/2, 2000; Johan P. Olsen: The many Faces of Europeanization, ARENA Working Paper 02/2, 2002.
  27. European Council, Declaration of Laeken 15. 12. 2001, [http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm).
  29. Beate Neuss: Die Krise als Durchbruch. Die EU zwischen Vertragsreform und Verfassungsentwurf, in: Internationale Politik, 1/2002, S. 12.
  29. Der Brief vom 25.02.2002 ist einzusehen unter: [http://www.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix\\_70350.htm](http://www.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix_70350.htm).

30. Vgl. Jacques Chirac: Discours de Monsieur Jacques Chirac, Straßburg 06.02.2002, [www.2002pourlafrance.net/chirac.html?idArticle=320](http://www.2002pourlafrance.net/chirac.html?idArticle=320).
31. Vgl. Wessels: Öffnung des Staates, a.a.O., S. 394-400.
32. Vgl. Christian Deubner/Andreas Maurer: Ein konstitutioneller Moment für die EU: Der Konvent zur Zukunft Europas, in: SWP Brennpunkte 2002, [www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/eu-brenn1.htm](http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/eu-brenn1.htm).
33. Vgl. Wolfgang Wessels: Weder Vision noch Verhandlungspaket – der Bericht der Reflexionsgruppe im integrationspolitischen Trend, in: integration, 1/1996, S. 14-24.
34. Vgl. Michael Roth: Europa braucht einen erfolgreichen Konvent, in: integration, 1/2002, S. 7-11, S. 7.
35. Vgl. u.a. Brok: Europa im Aufwind, a.a.O., S. 3.
36. Vgl. Brok: Europa im Aufwind, a.a.O., S. 6.
37. Vgl. Roth: Europa braucht Konvent, a.a.O., S. 9.
38. Vgl. Altiero Spinelli: Vertragsentwurf für die Europäische Union von 1984 – Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.02.1984, in: Abl. der EG, C77 vom 19.03.1984, S. 77.
39. Vgl. Schäuble/Lamers-Papier: CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Überlegungen zur europäischen Politik, Bonn, 1.9.1994.
40. Vgl. Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität Berlin, in: integration, 3/2000, S. 149-165.
41. Vgl. Jacques Chirac: Discours de Monsieur Jacques Chirac, Straßburg 6.2.2002, [www.2002pourlafrance.net/chirac.html?idArticle=320](http://www.2002pourlafrance.net/chirac.html?idArticle=320).
42. Vgl. Lionel Jospin: Rede zur „Zukunft des erweiterten Europas“ vom 28.5.2001, [www.premier-ministre.gouv.fr/de/p.cfm?ref=24934](http://www.premier-ministre.gouv.fr/de/p.cfm?ref=24934).
43. Vgl. Jürgen Habermas: Warum braucht Europa eine neue Verfassung?, in: Die Zeit, 27/2001; Jürgen Habermas: Die postnationale Konstellation: politische Essays, Frankfurt a.M. 1998, S. 91-169, S. 117.
44. Vgl. hierzu den Unterschied zwischen „arguing“ und „bargaining“, Thomas Risse: Let's Argue! Communicative Action in World Politics, in: International Organization, 1/2000, S. 1-40, S. 8-9.
45. Vgl. Habermas: Verfassung?, a.a.O., 2001.
46. Vgl. Schneider: Wandel europapolitischer Grundverständnisse, a.a.O., 1998, S. 193-209, S. 194; Heinrich Schneider: „Der Post-Nizza-Prozess: ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union?“, in: Jopp/Lippert/Schneider: a.a.O., S. 170-179, S. 172.
47. Vgl. Fritz Scharpf: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M./New York 1999.
48. Vgl. David Easton: A Systems Analysis of Political Life, New York 1965, S. 171-219.
49. Vgl. John Peterson: Decision-making in the European Union towards a framework for analysis, in: Journal of European Public Policy, 2/1995, S. 63-93.
50. Als Beispiele kann zum einen die Homepage des Konvents <http://european-convention.eu.int> sowie zur EU allgemein <http://europa.eu.int/futurum> genannt werden. Daneben bestehen Informations- und Partizipationsseiten auf anderen Ebenen, wie z. B. national [www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/aktuelles/zukunft/konvent\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/aktuelles/zukunft/konvent_html); auf Länderebene: [www.futurum.eiz-niedersachsen.de](http://www.futurum.eiz-niedersachsen.de), und auch privater Institutionen wie <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/konvent>.
51. Vgl. Karl Popper: The Poverty of Historicism, 2. bearb. Aufl., London 1979.

# Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?

Daniel Göler

## Entwicklungstendenzen seit dem Gipfel von Nizza

Mit der in Nizza angenommenen Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union wurde „die Aufnahme einer eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union“<sup>1</sup> beschlossen und damit die seit der Humboldt-Rede Joschka Fischers<sup>2</sup> verstärkt geführte Reform- und Finalitätsdiskussion offiziell auf die politische Agenda gesetzt. Dieser umfassende Reformprozess soll nach dem Europäischen Rat von Göteborg in drei Stufen beziehungsweise Phasen verlaufen, beginnend mit einer „offenen Reflexion“ der verschiedenen Vorstellungen über die zukünftige Verfasstheit der Europäischen Union. Diese werden in einer zweiten Phase, der so genannten „strukturierten Reflexion“, zusammengeführt, deren Ergebnisse in die dritte Phase, die eigentliche Regierungskonferenz, münden.<sup>3</sup> Hierzu war zunächst vorgesehen, unter schwedischer und belgischer Ratspräsidentschaft Initiativen für die Fortsetzung dieses so genannten Post-Nizza-Prozesses zu erarbeiten, die „der Europäische Rat in Laeken/Brüssel im Dezember 2001 [in] eine[r] Erklärung annehmen“ sollte,<sup>4</sup> der somit als Abschluss der ersten Phase angesehen werden kann. Darüber hinaus sollten bis „zur Tagung des Europäischen Rates in Laeken [...] Überlegungen darüber angestellt werden, wie die Vorbereitungsphase für die Regierungskonferenz 2004 strukturiert werden“<sup>5</sup> könnte, ohne deren Agenda schon frühzeitig festzulegen.

### *Die Konventsmethode als Antwort auf die Erfahrungen von Nizza*

Hierbei zeichnete sich schon relativ früh ab, dass die zentralen Punkte der Erklärung von Laeken Methode und Inhalt der nächsten Vertragsrevision<sup>6</sup> sein sollten und hier insbesondere die Frage eines zukünftigen Konvents und dessen Mandat. Wurde der Konvent zunächst vor allem aus den Reihen des Europäischen Parlaments gefordert,<sup>7</sup> fand er bald auch unter den nationalen Regierungen zunehmende Akzeptanz. Soweit auf dem Europäischen Rat von Göteborg noch der Einsatz einer Gruppe von Regierungsbeauftragten sowie die Einberufung einer „kleinen Gruppe von Weisen“ als Alternativen zu einem Konvent genannt wurden,<sup>8</sup> kam diesen Vorschlägen faktisch keine Bedeutung mehr zu. Die große Akzeptanz eines Konvents erklärt sich vor allem aus den Erfahrungen mit dem Grundrechtskonvent, der vor dem Hintergrund der Ergebnisse von Nizza geradezu als Positivbeispiel und Alternative zur bisherigen Verfahrensweise erschien.<sup>9</sup> Denn angesichts der aktuellen Herausforderungen, vor denen die Europäische Union steht, – so eine vielfach vertretene Auffassung – „darf [sie sich...] Gipfelkonferenzen im Stile von Nizza nicht mehr leisten“,<sup>10</sup> weshalb der politische Diskurs sich fortan zunehmend auf das „Wie“ und nicht mehr das „Ob“ eines Konvents konzentrierte.

---

Daniel Göler, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik, Berlin

Hinsichtlich der konkreten Modalitäten eines zukünftigen Konvents haben sich die großen Leitlinien bereits vor dem Europäischen Gipfel von Laeken herauskristallisiert. Dies gilt insbesondere für die Frage der Teilnehmer eines solchen Konvents, wobei in Anlehnung an den Grundrechtekonvent schon früh feststand, dass sich dieser primär aus Vertretern der nationalen Regierungen, der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der Kommission zusammensetzen sollte. Die Beteiligung von Vertretern der Zivilgesellschaft innerhalb des Konvents, die anfangs im Hinblick auf eine stärkere Bürgerbeteiligung im Gespräch war,<sup>11</sup> wurde auf der informellen Sitzung der Minister für Auswärtige Angelegenheiten vom 9. September 2001 von der Agenda genommen, indem diese „zwischen dem eigentlichen Konvent und einem größeren Forum [unterschieden], mit dem sich bestimmte Elemente der Zivilgesellschaft in die Debatte über die Zukunft Europas einbinden lassen“.<sup>12</sup> Nach der Erklärung von Laeken handelt es sich bei diesem neben dem Konvent einzurichtenden Forum „um ein strukturiertes Netz von Organisationen, die regelmäßig über die Arbeiten des Konvents unterrichtet werden, [...ihre] Beiträge [...] in die Debatte einfließen [... lassen und] nach vom Präsidium festzulegenden Modalitäten zu besonderen Themen gehört oder konsultiert werden“<sup>13</sup> können. Ob dies in der Praxis zu einer echten Beteiligung der Zivilgesellschaft führen wird oder ob diese Konsultationen wie im Fall des Grundrechtekonvents nur einen Feigenblatt-Charakter haben werden,<sup>14</sup> bleibt abzuwarten.

Auch die Frage der Beteiligung von Vertretern der Beitrittskandidaten wurde bereits frühzeitig geklärt, wengleich es noch Diskussionsbedarf darüber gab, ob diese mit je einem Vertreter oder – wie in Laeken beschlossen – „in gleicher Weise wie die Mitgliedstaaten vertreten sein [sollen] (ein Vertreter der Regierung und zwei Mitglieder des nationalen Parlaments).“ Zwar vermeidet es die Erklärung von Laeken, im Zusammenhang mit den Kandidatenländern von einem Beobachterstatus zu sprechen,<sup>15</sup> der Sache nach unterscheidet sich ihre Stellung aber deutlich von der der Vollmitglieder, da sie einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet, nicht verhindern können. Zudem zeigt die Auseinandersetzung um die Wahl der Präsidiumsmitglieder aus den Reihen der nationalen Parlamentarier, an der die Vertreter der Beitrittskandidaten nicht teilnehmen durften, dass diese auch in der praktischen Arbeit nicht gleichberechtigt sind.<sup>16</sup> Ebenfalls ein Zeichen für diesen abgestuften Status ist die Tatsache, dass im Konvent nur die Sprachen der Mitgliedsländer, nicht aber die der Beitrittskandidaten als Arbeitssprachen zugelassen sind, was nicht nur von der Symbolkraft her, sondern auch im Hinblick auf die Beteiligung an der konkreten Konventsarbeit problematisch ist. Denn hierdurch ist den Vertretern der Beitrittskandidaten im Gegensatz zu den übrigen Mitgliedern die Möglichkeit genommen, in ihrer eigenen Muttersprache an den Debatten teilzunehmen, was ein nicht zu unterschätzender Faktor ist.

Was die „Vollmitglieder“ des Konvents angeht, wurde die Regelung des Grundrechtekonvents mit drei Ausnahmen übernommen: Zum einen entsendet die Kommission diesmal zwei Vertreter, was seinen Grund in dem auf 12 Mitglieder ausgeweiteten Präsidium hat, in dem aus Proportionalitätsgründen nun zwei Mitglieder der Kommission vertreten sind; zum Zweiten sind der Konventspräsident und seine beiden Stellvertreter zusätzliche Konventsmitglieder, und zum Dritten wurde die Stellvertreterregelung dahingehend geändert, dass sich „Mitglieder des Konvents [...] nur dann durch Stellvertreter ersetzen lassen [können], wenn sie nicht anwesend sind.“ Hierdurch soll verhindert werden, dass die Stellvertreter quasi-zusätzliche Konventsmitglieder werden, wie dies im Grundrechtekonvent der Fall war. Gerade für die Bundesrepublik ist diese „Neuregelung“ insoweit von Bedeutung, als einer der beiden nationalen Parlamentarier vom Bundesrat benannt wird und demnach für

den Bundestag nur noch ein Konvents-Platz zur Verfügung steht, was im Hinblick auf die Repräsentation der verschiedenen politischen Strömungen Probleme aufwirft.<sup>17</sup> Somit gehören dem Konvent insgesamt 15 Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, 30 Mitglieder der nationalen Parlamente, 2 Vertreter der Kommission, 16 Vertreter des Europäischen Parlaments sowie der Konvents-Präsident und seine beiden Stellvertreter an. Zu diesen 66 Vollmitgliedern kommen nochmals 39 Vertreter der Beitrittskandidaten (inklusive der Türkei) sowie 13 Beobachter,<sup>18</sup> so dass der Konvent insgesamt aus 118 Mitgliedern besteht.

Während diese Zusammensetzung des Konvent-Plenums weitgehend unumstritten war, kam es bei der Besetzung des Präsidenten und des Präsidiums zu Kontroversen. Ausgangspunkt hierfür war die Entscheidung, dass der Konventspräsident nicht wie beim Grundrechtekonvent von dem Konvent selbst, sondern von den Staats- und Regierungschefs in Laeken bestimmt werden sollte.<sup>19</sup> Da diese sich nicht auf einen Kandidaten einigen konnten, wurde schließlich eine Troika mit Valéry Giscard d'Estaing als Präsident sowie Jean-Luc Dehane und Giuliano Amato als Vizepräsidenten an die Spitze des Konvents gestellt. Dies hatte zur Folge, dass auch das übrige Präsidium ausgebaut wurde und nun 12 Mitglieder umfasst,<sup>20</sup> was in zweierlei Hinsicht problematisch ist. Zum einen besteht die Gefahr, dass ein Präsidium von 12 Mitgliedern zu heterogen ist, um die ihm übertragenen Leitungs- und Koordinationsaufgaben effektiv wahrnehmen zu können. Denn legt man die Erfahrungen des Grundrechtekonvents zu Grunde, war es gerade das auch als Redaktionskomitee fungierende kleine Präsidium, das entscheidenden Anteil am Erfolg des Konvents hatte. Das zweite Problem, das ein Präsidium von 12 Mitgliedern aufwirft, ist die Gefahr, dass das Präsidium sich zu einer Art „Mini-Konvent“ entwickelt, das die zentralen Entscheidungen präjudiziert. Die Auseinandersetzung über die Geschäftsordnung<sup>21</sup> sowie der Vorschlag von Giscard d'Estaing, der Konvent solle sich nur einen Nachmittag im Monat treffen und die Hauptarbeit demnach dem Präsidium überlassen, können als erster Beleg für diese Problematik angesehen werden.<sup>22</sup> Letzteres hätte nicht nur zu einem Bedeutungsverlust des Konvent-Plenums geführt, sondern auch den Transparenzgrundsatz verletzt,<sup>23</sup> da das Präsidium – anders als der Konvent – nicht zur Öffentlichkeit seiner Sitzungen verpflichtet ist.<sup>24</sup> Damit wäre aber eines der zentralen Anliegen des Konvents, nämlich die nächste Vertragsrevision nicht „hinter verschlossenen Türen“ vorzubereiten, gefährdet. Deshalb gilt es, in der konkreten Arbeit darauf zu achten, dass die Leitungs- und Koordinationsfunktionen des Präsidiums nicht zu dessen Dominanz über den Rest des Konvents führen.

### *Arbeitsweise und Zeitrahmen des Konvents*

Ebenso wie die Zusammensetzung des Konvents hat sich auch dessen Zeitrahmen bereits vor Laeken aus den verschiedenen Vorschlägen herauskristallisiert beziehungsweise aus den äußeren Notwendigkeiten ergeben. Denn zum einen war ein Beginn des Konvents vor März 2002 aus organisatorischen Gründen kaum denkbar und zum anderen setzte das Ziel, die Regierungskonferenz vor den Europawahlen 2004 abzuschließen – an denen bereits die ersten mittel-osteuropäischen Staaten teilnehmen sollen –, auch einem möglichen Endtermin enge Grenzen. Umstrittener als Beginn und Abschluss des Konvents war hingegen die Dauer der „Reflexionsphase“ zwischen dem Ende des Konvents und dem Beginn der Regierungskonferenz. Während hier von Seiten des Europäischen Parlaments eine kurze Reflexionsphase von maximal drei Monaten gefordert wurde,<sup>25</sup> um die Ergebnisse des Kon-

vents nicht zu verwässern, plädierten verschiedene Regierungsvertreter – insbesondere aus Frankreich, Großbritannien und den skandinavischen Ländern<sup>26</sup> – für eine längere Reflexionsphase, was allerdings die Gefahr in sich birgt, dass die Ergebnisse des Konvents zu einer bloßen Diskussionsgrundlage herabgestuft werden könnten. Zwar wurde die Frage der Reflexionsphase in der Erklärung von Laeken offen gelassen; da jedoch als Zielmarke für die Dauer des Konvents ein Zeitraum von einem Jahr genannt wird, was einen Abschluss der Arbeiten im März 2003 bedeuten würde, und die Regierungskonferenz voraussichtlich erst Ende 2003 beginnen wird, kann man durchaus sagen, dass sich in Laeken zunächst diejenigen Kräfte durchgesetzt haben, die „eine mehrmonatige ‚Denkpause‘ bzw. eine ‚Brandmauer‘ zwischen der Vorstellung der Konventsergebnisse und der Regierungskonferenz“<sup>27</sup> anstrebten. Dass diese „Vorentscheidung“ aber noch nicht endgültig ist und der Konvent durchaus noch Spielraum hat, diese Denkpause zu verkürzen, zeigt sich bereits an der jüngsten Diskussion, die immer mehr darauf hinausläuft, dass der Konvent wohl deutlich länger als ein Jahr arbeiten und vermutlich erst im Sommer 2003 enden wird.<sup>28</sup>

Die zweite zentrale verfahrenstechnische Frage bezieht sich auf das „Endprodukt“ des Konvents: Soll dieser der Regierungskonferenz einen einzigen kohärenten Text vorlegen oder verschiedene Optionen ausarbeiten? Insbesondere von Seiten des Europäischen Parlaments und von Parlamentariern der nationalen Parlamente wurde im Vorfeld des Gipfels von Laeken immer wieder die Ausarbeitung eines geschlossenen Textes gefordert, um das Ergebnis des Konvents nicht zu einem unverbindlichen „Optionenkatalog“ herabzustufen, aus dem die Staats- und Regierungschefs auf der nächsten Regierungskonferenz nach Belieben auswählen können. Hierdurch würde der Vorteil des Konventverfahrens in zweierlei Hinsicht de facto zunichte gemacht: Zum einen würde im Konvent der Druck zur Einigung entfallen, was zur Folge hätte, dass es kaum zu einer „Neuausrichtung“ der Konfliktlinien weg von nationalen Positionen hin zu politischen Strömungen kommen wird, was immer als einer der Hauptvorteile des Konventverfahrens angesehen wurde. Zum anderen würde die Regierungskonferenz, wenn ihr eine Fülle von Optionen vorliegen, letztlich wieder den Regeln intergouvernementaler Verhandlungen folgen, deren negative Auswirkungen sich in Nizza gezeigt haben und deren Überwindung eines der zentralen Motive für die Einsetzung eines neuen Konvents war. Zwar muss auch ein geschlossener Konventsvorschlag letztlich von einer Regierungskonferenz gebilligt werden, aber die Erfahrungen der Grundrechtecharta haben gezeigt, dass ein solcher Konventsentwurf eine so große Bindewirkung hat, dass eine Regierungskonferenz nur schwerlich deutlich von ihm abweichen kann.<sup>29</sup> Gegen einen geschlossenen Entwurf und für die Ausarbeitung von Optionen sprachen sich vor allem Regierungsvertreter aus,<sup>30</sup> die eine Einschränkung der Entscheidungsautonomie der Regierungskonferenz befürchteten. Allerdings betonte auch die Kommission, dass die Ergebnisse des Konvents Raum für Minderheitsvoten lassen müssen,<sup>31</sup> da nur hierdurch gewährleistet werden könne, dass die Ergebnisse – wie allgemein gefordert<sup>32</sup> – im Konsens angenommen werden.

Die Erklärung von Laeken lässt diese zentrale Frage offen beziehungsweise überträgt sie dem Konvent, der „ein Abschlussdokument [erstellen soll], das entweder verschiedene Optionen mit der Angabe, inwieweit diese Optionen im Konvent Unterstützung gefunden haben, oder im Falle eines Konsenses Empfehlungen enthalten kann.“ Zwar erhält der Konvent hierdurch die Möglichkeit, ein geschlossenes Abschlussdokument vorzulegen – auch wenn diese Möglichkeit insoweit eingeschränkt wird, als der Druck zur Einigung durch die Alternative mehrerer Optionen („Options-Option“) entfällt –, allerdings wird die Verbind-

lichkeit eines solchen Dokuments in doppelter Weise relativiert: Zum einen bilden die Konventsergebnisse nach dem Wortlaut der Erklärung von Laeken nur „den Ausgangspunkt für die Arbeiten der künftigen Regierungskonferenz, die die endgültigen Beschlüsse fasst“, und zum anderen bilden sie diesen „[z]usammen mit den Ergebnissen der Debatten in den einzelnen Staaten“, womit die Ergebnisse des Konvents auf eine Stufe mit anderen Entwürfen gestellt werden. Gerade deshalb wird es für die Umsetzung der Konventsergebnisse darauf ankommen, dass diese in einem geschlossenen Dokument zusammengefasst werden, das allenfalls in Einzelpunkten verschiedene Optionen anbietet und dadurch schlüssige Antworten auf die entscheidenden Zukunftsfragen der Europäischen Union gibt.

## Der Post-Nizza-Prozess: Beginn der Konstitutionalisierung der Europäischen Union?

### *Schwerpunkte der Reformdebatte seit Nizza*

Die in Nizza verabschiedete Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union benennt mit der Frage der Abgrenzung der Zuständigkeiten von Mitgliedstaaten und Europäischer Union, dem Status der Grundrechtecharta, der Vereinfachung der Verträge sowie der Rolle der nationalen Parlamente vier Themenbereiche für eine Vertragsrevision, die jedoch nicht abschließend zu verstehen sind. In der Diskussion traten deshalb von Anfang an weitere Punkte hinzu, wobei sich unter Berücksichtigung der bereits im Vorfeld von Nizza begonnenen Finalitäts- und Reformdebatte insbesondere die Verteilung der Kompetenzen zwischen den Institutionen der Union,<sup>33</sup> das Problem der Effektivierung der gegenwärtigen Verfahrensabläufe<sup>34</sup> sowie – da die Ergebnisse von Nizza übereinstimmend als unzureichend angesehen werden – eine grundlegende institutionelle Reform<sup>35</sup> als weitere Themen herauskristallisierten.

Obwohl immer wieder betont wird, dass die gegenwärtige Reformdebatte einen gesamt-europäischen Diskussionsprozess darstellt, lassen die verschiedenen Reformvorschläge deutlich nationale Schwerpunktsetzungen erkennen. So wird von deutscher Seite vor allem die Frage der Kompetenzabgrenzung inklusive einer etwaigen Rückverlagerung als zentraler Aspekt der nächsten Vertragsrevision genannt,<sup>36</sup> während dieser Frage in den übrigen Mitgliedstaaten eine weitaus geringere Priorität eingeräumt wird. Der Grund hierfür dürfte vor allem in der föderalen Ordnung Deutschlands zu suchen sein, die eine Abgrenzung der Zuständigkeiten wegen ihrer Auswirkungen auf das innerstaatliche Kompetenzgefüge weitaus dringlicher erscheinen lässt. Auf französischer Seite hingegen liegt der Schwerpunkt eher auf den Inhalten beziehungsweise den Zielen, die sich mit Europa verbinden, was sich in dem breiten Raum zeigt, den Fragen nach einem europäischen Gesellschaftsprojekt, einem europäischen Sozialmodell oder nach der Rolle Europas in der Welt in den französischen Debattenbeiträgen einnehmen.<sup>37</sup> Vereinfacht könnte man damit sagen, dass sich die deutsche Diskussion eher auf das „Wie“ der zukünftigen Gestalt Europas konzentriert, während auf französischer Seite das „Wozu“ des europäischen Integrationsprozesses stärker betont wird, ohne allerdings den jeweils anderen Aspekt gänzlich zu vernachlässigen.

Erstaunlich an der gegenwärtigen Debatte ist die zunehmende Konvergenz im Hinblick auf die Rolle der Nationalstaaten. Zwar wird hier auch weiterhin von britischer Seite die Souveränität der Nationalstaaten betont,<sup>38</sup> allerdings haben sich die Unterschiede zu anderen europäischen Staaten deutlich verringert. Denn der Nationalstaat wird heute grenzüber-



schreitend als zentraler Bezugspunkt für die Bürger und somit als unverzichtbares Glied der europäischen Legitimationskette angesehen, was sich unter anderem in dem von Jaques Delors geprägten Bild der Föderation von Nationalstaaten widerspiegelt, das auch in deutschen Beiträgen verstärkt als Zielperspektive des europäischen Integrationsprozesses genannt wird.

Ungeachtet dieser Konvergenzen im Hinblick auf die Zielperspektive zeigen sich in Einzelfragen eine Reihe von Divergenzen. So gibt es beispielsweise auf französischer Seite erhebliche Vorbehalte gegen die von Bundesregierung und Bundesländern geforderte Rückverlagerung von Kompetenzen, da diese immer wieder mit einer Renationalisierung der Agrarpolitik in Verbindung gebracht wird, die zu empfindlichen finanziellen Einbußen für Frankreich führen würde. Ebenso umstritten ist die von der belgischen Ratspräsidentschaft aufgeworfene Frage der Überarbeitung des Finanzsystems beziehungsweise der Schaffung einer europäischen Finanzverfassung,<sup>39</sup> die im Vorfeld des Gipfels von Laeken zu zahlreichen Kontroversen führte. Nicht zuletzt diese Divergenzen in Einzelfragen sind der Grund dafür, warum die Agenda des anstehenden Reformprozesses weitgehend unbestimmt und damit auch das genaue Mandat für den Konvent lange offen blieb.

#### *Das Mandat für den Konvent zur Zukunft Europas*

Es ist im Wesentlichen der belgischen Ratspräsidentschaft zu verdanken, dass der Europäische Rat von Laeken – trotz zahlreicher Vorbehalte – dem Konvent ein inhaltlich praktisch allumfassendes Mandat zu fast allen Fragen der gegenwärtigen Reformdebatte gegeben hat.<sup>40</sup> Hierzu hat vor allem beigetragen, dass die belgische Ratspräsidentschaft keine konkrete Agenda vorgegeben, sondern eine Reihe von möglichen Fragestellungen vorgeschlagen hat, mit denen sich der Konvent beschäftigen soll. Dieser Fragenkatalog wurde bereits im Vorfeld mit allen europäischen Regierungen abgestimmt, wobei etwaige Vorbehalte gegen einzelne Punkte durch die Form der Fragestellung überwunden wurden, obwohl nach wie vor gilt, dass „behind the ‚questions‘ of the Laeken declaration lie a number of deep differences between Member States that do not have the same conception of a united Europe and who do not have the same goals.“<sup>41</sup> Somit erweist sich der Fragenkatalog keineswegs als Mangel der Erklärung,<sup>42</sup> sondern als verhandlungstaktische Maßnahme, wobei allen Beteiligten klar war, dass „some rhetorical questions ‚are not questions at all‘, whereas some questions [...] were not posed at all“<sup>43</sup> Insgesamt ist es durch die Methode eines ergebnisoffenen Fragenkatalogs gelungen, die Arbeit des Konvents auf nahezu alle Themenbereiche der gegenwärtigen Reformdiskussion auszudehnen. Hieraus erklärt sich auch, dass im Anschluss an den Gipfel von Laeken verstärkt die Forderung aufkam, die in Nizza beschlossene institutionelle Reform nicht in Kraft treten zu lassen<sup>44</sup> und statt dessen die Ergebnisse der nächsten, auf den Konventsbeschlüssen basierenden Vertragsrevision abzuwarten. So führte Konventspräsident Giscard d’Estaing aus, dass „the Nice Treaty [...] might never enter into force“, „if the amendments to the Convention we propose will be approved by the intergovernmental conference.“<sup>45</sup>

Die Vielzahl der Fragen der Erklärung von Laeken wird in vier so genannte Fragen-Bündel unterteilt. Das erste Bündel befasst sich mit Fragen der Transparenz der Europäischen Union inklusive einer Klarstellung der Zuständigkeiten. Hierbei wird vor allem die Möglichkeit von klaren Kompetenzarten angedacht und die Frage gestellt, wie das Subsidiari-

tätsprinzip in Zukunft angewandt werden soll. Eng hiermit zusammen hängt das zweite Bündel von Fragen, das sich darauf bezieht, „ob die Zuständigkeiten nicht neu geordnet werden müssen“, was über den Auftrag von Nizza hinausgeht, der eine dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung, aber keine Neuordnung anregte. Insbesondere durch die Frage, „welche Aufgaben [...] sich [...] für die Union [ergeben und welche ...] Aufgaben [...] besser den Mitgliedstaaten überlassen“ werden sollen, wurde dem Konvent ein umfassendes Mandat für eine Neuordnung der Kompetenzen erteilt, inklusive des äußerst kontroversen Komplexes der Rückverlagerung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten.<sup>46</sup> Das dritte Fragenbündel bezieht sich auf die Vereinfachung der Instrumente der Union beziehungsweise deren Präzisierung und Verringerung, wobei insbesondere eine Reduzierung der Gesetzgebungsinstrumente gefordert wird. Hierzu soll der Konvent vor allem prüfen, ob in Zukunft nicht verstärkt auf die Rahmengesetzgebung zurückgegriffen wird, „die den Mitgliedstaaten mehr Spielraum zur Erreichung [...] ihrer] politischen Ziele bietet.“ Zudem soll untersucht werden, für welche Zuständigkeiten die Methode der offenen Koordinierung verstärkt angewendet werden kann, die von der Kommission in ihrem Governance-Weißbuch im Hinblick auf die Gemeinschaftsmethode als äußerst problematisch beurteilt wird.<sup>47</sup> Bemerkenswert ist, dass sich aus der Summe der Einzelfragen dieser ersten drei Fragenbündel eine gewisse Tendenz in Richtung einer Stärkung der Mitgliedstaaten beziehungsweise einer Schwächung der supranationalen Ebene ergibt, insbesondere wenn man die in den Fragen mitschwingenden impliziten Antworten in die Bewertung mit einbezieht.

Das vierte Fragenbündel befasst sich mit dem Problem, wie Legitimität und Transparenz der Europäischen Union gesteigert werden können. Hiervon ausgehend wird eine Vielzahl von grundlegenden institutionellen Reformen vorgeschlagen, mit denen sich der Konvent befassen soll. An erster Stelle steht hierbei die Frage, ob der Kommissionspräsident in Zukunft „vom Europäischen Rat, vom Europäischen Parlament oder – im Wege direkter Wahlen – vom Bürger“<sup>48</sup> gewählt werden soll. Dies ist weit mehr als eine rein verfahrenstechnische Frage, da eine Direktwahl des Kommissionspräsidenten – ebenso wie eine Wahl durch das Europäische Parlament – zu einer Politisierung der Kommission führen und damit den Charakter der Europäischen Union entscheidend verändern würde. Denn eine an parteipolitischen Linien orientierte Wahl des Kommissionspräsidenten könnte den bisher eher konsensdemokratisch geprägten Politikstil der Europäischen Union in Richtung einer Konkurrenzdemokratie transformieren. Ähnlich weitreichend sind auch die übrigen Fragestellungen wie die des künftigen Institutionengefüges, der Beteiligung nationaler Parlamente, der Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens und der künftigen Rolle des Rates. Hierbei soll der Konvent insbesondere prüfen, wie in Zukunft das Verhältnis von exekutiven und legislativen Befugnissen des Rates gestaltet werden soll, wie man die Ratsformationen neu strukturieren könnte und inwiefern eine Öffentlichkeit der Ratssitzungen zweckdienlich ist. Im Zusammenhang mit der zukünftigen Rolle des Rates soll der Konvent zudem untersuchen, ob mehr Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit gefällt werden sollen und wie sich das Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament vereinfachen lässt.

Bemerkenswert ist dieses vierte Fragenbündel insbesondere deshalb, weil es in seiner Gesamtheit eher auf eine Stärkung der supranationalen Elemente beziehungsweise Verfahrensabläufe der Europäischen Union zielt und hierdurch ein Gegengewicht zu den vorhergehenden Fragenbündeln schafft. Dieses Nebeneinanderstellen von verschiedenen Leitbildern ist dabei ebenso wie die Form der Fragenkataloge nicht als Mangel anzusehen, sondern

als Instrument, die unterschiedlichen Vorstellungen über die zukünftige Gestalt der Europäischen Union zu integrieren und gleichzeitig das Mandat für den Konvent so offen wie möglich zu gestalten. Der Verdienst der Erklärung von Laeken in Bezug auf das Mandat des Konvents liegt also weniger im Aufzeigen von neuen Optionen als vielmehr in einer Zusammenfassung der verschiedenen Reformperspektiven, die im Rahmen der neuen Finalitäts- und Reformdiskussion in den letzten Jahren zur Sprache kamen und dem Konvent in ihrer Gesamtheit ein inhaltlich nahezu allumfassendes Mandat für die Vorbereitung der nächsten Vertragsrevision eröffnen.

*Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?*

Während die Erklärung von Laeken zu den Einzelheiten einer Institutionen- und Vertragsreform erhebliche Interpretationsspielräume lässt und auch lassen will, spricht sie bezüglich der Gesamtperspektive eine überraschend klare Sprache: Ziel ist der „Weg zu einer Verfassung für die Bürger Europas“. Hierbei wird ausgehend von dem dritten Punkt der Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union (Vereinfachung der Verträge) zunächst eine Vereinfachung der Verträge ohne inhaltliche Änderungen angedacht, dann die Frage einer Aufteilung der bestehenden Verträge in einen Basisvertrag und einen Vertrag mit den übrigen Bestimmungen und schließlich die Aufnahme der Charta der Grundrechte in den Basisvertrag. Zwar wird im Folgenden nur die Frage gestellt, „ob diese Vereinfachung und Neuordnung im Laufe der Zeit nicht dazu führen könnte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen wird“; angesichts der Gesamtkonzeption des Abschnitts inklusive der Überschrift („Der Weg zu einer Verfassung für die Bürger Europas“) scheint die Frageform allerdings eher suggestiv-rhetorischen Charakter zu haben. Hierfür spricht auch, dass selbst von britischer Seite – die bisher ein Verfassungsdokument abgelehnt hat – seit Laeken von der Möglichkeit eines „fundamental law or a constitutional treaty“<sup>49</sup> gesprochen wird. Auch wenn man die Interpretation nicht teilt, dass mit der Frage nach einem Verfassungstext implizit das Ziel einer Verfassung vorgegeben wird, ist entscheidend, dass die Staats- und Regierungschefs die Frage einer europäischen Verfassung in der Erklärung von Laeken offiziell auf die politische Agenda gesetzt und dem Konvent zur Bearbeitung übergeben haben. Dies bedeutet insoweit einen integrationspolitischen Quantensprung, als Initiativen zu einer Konstitutionalisierung in den letzten Jahren entweder von Seiten der supranationalen Unions-Organe wie dem Europäischen Parlament,<sup>50</sup> von nichtstaatlicher Seite oder von einzelnen Regierungen, nie aber von der Gesamtheit aller Staats- und Regierungschefs ergriffen wurden.

Damit wurde in Laeken „das Wort ‚Verfassung‘ erstmals in den Zielkatalog der offiziellen Schlussfolgerungen des Rates nach einem Gipfeltreffen aufgenommen.“<sup>51</sup> Da die Frage einer europäischen Verfassung seit Anfang 1999 zudem nicht mehr nur im engen Expertenkreis diskutiert wird, sondern sowohl auf der politischen Spitzenebene<sup>52</sup> durch die von Joschka Fischer angestoßene Finalitätsdiskussion als auch in der breiten Öffentlichkeit zu einem Thema geworden ist,<sup>53</sup> können die Erfolgsaussichten eines solchen Projekts als ungleich höher eingeschätzt werden, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

## Die Erklärung von Laeken: Leistungen und Defizite

Die Erklärung von Laeken kann mit ihrem nahezu allumfassenden Mandat für den Konvent als „Start zu einer tabufreien Debatte über die Zukunft Europas“ betrachtet werden.<sup>54</sup> Denn zumindest inhaltlich wurde dem Konvent ein nahezu allumfassendes Mandat inklusive der Frage einer europäischen Verfassung erteilt. Somit wird es maßgeblich vom Konvent selbst abhängen, ob es ihm gelingt, die anstehende Reform erfolgreich vorzubereiten. Die zentrale Frage wird hierbei sein, ob der Konvent wirklich nicht mehr entlang nationaler Trennlinien, sondern entlang politischer Strömungen arbeitet. Die Probleme, die sich aus nationalem Proporzdenken bei der Besetzung der Delegation des Europäischen Parlaments ergeben haben, zeigen allerdings, dass die Überwindung der nationalen Denkkategorien selbst innerhalb des Europäischen Parlaments noch große Probleme aufwirft.<sup>55</sup> Auf der anderen Seite lassen die Erfahrungen des Grundrechtekonvents und hier insbesondere die Eigendynamik und der oft betonte „Corpsgeist“ die begründete Hoffnung zu, dass auch der so genannte Verfassungskonvent ein Erfolg wird, ohne hierbei die ungleich größere Aufgabe dieses neuen Konvents außer Acht zu lassen. Ob dies gelingt, hängt neben der Effektivität des Konvents vor allem von der Art und Weise seiner Verbindung mit der anschließenden Regierungskonferenz ab. So sehr die Form der offenen Fragen hinsichtlich des Mandats als Gewinn angesehen werden kann, so sehr ist sie im Hinblick auf die Verbindung zur Regierungskonferenz als Defizit zu werten. Denn diese offenen Fragen in einem für die Umsetzung der Konventsergebnisse zentralen Punkt führen einerseits zu einer nicht zu unterschätzenden Unsicherheit für die Konventsarbeit selbst und andererseits ergeben sich hieraus erhebliche Blockadepotentiale für einzelne Mitgliedstaaten, was als eigentlicher Schwachpunkt des gegenwärtigen Reformprozesses anzusehen ist. In diesem Zusammenhang müsste insbesondere geklärt werden, ob und in welchem Rahmen Vertreter des Konvents an der anschließenden Regierungskonferenz beteiligt werden. Die sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt abzeichnende Beteiligung von Konventspräsident Giscard d'Estaing an der Regierungskonferenz ist zwar ein erster Schritt, um die Berücksichtigung der Konventsergebnisse sicherzustellen; solange allerdings sowohl die konkrete Form als auch der Status dieser Beteiligung im Verhältnis zu den Staats- und Regierungschefs ungeklärt ist, bleiben der konkrete Einfluss des Konvents auf die Regierungskonferenz sowie die Verbindlichkeit des von ihm erarbeiteten Abschlussdokuments weitgehend offen.

Angesichts dieser Unsicherheiten wäre der Konvent unter Berücksichtigung der Erfahrungen des Grundrechtekonvents gut beraten, seine Arbeit prinzipiell so zu gestalten, als ob sein Ergebnis rechtsverbindlichen Charakter hätte. Denn dieser vom damaligen Konventspräsidenten Roman Herzog vorgeschlagene „Als-ob-Ansatz“<sup>56</sup> hatte wesentlichen Anteil daran, dass der Konvent eine geschlossene Grundrechtecharta erarbeitete, deren öffentliche Wirkung so groß war, dass sie von den Staats- und Regierungschefs nicht mehr verworfen werden konnte.

Wenn man die Erklärung von Laeken nicht vor dem Hintergrund von Maximalzielen, sondern gemessen an den eigentlichen Zielsetzungen des Gipfeltreffens bewertet, fällt das Urteil durchaus positiv aus. Denn Ziel des Gipfels von Laeken war es zum einen, die erste Phase des so genannten Post-Nizza-Prozesses (das heißt eine umfassende und offene Reflexion der verschiedenen Reformvorstellungen) abzuschließen und in einen strukturierten Reflexionsprozess zu überführen, sowie zum anderen die weiteren Modalitäten des Post-Nizza-Prozesses festzulegen. Beides ist mit der Ausarbeitung der umfassenden Fragenkata-

loge sowie der Einsetzung des Konvents zur Zukunft Europas weitgehend gelungen, wobei mit der Konventsmethode auf ein Verfahren zurückgegriffen wurde, das sich bereits bei der Erarbeitung der Grundrechtecharta als überaus effektiv erwiesen hat und das zunehmend als Alternative zur bisherigen Methode der Regierungskonferenzen angesehen wird,<sup>57</sup> was gerade angesichts der von Regierungsseite zunächst geäußerten Bedenken als großer Erfolg gewertet werden kann. Ob mit der Einsetzung des Konvents und dem ihm übertragenen praktisch allumfassenden Mandat aber tatsächlich „das Tor für eine europäische Verfassung offen“<sup>58</sup> steht beziehungsweise ob die „Erklärung von Laeken [die Europäische Union] auf den Weg zu einer europäischen Verfassung [... gebracht und] die Konstitutionalisierung der Union [... damit] begonnen“<sup>59</sup> hat, bleibt abzuwarten.

*Anmerkungen*

*Dieser Beitrag entstand im Rahmen des gemeinsamen Forschungsprojekts „Welche Verfassung braucht Europa?“ der ASKO EUROPA-STIFTUNG und des Instituts für Europäische Politik.*

1. Clemens H. Fischer (Hrsg.): Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar, Baden-Baden 2001, S. 254.
2. Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede vor der Humboldt-Universität vom 12. Mai 2000, in: *integration* 3/2000, S. 149-156.
3. Vgl.: Bericht des Vorsitzes für den Europäischen Rat: Bericht über die Debatte über die Zukunft der Europäischen Union, Anlage Nr. 3 zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Göteborg am 15. und 16. Juni 2001, S. 13, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>.
4. Fischer: Der Vertrag von Nizza, a.a.O., S. 254.
5. Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Göteborg am 15. und 16. Juni 2001, a.a.O., S. 3.
6. Vgl.: The Belgian Presidency of the EU: Work Programme. 1 July – 31 December 2001, Brussels 2001, <http://www.eu2001.be>.
7. Vgl.: Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vertrag von Nizza und der Zukunft der Europäischen Union vom 31. Mai 2001, 2001/2022(INI), Brüssel 2001, <http://europa.eu.int/futurum>.
8. Bericht über die Debatte über die Zukunft der Europäischen Union, a.a.O., S. 13.
9. Vgl.: Jo Leinen/Justus Schönlaue: Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent. Nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas, in: *integration*, 1/2001, S. 26-33.
10. Curt Gasteyger: Europa am Scheideweg, in: *Internationale Politik*, 1/2002, S. 7.
11. Vgl.: Daniel Göler/Joachim Schild: Reformperspektiven der EU nach Nizza, in: *Dokumente*, 6/2001, S. 11.
12. Pressecommuniqué des belgischen EU-Vorsitzes: Informelle Sitzung der Minister für Auswärtige Angelegenheiten (Gymnich) vom 9. September 2001, <http://www.eu.2001.be>.
13. Zitate ohne Quellenangabe beziehen sich im Folgenden auf die Erklärung von Laeken, abgedruckt in: *Internationale Politik* 1/2002, S. 123-130.
14. Vgl.: Waldemar Hummer: Der Status der „EU-Grundrechtecharta“. Politische Erklärung oder Kern einer europäischen Verfassung?, Bonn 2002, S. 35 (im Erscheinen).
15. Im Gegensatz dazu werden die Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, der Sozialpartner und des Ausschusses der Regionen explizit nur als „Beobachter“ bezeichnet.
16. Vgl.: Sharon Spiteri: Spanish Decision against Laeken Declaration, in: *euobserver.com* vom 22. Februar 2002.
17. Beim Grundrechtekonvent konnte Peter Altmaier (MdB, CDU) als Stellvertreter von Jürgen Meyer (MdB, SPD) praktisch wie ein ordentliches Mitglied mitwirken.
18. Drei Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, drei Vertreter der europäischen Sozialpartner, sechs Vertreter des Ausschusses der Regionen sowie der europäische Bürgerbeauftragte.

19. Vgl.: 2372. Tagung des Rates, Allgemeine Angelegenheiten, Luxemburg, 8. und 9. Oktober 2001, S. 18, <http://ue.eu.int/newsroom>.
20. „Dem Präsidium gehören der Präsident, die beiden Vizepräsidenten und neun Mitglieder des Konvents an (die Vertreter aller Regierungen, die während des Konvents den Ratsvorsitz innehaben, zwei Vertreter der nationalen Parlamente, zwei Vertreter der Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei Vertreter der Kommission).“
21. Vgl.: Lisbeth Kirk: Fight over Rules of Procedure of EU Convention, in: [euobserver.com](http://euobserver.com) vom 26. Februar 2002.
22. Vgl.: Lisbeth Kirk: Parliament Wants to Limit Giscard's Influence, in: [euobserver.com](http://euobserver.com) vom 30. Januar 2002.
23. Vgl.: MEP's Concern at how Work Will Be Organised, in: Bulletin Quotidien Europe Nr. 8144 vom 6. Februar 2002, S. 8.
24. Vgl. Lisbeth Kirk: EP Fights to Keep Convention Work in the Open, in: [euobserver.com](http://euobserver.com) vom 05. Februar 2002.
25. Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Verfassungsprozess und der Zukunft der Union, Dok. Nr. 2001/2180(INI), vom 29. November 2002, <http://europa.eu.int/futurum>; Bulletin Quotidien Europe, No. 8102 vom 30.11.2001, S. 3.
26. Beate Neuss: Die Krise als Durchbruch. Die EU zwischen Vertragsreform und Verfassungsentwurf, in: Internationale Politik, 1/2002, S. 12.
27. Neuss: Die Krise als Durchbruch, a.a.O., S. 12.
28. Vgl.: Lisbeth Kirk: France Best Represented in EU Convention, in: [euobserver.com](http://euobserver.com) vom 15. Februar 2002.
29. Vgl.: Daniel Göler/Joachim Schild: Welche Verfassung braucht Europa? Reformperspektiven aus deutscher und französischer Sicht, in: integration, 4/2001, S. 411.
30. Vgl.: Bulletin Quotidien Europe, Nr. 8107 vom 7. Dezember 2001, S. 4; 2372. Treffen des Rates, a.a.O., S. 18.
31. So Romano Prodi, in: Bulletin Quotidien Europe, Nr. 8106 vom 6. Dezember 2001, S. 4.
32. Die Möglichkeit von Mehrheitsabstimmungen wurde schon relativ früh als inadäquat angesehen.
33. Vgl. u.a.: Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation, a.a.O., S. 154; Tony Blair: Europas politische Zukunft. Rede in Warschau vom 6. Oktober 2000, in: Hartmut Marhold (Hrsg.): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001, S. 248 f.
34. Vgl.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäisches Regieren. Weißbuch, Brüssel 2001.
35. Vgl. u.a. : Lionel Jospin: Intervention sur „L'avenir de l'Europe élargie“. Rede vom 28. Mai 2001, S. 9, <http://europa.eu.int/futurum>; The Belgian Presidency of the European Union: Work Programme, a.a.O.; Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Göteborg am 15. und 16. Juni 2001, a.a.O., S. 3.
36. Vgl.: SPD-Bundesparteitag: Verantwortung für Europa - Deutschland in Europa, Nürnberg 2001, S. 16, <http://www.spd-parteitag.de>; Entschließung des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union, DS 1081/01, Berlin 2001, S. 3.
37. Jacques Chirac: Unser Europa. Rede vor dem Deutschen Bundestag vom 27. Juni 2000, in: Marhold, a.a.O., S. 284-294.; Jospin: L'avenir de l'Europe élargie, a.a.O.
38. Vgl.: Blair: Europas politische Zukunft, a.a.O., S. 249, Tony Blair: Britain's Role in Europe. Rede vor dem European Research Institute in Birmingham vom 23. November 2001, <http://www.number-10.gov.uk>.
39. Vgl.: The Belgian Presidency of the European Union: Work Programme, a.a.O., S. 16; Dominicus Struye de Swielande: Hauptthemen und Herausforderungen der Belgischen EU-Präsidentschaft. Rede vor der Frankfurter Gesellschaft für Handel-, Industrie und Wissenschaft am 12. September 2001.
40. Vgl.: Michael Roth: Europa braucht einen erfolgreichen Konvent, in: integration 1/2002, S. 8.
41. Ferdinando Ricardi: A Look Behind the News, in: Bulletin Quotidien Europe Nr. 8124 vom 9 Januar 2002, S. 4.

42. Vgl.: Guy Verhofstadt: „It was not because I did not want to answer the questions“, in: Bulletin Quotidien Europe Nr. 8116 vom 19. Dezember 2001, S. 3.
43. So Reinhard Rack, Mitglied der EVP-Fraktion aus Österreich, in: Bulletin Quotidien Europe Nr. 8116 vom 19. Dezember 2001, S. 3.
44. Gasteyer: Europa am Scheideweg, a.a.O., S. 7: „Dies kann nur bedeuten, dass ‚Nizza‘ nicht sakrosankt sein darf.“
45. Daniela Spinant: Giscard, „Nice Might Never Enter into Force“, in: euobserver.com vom 01. Februar 2002.
46. Vgl. die Erklärung von Laeken: „Schließlich stellt sich die Frage, wie gewährleistet werden kann, dass die neu bestimmte Verteilung der Zuständigkeiten nicht zu einer schleichenden Ausuferung der Zuständigkeiten der Union oder zu einem Vordringen in die Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und – wo eine solche besteht – der Regionen führt.“
47. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäisches Regieren, a.a.O., S. 28.
48. Vgl. hierzu auch: Daniel Göler/Mareike Kleine: Die Europäische Union vor dem Verfassungskonvent. Die Zukunft Europas aus deutscher und britischer Perspektive, in: integration, 2/2002.
49. So der britische Europaminister und Vertreter der britischen Regierung im Konvent Peter Hain, in: Bulletin Quotidien Europe, Nr. 8139 vom 30. Januar 2002, S. 4.
50. Vgl.: Wilfried Loth: Entwürfe einer Europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz, Bonn 2002.
51. Vgl.: Elmar Brok: Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken, in: integration 1/2002, S. 3.
52. Vgl. hierzu die auf Joschka Fischer folgenden Stellungnahmen fast aller europäischen Spitzenpolitiker, in: Marhold, Die neue Europa-debatte, a.a.O.
53. Als Indikator hierfür kann neben dem relativ großen Presseecho auch die Tatsache gesehen werden, dass sich 67 Prozent der Europäer für eine europäische Verfassung aussprechen (die Werte reichen von 50 Prozent in Finnland bis zu 80 Prozent in Dänemark); vgl.: European Commission: Eurobarometer 56. Initial Findings, S. 5, <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb.html>.
54. So EU-Ratspräsident Guy Verhofstadt, zitiert nach: Roth, Europa braucht einen erfolgreichen Konvent, a.a.O., S. 8.
55. Vgl. Jo Leinen, in: Bulletin Quotidien Europe Nr. 8138 vom 28./29. Januar 2002, S. 6.
56. Vgl. Hummer: Status der EU-Grundrechtecharta, a.a.O., S. 36.
57. Vgl.: Bulletin Quotidien Europe, Nr. 8123 vom 7./8. Januar 2002, S. 5.
58. Brok: Europa im Aufwind, a.a.O., S. 6.
59. Neuss: Die Krise als Durchbruch, a.a.O., S. 10.

# Das ESVP-Projekt und die EU-Krisenreaktionskräfte: Konstruktionsdefizite und politische Perspektiven

Reimund Seidelmann

## *Das Problem und seine Relevanz*

Unter den Projekten, die die politische Agenda des EU-Integrationsprozesses der nächsten Jahre dominieren, besitzt die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) aus drei Gründen einen besonderen Stellenwert. Erstens handelt es sich neben dem Projekt der Währungsunion um ein wesentliches Element, das im Zuge der Vertragsrevisionen seit Maastricht sukzessive aufgebaut wurde. Die ESVP und das in diesem Zusammenhang geschaffene militärische Machtpotenzial komplettiert das wirtschaftliche Machtpotenzial der Europäischen Union und verleiht ihr diejenige globale Akteursqualität, die sie als „Zivilmacht“ nicht hatte bzw. aufgrund der Machtstrukturen und -modi des internationalen Systems auch nicht erreichen konnte. Dabei erfordert die dreifache außenpolitische Zielsetzung, wie sie sich in der letzten Dekade von Maastricht bis Laeken herausgebildet hat – Schaffung einer Politischen Union, Herausbildung von Elementen einer globalen Ordnungsmacht und mehr Gleichrangigkeit gegenüber den USA – nicht nur die Integration der Außen- und Sicherheits-, sondern auch der Verteidigungspolitik und der entsprechenden Militärpotenziale.

Der Aufbau von EU-Krisenreaktionskräften ist dazu ein erster Schritt. Zweitens handelt es sich bei der Außen- und insbesondere der Sicherheits- und Verteidigungspolitik um politisch sensible Bereiche der Souveränität des klassischen Nationalstaates. Auch wenn für die Staaten des heutigen Westeuropas der außenpolitische und insbesondere militärische Apparat objektiv keine zentrale Rolle für die nationale Formierung und für Herrschaftslegitimation, Existenz- und Identitätssicherung mehr besitzt, so ist die nationale Verfügbarkeit über Militär und Rüstungsindustrie für die westeuropäischen politischen Eliten nach wie vor von hoher Bedeutung. Die Tatsache, dass dieses Festhalten an sicherheits- und verteidigungspolitischer Souveränität auf der einen Seite durch langjährige Integrationspraxis der NATO, durch das strukturelle Finanzierungsdilemma nationaler Militärapparate und durch die militärtechnologischen und militärpolitischen Entwicklungszwänge schon seit längerer Zeit anachronistisch geworden ist und dass auf der anderen Seite dies gerade die häufig beklagte sicherheits- und verteidigungspolitische Abhängigkeit von den USA perpetuiert, hat daran nur wenig geändert. Drittens unterscheidet sich die sicherheits- und verteidigungspolitische Sachlogik grundsätzlich von der wirtschaftspolitischen, die bis Maastricht die Integrationsdynamik beherrschte. Eine politisch wirksame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, d.h. eine Politik mit Abschreckungspotenzial sowie einem hohen Maß an Konfliktkontrolle und Schadensbegrenzung, erfordert rasche, eindeutige und konsistente Willensbildung plus einer ebenso raschen, konsequenten und militärisch wirksamen Implementierung. Zögerliche Willensbildung, redundante Strukturen und multilaterale anstelle von integrierten Kapazitäten können in der Wirtschaftspolitik sinnvoll oder auch notwendig

---

Prof. Dr. Reimund Seidelmann, Institut für Politikwissenschaft, Justus Liebig-Universität Gießen



sein; sie sind aber in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht nur kontraproduktiv, sondern erlauben bzw. belohnen den malevolenten Akteur. Diese allgemeine Gesetzmäßigkeit ist durch die Erfahrungen mit den drei jüngsten Jugoslawienkonflikten bestätigt worden.

Darüber hinaus muss noch auf zwei spezifische Problemzusammenhänge hingewiesen werden, die in der aktuellen politischen Diskussion häufig verdrängt bzw. vertagt werden. Im Gegensatz zur Währungsunion kann das ESVP-Projekt erstens nicht isoliert verfolgt werden, sondern erfordert von vornherein einen in sich stimmigen Verbund von politischen, militärischen und rüstungswirtschaftlichen Maßnahmen. Dabei erfordert der Aufbau einer unabhängigen militärischen Kapazität der Europäischen Union die langfristige Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes. Dies ist sowohl im Sinne politischer Unabhängigkeit als auch von Kostenrationalität zwingend notwendig. Eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist zweitens per definitionem genuiner Teil von EU-Außen- und globaler Ordnungspolitik; sie muss daher in eine kohärente „grand strategy“ eingebunden werden, in der die Europäische Union auf der einen Seite ihre globale Ordnungskonzeption und diesbezügliche Machtstrategie definiert und auf der anderen Seite deren wirtschaftliche, politische und militärische Dimension miteinander harmonisiert und optimiert.

Die Europäische Union wie auch ihre Mitgliedstaaten haben die Klärung dieser konzeptionellen und strategischen Fragen bislang zugunsten eines pragmatischen Vorgehens zurückgestellt.<sup>1</sup> Sie haben sich im Verlauf der Entwicklungen von Maastricht bis Laeken<sup>2</sup> auch nach dem Prinzip der politischen Machbarkeit in dem umfassenderen GASP-Projekt auf die ESVP und dann wiederum auf den Aufbau der EU-Krisenreaktionskräfte konzentriert und diese im Sinne einer Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners nicht als integrierte, sondern als multilaterale und zahlenmäßig begrenzte Streitkräfte definiert. Mit der Formel, dass ESVP wie auch EU-Krisenreaktionskräfte die NATO weder duplizieren noch mit ihr konkurrieren, ist eine Grundsatzentscheidung über die Frage, ob europäische Sicherheit atlantisch oder europäisch konzipiert wird, ausgeklammert worden.<sup>3</sup> Ähnliches gilt auch für die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rüstungsmarktes, der trotz der sich verbessernden Voraussetzungen bislang nicht auf die politische Integrationsagenda gesetzt wurde. Die Schwächen, Brüche und Inkonsistenzen dieser Vorgehensweise werden insbesondere dann deutlich, wenn man sie mit dem Projekt der Währungsunion vergleicht, das trotz ähnlicher Souveränitätssensibilitäten eben nicht pragmatisch, sondern aufgrund einer klaren und in sich konsistenten politischen Konzeption mit einer Strategie der klar aufeinander abgestimmten Schritte verwirklicht wurde. Dieser doppelte Pragmatismus im Bereich von ESVP und EU-Krisenreaktionskräften resultiert aus einer Opportunitätslogik, bei der kurzfristige Konfliktvermeidung unter den Mitgliedsländern und mit den USA und die Hoffnung auf Lernprozesse höher bewertet werden als konzeptionelle Konsistenz und Kohärenz.

Hält man unter Bezug auf die Ambitionen der Maastrichter Verträge und der folgenden Gipfeltreffen die schrittweise Vergemeinschaftung der Sicherheits-, Verteidigungs- und notwendigerweise auch der Rüstungspolitik insgesamt für in der Sache und für den Integrationsprozess sinnvoll,<sup>4</sup> ergibt sich aus dem oben Ausgeführten die Frage nach dem politischen Willen und der materiellen Fähigkeit der politisch verantwortlichen Akteure bzw. nach der Stimmigkeit, Zielsetzung und Umsetzung ihrer gegenwärtigen Politik in Sachen

ESVP und EU-Krisenreaktionskräfte. Eine solche Fragestellung hat sowohl einen sach- als auch einen integrationspolitischen Aspekt. Es geht nicht nur um Willen und Fähigkeit, die politischen, militärischen und budgetären Kosten und Risiken für beides zu tragen, sondern auch darum, die nötigen Souveränitätstransfers mit einer damit verbundenen Stärkung der EU-Institutionen voranzutreiben.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass der darin angelegte Abbau der sicherheits-, verteidigungs- und rüstungspolitischen Abhängigkeit von den USA gleichzeitig eine Neuordnung der europäischen Sicherheitsordnung bedeutet und darüber hinaus auch die Frage nach machtpolitischen bzw. normativen Qualitäten dieser vergemeinschafteten Politik impliziert. Ferner ist zu bedenken, dass unter günstigsten Voraussetzungen der Aufbau selbst eines kleineren EU-Militärpotenzials, das auch eine von NATO und USA real unabhängige und militärisch wirksame globale Einsatzoption im Krisenfall ermöglicht, eine Zeitspanne von mindestens zehn bis fünfzehn Jahren benötigt. Von daher bleibt ausreichend Zeit zur Neukonzeptionierung der transatlantischen Strukturen und der europäischen Sicherheitsordnung sowie zu einer inhaltlichen – und gegebenenfalls auch verfassungsrechtlich verankerten – Qualität der Globalpolitik der Europäischen Union. Ein derartiger Zeithorizont erlaubt aber gerade wegen der qualitativen Bedeutung von ESVP und EU-Krisenreaktionskräften für die Integrationsdynamik, die Beziehungen zwischen der Union und den USA und die Diskussion über eine neue Weltordnung keine Zeitkauf- oder Ausklammerungsstrategie, sondern erfordert sowohl klare Willensentscheidungen als auch deren konsequente Umsetzung.

Ausgangsthese dieser Ausführungen ist, dass ein solcher politischer Willen zur Zeit nicht existiert. Das Vorgehen, im Bezug auf die aufgebauten Strukturen und Entscheidungsprozessmuster sowie die vorhandenen bzw. im Aufbau befindlichen militärischen, rüstungswirtschaftlichen und budgetären Potenziale ist halbherziger Natur; es trägt deshalb der politischen als auch militärischen Sachlogik nicht ausreichend Rechnung, verwirklicht die Integrationsnotwendigkeiten nur unzulänglich und belastet den allgemeinen Integrationsprozess mehr als dass es ihn vorantreibt. Dies zeigt sich nicht nur in der politischen, sondern auch in der militärischen und budgetären Dimension der Problematik.<sup>5</sup>

### *Die politische Dimension*

Wie bei anderen Integrationsprojekten auch liegt die politische Problematik von GASP, ESVP und EU-Krisenreaktionskräften zunächst in der politisch-institutionellen Konstruktion bzw. in der Entscheidungsarchitektur. Hier sind für die Fragestellung drei Aspekte von besonderer Bedeutung.

Erstens ist die politisch oberste Ebene des diesbezüglichen EU-Entscheidungsprozesses durch ein Nebeneinander von integrationistischem, intergouvernementalem und hegemonialem Ansatz bestimmt. Kommission, Ministerrat und die militärisch „Großen“ bzw. das ESVP-Projekt prägenden Mitgliedsstaaten (D, F, GB) kooperieren und konkurrieren gleichzeitig, wobei eine gewisse Einheitlichkeit im Auftreten wenigstens noch durch die persönliche Qualifikation des momentanen Generalsekretärs und Hohen Vertreters für die GASP, Javier Solana, erreicht wird. Die grundlegenden Kontroversen zwischen nationaler Souverä-

nität und Vergemeinschaftung bzw. zwischen Kommission und Ministerrat werden davon überspielt aber nicht aufgehoben. Der erforderliche Wille und die Fähigkeit zur raschen Entscheidung sowie zur konsequenten Umsetzung im Rahmen einer konsistenten „grand strategy“ mit ökonomischen, politisch-diplomatischen und militärischen Komponenten sind damit von vorneherein begrenzt und Opt-out-Taktiken impliziert. Konzeptionalisierung, Beschlussfassung und Durchführung einer konsistenten und kohärenten außen- bzw. weltpolitischen „grand strategy“ der Europäischen Union wird dabei bereits durch die institutionelle Anlage dieses politischen Entscheidungsprozesses behindert bzw. erschwert. Die Kohärenzprobleme zwischen erster und zweiter Säule verursachen aber nicht nur institutionelle Konkurrenz, sondern transportieren den Konflikt zwischen Integrationisten und Intergovernmentalisten, Atlantizisten und Europäisten sowie dem macht- und ordnungsorientierten Verständnis von ESVP gerade in denjenigen Politikbereich, wo ein rasches, konsistentes und konsequentes Handeln von der Sachproblematik her zwingend geboten ist. Nimmt man die unklare Rolle des Parlaments bzw. das demokratische Legitimationsdefizit der ESVP und der EU-Krisenreaktionskräfte noch hinzu, so gibt es in der Europäischen Union eine nur schwer zu harmonisierende und in der Regel konkurrierende Akteursvielfalt, die weder von der Sache, noch von der Integrationslogik vertretbar ist. Eine häufig wechselnde EU-Präsidentschaft, die politische wie materielle Beschränkung des Hohen Vertreters und die Konkurrenz mit der NATO erschweren die diesbezügliche Entscheidungsfindung und -durchsetzung darüber hinaus noch weiter.

Das zweite Problem ergibt sich bei näherer Betrachtung bei der Entscheidungsvorbereitung bzw. -umsetzung. Ist der politische Entscheidungsprozess auf der oberen Ebene durch die genannten vielfältigen Widersprüche und strukturellen Probleme gekennzeichnet, so zeigt sich in Bezug auf die mittlere Ebene zunächst ein hohes Maß an Konsistenz und Effizienz. Die seit Beginn 2001 eingesetzte Drei-Ebenen-Hierarchie (Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, PSK – EU-Militärausschuss, EUMC – EU-Militärstab, EUMS) ist von ihrer Anlage her bezogen auf die Aufgabenstellung funktionsfähig und wirksam.<sup>6</sup> Ihre Problematik liegt nicht in der institutionellen Anlage, sondern vielmehr in der unzureichenden materiellen und personellen Ausstattung. Sie ist deshalb von Dienstleistungen der NATO – und damit den USA – wie auch der „großen“ Mitgliedstaaten essentiell abhängig. Noch problematischer für Einsätze der EU-Krisenreaktionskräfte ist, dass das Zugriffsrecht auf die der Europäischen Union von den Nationalstaaten zugeordneten militärischen Kapazitäten zur Zeit nicht völlig geklärt ist. Im Konfliktfall kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass Mitgliedstaaten ihre der ESVP zugeordneten Kapazitäten bzw. Dienstleistungen nicht zur Verfügung stellen können oder dies – wenn vitale nationale Interessen bedroht werden oder auch aus innenpolitischen Opportunitätsüberlegungen – auch nicht wollen. So besteht für die Europäische Union von der Krisenfrüherkennung bis zum Kriseneinsatz eine doppelte, zur Zeit nicht aufhebbare Abhängigkeit von der NATO – und damit letztlich von den USA, von denen man unabhängiger werden will – und von den „großen“ Mitgliedstaaten. Von unabhängiger Handlungsfähigkeit oder davon, dass die Europäische Union ein sicherheits- und verteidigungspolitisch besserer Partner der USA wird, kann bis auf weiteres kaum gesprochen werden.

Das dritte Problem resultiert aus dem konzeptionell nach wie vor ungeklärten Nebeneinander von EU, NATO, OSZE und UNO wie auch in der Vorstellung einer autonomen ESVP. Der externe Konsultations- und Harmonisierungsprozess, d.h. die Zusammenarbeit der

Europäischen Union mit diesen anderen Akteuren – und dabei insbesondere mit der NATO – war und ist auch heute noch durch die Supplements-plus-Kooperationsdoktrin<sup>7</sup> sowie der „interlocking-institutions“-Leitlinie<sup>8</sup> politisch geregelt. Dabei wird von einer formalen Gleichwertigkeit ausgegangen, die aufgrund des Autonomiezieles unter anderem einschließt, dass die Europäische Union auch unabhängig bzw. gegen den Willen von NATO/USA, OSZE und UNO interveniert – falls ihre Mitgliedstaaten dies zuließen bzw. wünschten. Politisch muss hierbei dreierlei berücksichtigt werden: erstens die nach wie vor bestehenden Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten, zweitens der komparative Kosten-Nutzen-Risiko-Vorteil der NATO gegenüber den EU-Krisenreaktionskräften und drittens eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass bei einem politischen Dissens zwischen den USA und der Europäischen Union in Sachen Einsatz der EU-Krisenreaktionskräfte vermutlich eine Reihe von jetzigen und zukünftigen Mitgliedstaaten (etwa Großbritannien, Polen und die Türkei) aufgrund ihrer außenpolitischen Prioritäten bzw. Bindungen an die USA diesen Einsatz blockieren würden.

Der Hinweis auf die politische und militärische Übergangssituation hilft zwar gegenüber der Öffentlichkeit, verdeckt aber die ungelöste strukturelle Problematik. Dies wiederum ist nicht nur eine Sach-, sondern gleichzeitig auch eine allgemeine Integrationsproblematik, was die Suche und Durchsetzung von Lösungen erheblich erschwert. In der laufenden und durch die Kontroverse über die zukünftige Gestalt der Europäischen Union noch verstärkten Auseinandersetzung zwischen Integrationisten und Intergouvernementalisten haben GASP und ESVP einen politischen Stellenwert erhalten, der weit über die reale Bedeutung der gegenwärtigen ESVP hinausgeht und vermutlich auch nicht durch politische Kompensationstaktik aufgehoben werden kann.

Im Rahmen einer Neudefinition des Kompetenz- und Kräfteverhältnisses von Kommission, Rat und Parlament kann der Transfer von nicht unerheblichen Teilen der GASP/ESVP Bestandteil einer Paketlösung werden. Die Verlagerung in die Kommission erfordert aber letzten Endes die De-Intergouvernementalisierung der GASP und der ESVP und setzt eine von den EU-Mitgliedstaaten in diesem Ausmaß kaum zu erwartende Bereitschaft zum Souveränitäts- und Machttransfer an die Europäische Union voraus. Schließlich muss auch berücksichtigt werden, dass eine Übertragung politischer, militärischer und rüstungswirtschaftlicher Kompetenzen die in diesen Fragen unerfahrene Kommission vor Management- und Kontrollaufgaben stellt, die bereits schon für darin erfahrene nationale Administrationen schwierig sind.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass eine konsistente und kohärente außenpolitische „grand strategy“ der Europäischen Union nicht nur auf einem stimmigen Zusammenhang von politischer, ökonomischer und militärischer Dimension des Außenverhaltens bzw. der Weltpolitik beruht, sondern darüber hinaus auch einen ebenso stimmigen Zusammenhang zwischen „soft“ und „hard security“ oder zwischen „civic“ und „military power“<sup>9</sup> herstellen muss. Die bisher geübte Praxis, sich als Zivilmacht darzustellen bzw. sich in der Arbeitsteilung mit den USA und der NATO auf ökonomische und politische Leistungen zu beschränken, ist angesichts des erklärten Einstieges in die ESVP und der dahinter liegenden Vorstellung von der Europäischen Union als ökonomische, politische und militärische Macht weder nach innen noch nach außen ohne gravierende Glaubwürdigkeitsverluste durchzuhalten. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung einer EU-Verfassung – die dann auch klare Aussagen über Inhalt und Gestaltung der internationalen Rolle der

Europäischen Union machen muss – von besonderer Bedeutung.<sup>10</sup> So lässt sich für die politische Dimension zusammenfassen, dass eine zielwirksame ESVP und EU-Krisenreaktionsstreitkraft nicht nur einer Reihe institutioneller Strukturreformen bedarf. Darüber hinaus braucht sie auch die schrittweise Überwindung des intergouvernementalistischen Ansatzes, die inhaltliche Konzeptionalisierung der weltpolitischen Rolle der Union und die verfassungsrechtliche, demokratiepraktische und das Europäische Parlament einbeziehende Absicherung und Legitimation. Ohne dies kann weder von einer in der Sache stimmigen, Kosten-Nutzen-effektiven und identitätsstiftenden Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch von einem konstruktiven Integrationsprojekt gesprochen werden.

### *Die militärische Dimension*

Es gehört zu den Charakteristika der öffentlichen Debatte über die ESVP und die EU-Krisenreaktionskräfte, dass über die militärische Sachproblematik wenn überhaupt nur am Rande diskutiert wird. Dies ist dann gerechtfertigt, wenn man die EU-Krisenreaktionskräfte lediglich als ein politisch-symbolisches Projekt bzw. auf Dauer als ein militärisch nur marginales Supplement zur NATO versteht. Nimmt man das Projekt dagegen in der Sache wie in der Perspektive ernst, so müssen auch militärische Funktion, Leistungsfähigkeit und Kosten-Nutzen-Effizienz der EU-Krisenreaktionskräfte in die politische Debatte einbezogen werden. Eine militärische Bewertung der heutigen EU-Krisenreaktionskräfte muss den Blick insbesondere auf drei Bereiche werfen: Größenordnung, Organisationsprinzip und materielle Ausstattung.

Die vereinbarte Einsatzgröße für die heutige EU-Krisenreaktionskräfte von 60 000 Soldaten bedeutet nach der gängigen Eins-zu-Drei-Relation zwischen Einsatz- und Heimatkräften, dass die Mitgliedsländer eine Gesamtzahl von wenigstens 180 000 Soldaten vorhalten müssen, um die nötige Rotation bei Einsätzen und eine echte Einsatzbereitschaft von 60 000 Soldaten sicherzustellen. Abgesehen davon, dass die Eins-zu-Drei-Relation von Militärs als nicht ausreichend angesehen wird, ist eine Größenordnung von 180 000 Soldaten aber zur Zeit keineswegs abgesichert. Hinzu kommt, dass das sich in einer Reihe von Mitgliedsländern andeutende „double-hatting“, d.h. die Zuweisung von Truppenteilen sowohl zur EU-Einsatztruppe als auch für andere Zwecke – so beispielsweise für Peace-keeping-Operationen der UNO – den Widerspruch zwischen politischer Zusage und realer Verfügbarkeit im Einsatzfall vergrößert. Aber selbst wenn man annimmt, dass es der Europäischen Union bzw. dem Ministerrat gelingt diese Probleme auszuräumen, ist eine Streitmacht von 60 000 Soldaten nur bei kleineren und geografisch eng begrenzten Krisen mit geringer militärischer Konfliktintensität einsetzbar. Ihr Konfliktregelungs- bzw. Abschreckungswert ergibt sich weniger aus eigener Kraft, sondern vielmehr aufgrund der Annahme der Konfliktparteien und der Europäischen Union, dass eine solche Streitmacht bei Bedarf auf die NATO zurückgreifen kann.

Das multinationale Organisationsprinzip, das mit Ausnahme der Lufttransportkapazität für die EU-Krisenreaktionskräfte zur Grundlage gemacht wurde, reflektiert zwar den politischen Intergouvernementalismus der ESVP, wird aber – gerade im Vergleich zu dem langjährig und mit Erfolg praktizierten Integrationsprinzip der NATO – aufgrund seiner zahlreichen Nachteile bei der militärischen Ausbildung, Ausrüstung und Führung einer sol-

chen Truppe als militärisch überholt angesehen. Der Hinweis auf die Erfahrungen der Westeuropäischen Union (WEU) hilft hier deswegen nicht weiter, weil die WEU nie für das Spektrum von Krisen eingesetzt wurde, für die die EU-Krisenreaktionskräfte vorgesehen sind. So beschränkt nicht nur erstens die Größenordnung, sondern zweitens auch das politisch vorgegebene Organisationsmodell die Einsatzfähigkeit – und damit die Abschreckungswirkung – dieser Streitmacht.

Hinzu kommt aber drittens die materielle Ausstattung für Kriseneinsätze. Hier sind es vor allem drei Defizite, die sowohl militärisch als auch politisch die ursprüngliche Sinn- und Zielsetzung in Frage stellen:

- die bereits angesprochene Abhängigkeit von den Dienstleistungen der NATO und der Mitgliedsländer bei der Früherkennung, Problemdefinition und Strategiebildung von Kriseneinsätzen,
- die bestehende qualitative Abhängigkeit der EU-Krisenreaktionskräfte von den Kapazitäten der NATO bzw. der USA in Bezug auf die bei derartigen Einsätzen unverzichtbare „C<sup>3</sup>+I“ (Command, Control, Communication and Intelligence), weiträumigen Lufttransport und Logistik und
- die ebenfalls erwähnte Kommunikationslücke zwischen EU-Krisenreaktionskräften und amerikanischen NATO-Verbänden.

Der Aufbau der notwendigen C<sup>3</sup>-I- und der Lufttransportkapazität wird rund sechs bis 15 Jahre erfordern. Bis dahin sind größere Einsätze ohne Unterstützung der NATO bzw. der USA nicht möglich.

Nachdem die Bewertung der politischen Dimension bereits die Konstruktionsprobleme der ESVP und der EU-Krisenreaktionskräfte verdeutlichte, ergänzt die Auswertung der militärischen Probleme diese Bewertung nicht nur, sondern verstärkt sie noch. Unabhängig von allen politischen Erklärungen lässt sich die EU-Krisenreaktionsstreitkraft zusammenfassend als von der Größenordnung unzureichend, vom militärischen Organisationsmodell als nicht Kosten-Nutzen-rational und als materiell ungenügend ausgestattet bewerten. Von politischer Eigenständigkeit, Unabhängigkeit oder gar von einer Konkurrenz zur NATO kann darüber hinaus nicht nur für die Gegenwart sondern auch für die nächsten Jahre nicht ernsthaft gesprochen werden. Sieht man einmal von der gemeinsamen Lufttransportkapazität ab, stellen die EU-Krisenreaktionskräfte in Bezug auf die militärische Integration einen Rückschritt dar – gerade auch angesichts der Tatsache, dass ja ein Großteil der europäischen militärischen Kapazitäten schon integriert ist, und zwar in der NATO. Die Unsicherheit, ob es in den nächsten Jahren auch zu einem einheitlichen europäischen Rüstungsmarkt und einer sinnvollen Europäisierung der europäischen Rüstungsindustrien kommt, verstärkt die Problematik weiter.

### *Die budgetäre Dimension*

Es gehört zu den Kennzeichen symbolischer Politik im Allgemeinen wie auch zu einer Reihe von EU-Politiken, dass Finanzierungsfragen ausgeklammert oder als nachrangig behandelt werden. Dies gilt insbesondere auch für die ESVP und die EU-Krisenreaktions-

kräfte, obwohl gerade hier die budgetäre Dimension sowohl über die Zukunft der ESVP als auch der EU-Krisenreaktionskräfte entscheidet.

Bei der Debatte über eine ausreichende Finanzierung<sup>11</sup> muss zunächst auf drei „Erblasten“ in Sachen Militär bei den europäischen NATO- wie EU-Mitgliedsländern hingewiesen werden: Erstens haben die Mitgliedsländer trotz Bemühungen der NATO insbesondere in Bereichen wie Zusammensetzung, Bewaffnung und Ausbildung ihrer Streitkräfte ein erhebliches Vereinheitlichungsdefizit, das zu einer unzureichenden Kosten-Nutzen-Rationalität geführt hat. Zweitens haben infolge des Endes des Ost-West-Konflikts die meisten dieser Länder ihre relativen Verteidigungsausgaben um weit über ein Drittel gesenkt<sup>12</sup> und können insbesondere in Bezug auf zeitgemäße Ausrüstung und Bewaffnung als unterfinanziert angesehen werden. Drittens sind viele der relativ kostenintensiven Strukturreformen sowie die für die neuen Aufgaben notwendigen Beschaffungsmaßnahmen noch nicht abgeschlossen bzw. budgetär nicht ausreichend abgesichert.

Verzicht auf nötige Organisationsreformen, Probleme bei der Akzeptanz zusätzlicher Verteidigungsaufgaben und Festhalten am nationalen Denken haben nicht nur zu der in Fachkreisen seit Jahren bekannten Tatsache geführt, dass die europäischen Militärkapazitäten unzureichende militärische Leistung bei zu hohen Kosten aufweisen, sondern dass die real gegebene Lösung des Kosten-Dilemmas – nämlich die konsequente Integration der Militärkapazitäten<sup>13</sup> plus die Schaffung eines einheitlichen europäischen Rüstungsmarktes – bei den EU-Krisenreaktionskräften nur dort, wo es unbedingt zwingend war, d.h. beim Aufbau der Lufttransportkapazität, und nicht allgemein durchgesetzt wurde.

Geht man im einzelnen auf die Finanzierung von ESVP-Instrumenten und -Maßnahmen ein, verschärft sich angesichts der gewählten Organisationsmodelle und der Finanzierung dieser Problemkomplex in dreifacher Weise:<sup>14</sup>

Schätzt man erstens die Kosten für den Aufbau einer angemessen ausgestatteten EU-Krisenreaktionskapazität auf Größenordnungen von 60 bis 100 Milliarden Euro (zu Preisen von 2001) und jährliche Operationskosten in Höhe von 7 bis 33 Milliarden Euro, so ergeben sich daraus jährliche Aufwendungen von rund 13 bis 43 Milliarden Euro bei einer Aufbauperiode von rund zehn Jahren. Die im engeren Sinne militärischen Belastungen hätten eine Erhöhung der europäischen Verteidigungsausgaben am Bruttosozialprodukt auf 2,3 bis 2,8 Prozent zur Folge. Dies kann objektiv als politisch zumutbar angesehen werden, wenn die Mitgliedstaaten wirklich eine weltpolitische Rolle der Europäischen Union wollen. Legt man zweitens diese Kosten entsprechend dem gegenwärtigen EU-Budget-Verteilungsschlüssel auf die Mitgliedsländer um, wird freilich die Akzeptanzproblematik deutlich: Für Deutschland würde dies eine dramatische Erhöhung des Verteidigungshaushaltes bedeuten. Erwägt man drittens, dass diese Kosten nicht national sondern „vergemeinschaftet“ abgerechnet würden, müsste das jetzige EU-Budget von 93 Milliarden Euro (2001) wesentlich erhöht werden. Dies verschärft nicht nur die bekannte allgemeine Problematik der EU-Budgetierung, sondern schafft auch zusätzliche Konflikte bei der Umlage dieser Belastung zwischen den Mitgliedstaaten.

Wenn man den Effekt dieser Kostenproblematik auf den diesbezüglichen politischen Willen von Union und Mitgliedsländern projiziert, müssen die dabei auftretenden aktuellen und

strukturellen Probleme berücksichtigt werden.<sup>15</sup> Was in absoluten Zahlen langfristig vertretbar erscheint, bedeutet für die aktuelle politische Debatte eine erhebliche und für manche politische Eliten unüberwindlich erscheinende politische Belastung – unabhängig von allen Glaubwürdigkeits- und Identitätsgewinnen. Es ist außerdem davon auszugehen, dass sich die haushaltspolitischen Konflikte zwischen den Netto-Empfängerländern und den Netto-Geberländern drastisch verschärfen würden.

Käme es darüberhinaus im Falle eines Einsatzes der ESVP-Truppe zu Verlusten an Menschenleben oder drohte gar ein politisch-militärisches Scheitern eines Einsatzes, so würde sich die Budgetfrage zu einer Frage von politischer Opportunität versus Sachnotwendigkeit entwickeln. Vermutlich würden sich eine Reihe von politischen Vertretern zugunsten der Opportunität entscheiden und eine angemessene Finanzierung der ESVP als politisch nicht oder nicht mehr machbar einstufen bzw. ESVP und EU-Krisenreaktionskräfte auf ein politisch-symbolisches Projekt oder auf ein lediglich taktisches Mittel, um in der NATO Veränderungen zugunsten der Europäer zu erzwingen, reduzieren.

Drei weitere strukturelle Besonderheiten sind zu beachten, die in dieser Form und Intensität für andere Integrationsprojekte wie z.B. Währungsunion und Erweiterung nicht galten bzw. gelten. Erstens setzt eine Aufbauperiode von mindestens zehn Jahren einen kontinuierlichen politisch-budgetären Willen voraus, der unabhängig von wirtschaftlichen Entwicklungen und politischen Opportunitätskalküls über mehrere Wahlperioden hinweg aufrecht erhalten werden muss. Dies gälte insbesondere für militärische Integrationsprozesse, wo zunächst Mehrkosten entstehen und wo sich die Einspareffekte erst am Ende der Integrationsbemühungen in voller Höhe einstellen. Zweitens muss dieser politische Wille auch dann durchgehalten werden, wenn wie bereits erwähnt Einsätze der EU-Krisenreaktionskräfte zu hohen personellen Verlusten oder gar zu politischen bzw. militärischen Fehlschlägen führen. Drittens stehen der Einsatz der EU-Krisenreaktionskräfte – insbesondere wenn er auf absehbare Zeit nur mit Hilfe der NATO erfolgen kann – immer wieder vor der Frage, warum man hier nicht wie bisher ganz auf die politisch, militärisch und budgetär komfortablere NATO zurückgreift, was darüber hinaus auch das atlantische Verhältnis entlasten würde.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die budgetäre Dimension die politischen und militärischen Bedenken wiederum nicht nur ergänzen, sondern erheblich weiter verschärfen. Auch hier gilt, dass hinter budgetären Entscheidungen letztlich politische Willensentscheidungen stehen. Bezogen auf ihre ökonomische, technologische und militärische Leistungsfähigkeit wären die Europäer objektiv nicht nur in der Lage, EU-Krisenreaktionskräfte in der gegenwärtig diskutierten Größenordnung aufzubauen, sondern könnten – wenn sie dies für notwendig hielten – langfristig, d.h. in Größenordnungen von 15 bis 20 Jahren auch eine annähernde Gleichrangigkeit mit den USA erreichen. Ob und wie weit solche Ziele umgesetzt werden, ist also nicht eine Frage der objektiven Möglichkeiten, sondern vielmehr des politischen Wollens. Anders als etwa. bei der Währungsunion oder der Erweiterung ist es dabei insbesondere die strukturelle Konkurrenzsituation zwischen der ESVP bzw. den EU-Krisenreaktionskräften auf der einen Seite und der NATO auf der anderen Seite, die in der Vergangenheit nicht nur immer wieder von der NATO offensiv thematisiert wurde, sondern auch im Sinne einer Kosten-Nutzen-Betrachtung gegen eine derartige „Duplizierung“ von Militärkapazitäten spricht.<sup>16</sup> Die Frage, ob die politischen und bud-



getären Kosten und Risiken angesichts der dabei auftretenden Konflikte in einem politisch sinnvollen und akzeptablen Verhältnis zu der erst nach zwei bis drei Wahlperioden auftretenden und nur sehr begrenzt wirksamen militärischen Unabhängigkeit von USA und NATO stehen, kann dabei nicht isoliert betrachtet werden, sondern wird durch die Forderung, dass eine *effiziente* ESVP letztlich nicht intergouvernementalistisch, sondern nur integrationistisch und mit Hilfe einer integrierten Militärkapazität machbar ist, noch verschärft. So ist es gerade die spezifische Problemgemengelage wie auch das Fehlen eines quasihegemonialen Architekten<sup>17</sup> oder eines externen Integrationszwanges<sup>18</sup>, die eine integrationspolitisch wie sachlogisch konsequente Politik in diesem Bereich erschweren bzw. von den Europäern Entscheidungen von einer strategischen Qualität erfordern, die jenseits aller Opportunitätsüberlegungen stehen.

### *Mittelfristige Optionen für die Lösung der Problematik*

Gerade eine derart negative Bewertung der ESVP über alle drei Dimensionen hinweg darf sich aber nicht nur auf den gegenwärtigen Stand beschränken, sondern muss auch auf die zur Zeit erkennbaren Tendenzen eingehen. Bei den heute vorliegenden Bedingungen kann bezogen auf die politische Dimension vor allem auf zwei Entwicklungslinien hingewiesen werden, die die negative Einschätzung des heutigen Standes relativieren.

Erstens ist eine weitere Verbesserung des Entscheidungsprozesses der ESVP – nicht der GASP – der mittleren Ebene durch eine de facto und im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz ohne nennenswerte Probleme durchsetzbare Absicherung ihrer Funktion und des schrittweisen Ausbaus ihrer materiellen Möglichkeiten insbesondere unter der jetzigen personellen Konstellation möglich, wenn nicht sogar absehbar.

Zweitens wird sich die Kooperation dieser Ebene mit vergleichbaren Ebenen der NATO – und der Nationalstaaten – ebenfalls schrittweise und auf pragmatische Weise verbessern. Hierbei ist davon auszugehen, dass insbesondere die NATO die Möglichkeit „der Stunde Null“ nutzt und gerade die Arbeit von EUMC und EUMS im eigenen Interesse unterstützt, um frühzeitig Einfluss auf die Meinungsbildung in der ESVP zu nehmen. Je langsamer und je kontroverser sich die Implementierung der ESVP-Ziele im Allgemeinen und der Krisenreaktionskräfte im Besonderen vollzieht, desto größer wird dieses „window of opportunity“ für die NATO bzw. die Möglichkeit, die Dominanz der NATO weiter zu erhalten und ggf. auch ihr sicherheits-, verteidigungs- und Peace-keeping-Monopol formal und de facto wieder herzustellen. Ähnliches gilt auch für die Mitgliedstaaten, wobei hier die Vertreter aus den Mitgliedstaaten der bekannten Doppelrolle, d.h. auf der einen Seite Anwalt nationaler Interessen und auf der anderen Seite Anwalt von gemeinschaftlichen Interessen, ausgesetzt sind.

Die Erfahrungen aus der Zusammenarbeit zwischen EU- bzw. NATO-Europa und den USA sowohl in der Auseinandersetzung mit dem internationalen Terrorismus als auch in Bezug auf Afghanistan werden jedoch möglicherweise zu einer Neubewertung der politischen Kosten militärischer Asymmetrie und Abhängigkeit führen und dem Ziel unabhängiger Politik und ihrer militärischen Instrumentierung neuen Auftrieb geben. Ein erfolgreicher Einsatz der EU-Krisenreaktionskräfte in Mazedonien kann darüber hinaus als Beweis

für die Richtigkeit des eingeschlagenen Kurses herangezogen werden und den „Duplizierungs“-Vorwurf der USA entschärfen.

Bei der militärischen Dimension werden die bisherigen Erfahrungen mit der militärischen Integration in der NATO, die angesichts der gegenwärtigen Ausbildung, Ausstattung und Zusammensetzung absehbaren Fehlschläge bzw. Probleme im Einsatz und die Attraktivität des quasi-integrierten Modells für die EU-Lufttransportflotte dazu führen, sowohl die Defizite abzubauen als auch integrative Tendenzen zu verstärken. Militärische wie rüstungsindustrielle Eliten werden dabei, wie in der Vergangenheit auch, pro-integrationistische Positionen vertreten und neben einer eigenständigen Lufttransportflotte auch für eine ebenso eigenständige C<sup>3</sup>-I-Kapazität eintreten, die von der Sache wie von den Kosten her nur in integrierter Form machbar ist. Bei der budgetären Dimension kann der Widerspruch zwischen Einspareffekt durch Integration und struktureller Unterfinanzierung die Bereitschaft zu integrativen Modellen bzw. zur Vergemeinschaftung in einzelnen Sektoren verstärken. Sollte sowohl das militärische wie auch das budgetäre Modell der EU-Lufttransportkapazität sich als erfolgreich erweisen, können davon wichtige Impulse ausgehen. Allerdings muss in diesem Zusammenhang auf die Erfahrung hingewiesen werden, dass sich Kosten-Nutzen-Rationalität nicht von alleine durchsetzt, sondern des politischen Willensträgers bedarf.

Geht man nun zu alternativen Entwicklungsmodellen über, so könnten diejenigen Mitgliedstaaten, die dazu Willens und in der Lage sind, im Rückgriff auf die Erfahrungen aus der WEU und unter Nutzung der Erfahrungen mit der Währungsunion, der Sozialcharta und dem Schengen-Regime in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik voranschreiten<sup>19</sup>. Ein solcher kerneuropäischer Ansatz, der sich zunächst auf die Sechser-Gruppe der Gründerstaaten konzentrierte, hätte in Sachen ESVP und insbesondere EU-Krisenreaktionskräfte eine Reihe von Vorzügen:

- Mit der Kombination der sich ergänzenden militärischen Kapazitäten vor allem Deutschlands und Frankreichs, entsteht ein militärisch relevanter Akteur mit einer langen Kooperationstradition, der vorhandene Strukturen wie Eurokorps übernehmen könnte.
- Die Sechser-Gruppe ist in Bezug auf Integrationswilligkeit, Einsicht in die Notwendigkeit einer eigenständigen Militärkapazität und militärische Zusammenarbeit relativ homogen; nötige Integrationsprozesse sind daher leichter zu bewerkstelligen.
- Insbesondere aufgrund der deutschen und französischen rüstungswirtschaftlichen Kapazitäten sind auch ohne Großbritannien eine Reihe von Rüstungsprojekten möglich, die für eine qualitative Autonomie notwendig sind.
- Eine solche Sechser-Union ist – vergleichbar wie die Währungsunion – gerade aufgrund ihrer höheren Handlungsfähigkeit allgemein-, sicherheits-, militär- und rüstungspolitisch attraktiv für kleinere Länder wie z.B. in Osteuropa.

Dieses Modell ist in der militärischen bzw. budgetären Sachlogik im Falle der gemeinsamen Lufttransportkapazität für die EU-Krisenreaktionskräfte bereits tendenziell angelegt und

kann schrittweise auf die anderen kostenintensiven Bereiche wie Marine und C<sup>3</sup>+I übertragen werden. Hauptargument gegen ein derartiges Sechser-Kernmodell ist aber, dass eine solche Sicherheits- und Verteidigungsunion gerade das Mitgliedsland Großbritannien ausschließt, dessen Einbezug aus politischen, militärischen und rüstungswirtschaftlichen Gründen qualitativ wie quantitativ sinnvoll und gerade angesichts der Nichtteilnahme an der Währungsunion integrationspolitisch von Bedeutung ist. Diesem hatten sowohl die Revitalisierung der WEU wie auch die intergouvernementalistische Konstruktion der ESVP und der EU-Krisenreaktionskräfte Rechnung getragen. Es ist dabei eine offene Frage, ob Großbritannien die Mitarbeit in einer Sechs-plus-Eins-Gruppe trotz oder wegen seiner Nichtbeteiligung an der Währungsunion leichter fällt<sup>20</sup> – auf jeden Fall ist die integrations- wie sachpolitische Problematik einer verteidigungspolitischen Sechser-Gruppe ungleich höher als die Nichtteilnahme Großbritanniens bei der Währungsunion und andern Regimen von „Willigen“. Bei einer Diskussion über Wunsch- und Machbarkeit eines solchen alternativen Modells darf nicht übersehen werden, dass gerade hinsichtlich der ESVP die Idee einer Sicherheitsunion nach dem Kerneuropamodell ausgeschlossen wurde.<sup>21</sup>

Unabhängig von der Frage, ob man bei der ESVP und den EU-Krisenreaktionskräften ein gradualistisches Vorgehen in Bezug auf die politische, militärische und budgetäre Sachproblematik und Integrationsdynamik oder ein alternatives Modell wie z.B. das einer Sicherheits-, Verteidigungs- und Rüstungswirtschaftsunion befürwortet, ist die Ausgangslage nach wie vor unbefriedigend: Die heutige ESVP und die EU-Krisenreaktionskräfte sind trotz der erheblichen Anstrengungen der beteiligten Staaten konzeptionell widersprüchlich, weisen keine Ziel-Mittel-Konsistenz auf, widersprechen den Gesetzen von politischer, militärischer und budgetärer Kosten-Nutzen-Effizienz und erbringen nicht die nötigen Leistungen – weder in Bezug auf Sachziele, wie Unabhängigkeit, Krisenkontrollwirksamkeit und Ordnungserhalt bzw. -wiederherstellung, noch auf das Ziel, den Integrationsprozess im politisch-militärischen Bereich zu komplementieren und dadurch weiter voranzutreiben. Das neue Verständnis von der Europäischen Union als einem globalen Akteur, der politisch Willens und ökonomisch wie militärisch auch fähig ist, europäische Ordnungsinteressen nicht nur innerhalb des europäischen Raumes sondern auch darüber hinaus zu projizieren, erfordert freilich, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um eine in der Sache wirksamere, politisch glaubhaftere und für den Integrationsprozess konstruktivere ESVP und entsprechende EU-Krisenreaktionskräfte zu schaffen.

### *Anmerkungen*

1. S. Martin Kremer und Uwe Schmalz: Nach Nizza – Perspektiven der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Mathias Jopp/Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001, S. 158-169.
2. Zur Analyse und Bewertung dieses Prozesses s. Mario Telo/Eric Remacle (Hrsg.): L'Union Européenne après Amsterdam. Adaptations institutionnelles, enjeux de la différenciation et de l'élargissement, Bruxelles 1998 und Elfriede Regelsberger/Mathias Jopp: Die Stärkung der Handlungsfähigkeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Otto Schmuck (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam, Bonn 1998, S. 155-170, S.168 sowie Mathias Jopp: Europäische Sicher-

- heits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Bonn 2001, S. 233-242.
3. Ausführlicher dazu Reimund Seidelmann: Zur Neuordnung der westeuropäischen Sicherheitspolitik, in: PVS-Sonderheft 23/1992, S. 335-361; zur Entwicklung der ESVP und zur Definition des Verhältnisses zur NATO vgl. die Dokumentensammlung von Maartje Rutten: From St. Malo to Nice, European defence: core documents, Chaillot Papers 47, Mai 2001.
  4. Zur Argumentation im einzelnen siehe Reimund Seidelmann (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer westeuropäischen Sicherheitspolitik, Baden-Baden 1989 und Eric Remacle/Reimund Seidelmann (Hrsg.): Pan-European Security Redefined, Baden-Baden 1998.
  5. Vgl. dazu auch die Argumentation in Gilles Andréani/Christoph Bertram/Charles Grant: Europe's Military Revolution, Centre for European Reform, London, Februar 2001, die andere Akzente und Bewertungen setzt.
  6. Vgl. Bericht des Vorsitizes zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Schlussfolgerungen des Vorsitizes, Europäischer Rat von Nizza, 7.-9. Dezember 2000, <http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm>.
  7. Diese Doktrin versteht die militärische Kapazität der EU nicht als Substitut zur NATO sondern als deren supplementäre Ergänzung.
  8. Diese Doktrin geht davon aus, die Probleme des unkoordinierten Nebeneinanders der verschiedenen Organisationen wie NATO und EU durch eine politische Verzahnung zu lösen. Wie schwierig dies ist, zeigt die Osterweiterungspolitik von EU und NATO; vgl. dazu Reimund Seidelmann: NATO's Enlargement as a Policy of Lost Opportunities, in: Journal of European Integration, 2-3/1997, S. 233-245.
  9. Vgl. Stelios Stavridis: Why the 'Militarising' of the European Union is Strengthening the Concept of a Civilian Power Europe, EUI Working Paper RSC 2001/17, Florenz, Juni 2001.
  10. Wilfried Loth: Entwürfe einer europäischen Verfassung: Eine historische Bilanz, Bonn 2002, dort z.B. der „Spinelli-Entwurf“.
  11. Vgl. dazu die Beiträge anlässlich der Münchner Sicherheitskonferenz 2002, wie etwa Wachsende Kluft innerhalb der NATO, Süddeutsche Zeitung vom 4.2.2002.
  12. Die Verteidigungsausgaben von NATO-Europa betragen für 1980-84 durchschnittlich 3,5 Prozent und für 2000 rund 2,1 Prozent; für Deutschland beträgt die Senkung rund 50 Prozent.
  13. Vgl. hierzu die Aussage von Hans Eichel laut Süddeutsche Zeitung vom 19.12.2001: „Ich sage als Finanzminister, eine gemeinsame europäische [Armee] ist billiger und effizienter.“
  14. Die im Folgenden zugrunde gelegten Daten stammen aus offiziellen Quellen von NATO und EU. Die groben Schätzungen basieren auf vergleichbaren Ausgabenpositionen der USA und stützen sich auf Interviews mit Militärs und Vertretern der Rüstungsindustrie. Die genannten Größenordnungen sind lediglich Anhalt und dienen in erster Linie zur Illustration der Problematik. Für detailliertere Angaben vgl. Reimund Seidelmann: Costs, Risks, and Benefits of a Global Military Capability for the European Union, in: Defence and Peace Economics, 8/1997, S. 123-145 und Reimund Seidelmann: Entwicklungsperspektiven und -optionen für die Kompetenz-, Mittel- und Finanzverteilung zwischen EU-Institutionen/NATO und den jeweiligen Mitgliedstaaten, Beitrag zu einer Studie der SWP zur ESVP 2001/02.
  15. Hier sei z.B. auf die Probleme hingewiesen, die entstehen, wenn ein oder mehrere Länder aus welchen Gründen auch immer auf ihre Beteiligung an der Lufttransportkapazität der Krisenreaktionskräfte verzichtet bzw. ihre Bestellungen der militärischen Version des Airbus (A 400 M) in Frage stellen.
  16. Vgl. etwa den Artikel von Madeleine Albright, in: Financial Times vom 7.12.1998; eine etwas andere Argumentation findet sich bei Kori Schake: Constructive Duplication: Reducing EU reliance on US military assets, Centre for European Reform Working Paper, January 2002.

17. Vgl. u.a. John Agnew und Stuart Corbridge: *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*, London 1995.
18. So verweist z. B. William Wallace: *The Dynamics of European Integration*, London 1991, auf den engen Zusammenhang von Erweiterung und Vertiefung.
19. Der Vertrag von Nizza schließt die flexible Zusammenarbeit ausdrücklich für Fragen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen aus (Art 27c EUV-Nizza), vgl. Elfriede Regelsberger: *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach ‚Nizza‘ – begrenzter Reformeifer und außervertragliche Dynamik*, in: *integration*, 2/2001, S. 159-161.
20. Zur britischen Sicht der ESVP vgl. Emil J. Kirchner: *British Perspectives on CFSP and ESDP*, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten*, Baden-Baden 2001, S. 41-56; Alrun Deutschmann: *Die britische Position zur GASP/ESVP: von Maastricht nach Nizza*, in: Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.): *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Baden-Baden 2002, S. 58-73.
21. Vgl. Regelsberger: *Begrenzter Reformeifer*, a.a.O.

# Die Beziehungen der Europäischen Union zum Südkaukasus: Von pragmatischer zu strategischer Politik?

Sebastian Mayer

„Europa ist von Kaliningrad im Norden, über den Kaukasus, Zentralasien und den Balkan von einem Bogen der Instabilität umgeben. Wir müssen mit dieser Gefahr fertig werden, diese Instabilität beseitigen.“<sup>1</sup> Diese Aussage von Außenkommissar Chris Patten unterstreicht die politische Bedeutung, die die Europäische Union neben der Krisenregion Balkan und dem Nachbarstaat Russland auch den drei südkaukasischen ehemaligen Sowjetrepubliken Aserbaidschan, Armenien und Georgien – dem Südkaukasus – beimisst. Die beiden Letzteren sind unmittelbare Nachbarn der Türkei. Georgien ist nur durch das Schwarze Meer von Bulgarien und Rumänien getrennt. Damit grenzt der Südkaukasus an drei Beitrittskandidaten, die mittelfristig der Union beitreten können. Die Europäische Union wird dadurch näher an die Region Südkaukasus heranrücken und ist damit den von Patten angesprochenen Risiken noch stärker ausgesetzt, als es schon derzeit der Fall ist. Bei den Risiken handelt es sich im wesentlichen um Terrorismus, Drogen- und Waffenhandel und illegale Migration, allesamt Phänomene, die in einem engen Zusammenhang mit ungelösten Sezessionsbestrebungen (Abchasien, Ossetien) sowie einem zwischenstaatlichen Disput (Berg-Karabach) stehen. Diese Konflikte werden gegenwärtig nicht großflächig militärisch ausgetragen und können daher auch mit dem Stichwort „frozen instability“ charakterisiert werden.<sup>2</sup> Die aktuellen Ausschreitungen in Abchasien verdeutlichen jedoch die Gefahr eines „Auftauens“ dieser Instabilität und den möglichen Übergang in eine heiße Phase. Neben diesen Herausforderungen eröffnet die Region jedoch zugleich auch Chancen, die sich aus dem Ausbau von Liefer- und Kooperationspotentialen sowie insbesondere aus dem Energiereichtum Aserbaidschans ergeben. Die Erdgas- und Erdölreserven im Kaspischen Meer gelten als die drittgrößten der Welt.

Bislang spielte sich die Konzeptualisierung der Südkaukasus-Politik weitgehend im Rahmen der vergemeinschafteten Europäischen Gemeinschaft und damit innerhalb der Kommission ab, der durch das Agenda-Setting damit eine einflussreiche Rolle zukommt. In der ersten Hälfte des Jahres 2001 ist die Südkaukasus-Politik jedoch zusätzlich auf der Ebene des Rates thematisiert worden, was den Beziehungen zu der Region eine gewisse Dynamik verliehen hat.

Erkennbar ist einerseits eine Unzufriedenheit vieler Mitgliedstaaten darüber, dort zwar größter Geldgeber zu sein, aber keine entsprechende politische Rolle zu spielen.<sup>3</sup> Zudem hat die Union dem Thema Krisenprävention in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre größere Aufmerksamkeit geschenkt und diese in mehreren Resolutionen zum Leitbild für die Gestaltung ihrer Entwicklungs- und Außenpolitik erklärt. Nachdem dabei zunächst Afrika eine größere Rolle gespielt hatte, entschied die schwedische Ratspräsidentschaft – auf eine Initiative der Kommission hin – einen Akzent auf Georgien, Armenien und Aserbaidschan zu legen. Im Rahmen einer Troika-Delegation – der ersten, die die Region jemals bereiste –

---

Sebastian Mayer, Europa-Fellow am Collegium Polonicum der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder

hat Außenministerin Lindh zusammen mit EU-Außenkommissar Chris Patten und Javier Solana, dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, im Februar 2001 den Südkaukasus besucht. Die EU-Vertreter haben mit den dortigen Entscheidungsträgern über die Rolle der Union bei der Lösung der genannten Herausforderungen gesprochen. Aus der Perspektive der Delegation sollte der Besuch zu einer Stärkung des Profils der Europäischen Union in der Region beitragen.<sup>4</sup> Die Kommission spricht darüber hinaus davon, dass bereits Mitte 1999 – mit dem Inkrafttreten der bilateralen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen – eine „neue Phase in den Beziehungen, (basierend, SM) auf einem strategischen Ansatz, der von der EU und den Partnerländern geteilt wird“, begonnen habe.<sup>5</sup>

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit solche Einschätzungen realistisch sind. Dabei skizziere ich zunächst in einem historischen Abriss die Entwicklung der EU-Beziehungen zum Kaukasus und arbeite anhand dessen die Motive für das Verhalten der Union heraus. Vor dem Hintergrund neuerer Entwicklungen soll dann eine Antwort auf die Frage versucht werden, ob die Kaukasus-Politik seit 1999 tatsächlich an Gewicht gewonnen hat. Kann deren Profil durch die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und die „institutionelle Aufwertung“ dauerhaft geschärft werden, so dass das Attribut *strategisch* im Sinne einer geplanten, kohärenten und effektiven Vorgehensweise angemessen wäre?

Ich vertrete dabei die These, dass die EU-Beziehungen zum Kaukasus in den Anfangsjahren stark durch humanitäre Erwägungen motiviert waren. In erster Linie ging es in diesem Zeitraum darum, den Transformationsprozess dieser Staaten zu unterstützen. Ab Mitte der neunziger Jahre eröffneten sich für die Union darüber hinaus jedoch Chancen materieller Art, die sie im Wesentlichen mit den bisherigen Instrumenten zu realisieren imstande war. Mit der Konkretisierung der eigenen Präferenzen, der Formalisierung der Beziehungen durch die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie angesichts der größeren Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten hat die Politik der Europäischen Union gegenüber dem Südkaukasus seitdem an Kohärenz und Zielgerichtetheit gewonnen. Gleichwohl ist das Merkmal *strategisch* derzeit noch nicht angemessen.

### *Ursprünge der EU-Beziehungen zum Südkaukasus*

Ein wesentliches Fundament der Hilfsprogramme der Europäischen Gemeinschaft für die UdSSR im Rahmen des Technical Assistance Programme von 1991 aber auch der Hilfe für die Nachfolgesubjekte, die Neuen Unabhängigen Staaten, stellt der Sachbereich Energie dar. Nicht nur Fragen der Reaktorsicherheit, insbesondere nach der Zerstörung des Atomreaktors in Tschernobyl 1986 ein Reizthema, sondern auch die Frage der Versorgungssicherheit mit Energieträgern spielte im Zusammenhang mit der rohstoffreichen Sowjetunion eine bedeutende Rolle.

Die Europäische Union ist zwar noch weit von einer einheitlichen Energiepolitik entfernt. Gleichwohl hat die Kommission vor dem Hintergrund von Fragen der Versorgungssicherheit, dem Wunsch nach einer gemeinsamen Linie in der Klimapolitik sowie im Zusammenhang mit der Umsetzung von Binnenmarkttrichtlinien seit Ende der achtziger Jahre Initiativen entwickelt, mit denen sie, zum Teil recht erfolgreich, versucht hat, ihre supranationalen Zuständigkeiten in diesen Bereichen auf die nicht-vergemeinschaftete Energiepolitik auszu-

weiten.<sup>6</sup> Der daraus resultierende Kompetenzgewinn hat durchaus auch eine außenpolitische Relevanz.<sup>7</sup> So wurde unter anderem die Energiepolitik als ein Instrument benutzt, um die Reformen in Mittel- und Osteuropa voranzubringen.<sup>8</sup>

Diese Logik und die Frage der Versorgungssicherheit fanden bereits 1990 Ausdruck im sogenannten Lubbers-Plan, einem Memorandum des damaligen niederländischen Premierminister Ruud Lubbers, das auf dem Treffen des Europäischen Rates im Juni 1990 in Dublin von den Staats- und Regierungschefs diskutiert wurde.<sup>9</sup> Der Plan sah vor, den Handel im Energiebereich zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Sowjetunion beziehungsweise Osteuropa auszuweiten. Dadurch sollte einerseits die Sicherung der Energieversorgung der Europäischen Union erhöht werden. Diese Diskussion gewann mit den Ereignissen Anfang August 1990 in Kuwait an zusätzlicher Bedeutung. Der Plan ist jedoch von dem abstrakteren Grundgedanken getragen, durch engere ökonomische Beziehungen mit den Energielieferanten im Sinne von Interdependenz – gegenseitiger Abhängigkeit – eine noch verlässlichere Grundlage für Energieimporte in die Europäische Gemeinschaft zu schaffen. Andererseits sollte durch eine Modernisierung der Energiewirtschaft sowie die stärkere Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Grundsätze zugleich die (Energie-)Wirtschaft der Sowjetunion leistungsfähiger gemacht und durch diesen stabilisierenden Effekt der politische Reformprozess unterstützt werden.<sup>10</sup>

Laut Abschlusserklärung des Dubliner Gipfels wurde dieser Vorschlag weiter verfolgt und neben den Niederlanden insbesondere von Großbritannien sowie von Kommissionspräsident Jacques Delors unterstützt, der darin eine willkommene Gelegenheit sah, die Rolle der Kommission zu stärken. Der Lubbers-Plan mündete einerseits in den Energiecharta-Vertrag, der am 16. April 1998 in Kraft trat. Er verfolgt das Ziel, die Umweltverschmutzungen in Osteuropa zu verringern, Energieinfrastruktur und ökonomische Effizienz zu verbessern. Dadurch sollten zugleich westliche Investitionen gefördert und abgesichert werden, so dass Kunden in Westeuropa von einer günstigeren Versorgung mit Energieträgern profitieren können.<sup>11</sup> Andererseits finden die Überlegungen Lubbers' auch ihren Niederschlag in den Hilfsprogrammen, die Grundlage für die Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft gegenüber den Südkaukasus-Staaten sind.

### *Die EU-Beziehungen zum Südkaukasus bis Mitte der neunziger Jahre*

Im April 1989 wurde vom OECD-Wirtschaftsgipfel beschlossen, die technische Hilfe gegenüber Osteuropa im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft zu koordinieren. Am 15. Juli 1991 nahm der Rat dann eine Verordnung an,<sup>12</sup> die die rechtliche Grundlage für das Technical Assistance Programme<sup>13</sup> darstellt und zunächst für 1991 400 Millionen ECU zur Verfügung stellte.<sup>14</sup> Die Mittel wurden im genannten Jahr für Projekte in Bereichen wie Transport, Energie oder Finanzdienstleistungen verwendet.<sup>15</sup> Zu den wesentlichen Zielen im Bereich Energie gehörte einerseits die Unterstützung des politischen und wirtschaftlichen Reformprozesses. Auch hat Markterschließung offensichtlich eine Rolle gespielt, wenn ein abgestimmtes Vorgehen im Bereich Energieeinsparung und die Erleichterung des Transfers europäischer Energietechnik gefordert wird. Andererseits wurde dem Thema Reaktorsicherheit in der Sowjetunion eine große Bedeutung beigemessen. Dies wird schon daraus ersichtlich, dass der größte Anteil am Energiebereich des Programms von 1991 (115 Millionen ECU) auf Reaktorsicherheit entfiel, nämlich 54,4 Millionen ECU.<sup>16</sup>



1992 wurde dieses Hilfsprogramm in TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) umbenannt und fortan für die Staaten der ehemaligen Sowjetunion – darunter die Südkaukasus-Staaten – konzipiert. Die Bedeutung energierelevanter Projekte war hier insofern gering, als keines der Kaukasus-Länder zum damaligen Zeitpunkt eine herausragende Stellung als überregionaler Energielieferant hatte. Die nationalen TACIS-Programme waren daher in den ersten Jahren vor allem darauf ausgelegt, den sich vollziehenden Transformationsprozess der Zielländer zu unterstützen, der durch die sich aus der Unabhängigkeit ergebenden zusätzlichen Probleme sowie die bereits genannten Konflikte noch an Brisanz gewann. Dementsprechend wurde TACIS auch zunächst als Instrument zur Hilfestellung bei Problemen eingesetzt, die unmittelbar nach der Erlangung der Unabhängigkeit der Kaukasus-Staaten auftraten. So wurden bis 1995 insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Reform der öffentlichen Verwaltung, Umstrukturierung der Staatsunternehmen, Entwicklung des privaten Sektors sowie politische Beratung Projekte gefördert. Sowohl politisch als auch ökonomisch waren Georgien, Armenien und Aserbaidschan in diesen Jahren außerordentlich schwach. Von der technischen Hilfe abgesehen hat die Europäische Union insbesondere zwischen 1994 und 1996 humanitäre Hilfe im Rahmen des Amtes für humanitäre Hilfen der Europäischen Gemeinschaft (ECHO) bei der Bewältigung von Flüchtlingsströmen geleistet. Für Aserbaidschan, das als Folge der Niederlage im Konflikt um Berg-Karabach zwanzig Prozent seines Territoriums verlor und sich dadurch mit massiven Fluchtbewegungen konfrontiert sah, hat ECHO von 1992 bis 1999 fast 180 Millionen Euro aufgewendet.<sup>17</sup>

Schon bald zielten die TACIS-Programme jedoch wesentlich stärker auf technische Hilfe bei der Entwicklung der Infrastruktur der Region ab. Bereits im Mai 1993 wurde als Follow-up einer Vereinbarung zwischen Georgien, Aserbaidschan, Turkmenistan und Usbekistan das Projekt eines Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia (TRACECA) auf den Weg gebracht. Ein multilaterales Verkehrsabkommen wurde Anfang September 1998 von 32 Staaten unterzeichnet.<sup>18</sup> Bei dem TRACECA-Vorhaben handelt es sich um das größte TACIS-Projekt, das darauf abzielt, die Seidenstraße aus dem Mittelalter, die durch einige der Teilnehmerstaaten geführt hatte, „wiederzubeleben“. Es stellt ein integriertes Netzwerk dar – bestehend aus teilweise instandgesetzten Straßen, Eisenbahnverbindungen, Häfen und Fährverbindungen – das von den zentralasiatischen Staaten über das Kaspische Meer und den Südkaukasus schließlich bis an und mit Fährverbindungen über das Schwarze Meer reichen soll. Der TRACECA wird damit insgesamt knapp zehn Staaten des Kaukasus bzw. Zentralasiens einen Zugang zum offenen Meer bieten und ihnen damit einen schnelleren und billigeren Zugang zu den internationalen Märkten ermöglichen. Die Vorhaben sollen diesen Staaten damit auch eine größere ökonomische und politische Unabhängigkeit von Russland verschaffen, indem dessen Transportwege durch den TRACECA in ihrer Bedeutung relativiert werden.

### *Versorgungssicherheit der Europäischen Union und Förderung regionaler Stabilität*

Im September 1994 hat die staatliche aserbaidshische Ölgesellschaft Förderverträge mit der multinationalen Azerbaijan International Operating Company abgeschlossen. Mit der Konkretisierung der Ölförderung (die Lagerstätten wurden bereits um 1990 prospektiert) rückte das Thema Versorgungssicherheit auch im Zusammenhang mit den Kaukasus-Staaten stärker in den Fokus der Europäischen Gemeinschaft.<sup>19</sup> Die technische Hilfe bei der

Entwicklung der Infrastruktur wurde in einen engeren Kontext mit der Diversifizierung der Transportwege für Energieträger gestellt. In diesem Zusammenhang ist das TACIS-Infrastrukturprojekt Interstate Oil and Gas Transport to Europe (INOGATE) zu nennen, das das Ziel verfolgt, Lücken in der Öl- und Gastransportinfrastruktur Richtung Europäische Union zu schließen, existierende Transportwege zu verbessern sowie Einschätzungen möglicher zusätzlicher Optionen für den Transport von Kohlenwasserstoffen aus der Kaspischen Region auf europäische und allgemein westliche Märkte vorzunehmen. Die Union ist derzeit darauf angewiesen, zirka fünfzig Prozent ihrer Energieträger zu importieren. Dieser Anteil dürfte bei gleichbleibender Politik in den nächsten Jahren noch deutlich zunehmen.<sup>20</sup> Besonders die südosteuropäischen EU-Beitrittskandidaten der Helsinki-Gruppe sind stark vom Energielieferanten Russland abhängig und profitieren im besonderen von einer Diversifizierung ihrer Importstrukturen.

Am 19. August 2001 konnte eine Pipeline von Odessa nach Brodi (beide Ukraine) fertiggestellt werden, die von INOGATE unterstützt wurde. Zusammen mit der Verbindung Baku (Aserbaidschan) – Supsa (Georgien) stellt diese Pipeline einen wichtigen Lückenschluss zu den transeuropäischen Verkehrsnetzen dar und erlaubt den Transport von aus Novorossisk (Russland) und Supsa stammendem Öl auf den europäischen Markt. Zudem hat das unter anderem von Chevron und Rosneft getragene *Caspian Pipeline Consortium* am 26. März 2001 eine Verbindung fertiggestellt, die vom Tengiz-Feld (Kasachstan) zu einem neuen Tiefseehafen bei Novorossisk am Schwarzen Meer führt. Dazu wurde eine bereits bestehende Verbindung zwischen Tengiz und Komsomolskaia (Russland) erneuert und ausgebaut sowie von dort nach Novorossisk eine neue Strecke erstellt. Mitte Oktober 2001 konnte der erste Tanker befüllt werden. Im Jahr 2010 soll die Pipeline 62 Millionen Tonnen Öl pro Jahr transportieren.<sup>21</sup>

Darüber hinaus plant ein von amerikanischen Firmen dominiertes Konsortium eine Ölpipeline von der bulgarischen Schwarzmeerstadt Burgas durch Mazedonien zum albanischen Adriahafen Vlore. Daneben wird von Russland und Griechenland eine Verbindung Burgas-Alexandropolis (Griechenland) favorisiert. Vom rumänischen Konstanza aus könnte schließlich eine Pipeline über Omisalj (Jugoslawien) nach Triest (Italien) führen.<sup>22</sup>

Durch die bestehenden Anlagen können bereits jetzt größere Mengen kaspischen Öls vom Schwarzen Meer aus entweder weiter über die nördlichen Schwarzmeerbahnen nach Europa beziehungsweise direkt durch den Bosphorus auf die Weltmärkte exportiert werden.<sup>23</sup> Damit hat die Europäische Union ein wesentliches Ziel erreicht: Transportwege, die den Export des kaspischen Öls auf internationale Märkte – bei besonderer Berücksichtigung der Versorgung Mitteleuropas – zulassen.

Eine konkrete geographische Ausrichtung, die besondere Förderung bestimmter Pipelines, wurde von der Kommission zwar nie als Ziel von INOGATE benannt sondern stets eine *generelle* Diversifizierung befürwortet. So hat die Kommission zu keinem Zeitpunkt die Pipeline Baku-Supsa direkt unterstützt. Gleichwohl lässt sich an der Förderung entsprechender Hafenanlagen wie Supsa oder Odessa oder der Pipeline Odessa-Brodi eine klare Präferenz für eine stärkere Ausrichtung nach West-Nordwest ausmachen.

Im Vergleich zum Erfolg der Europäischen Union ist das von den USA unterstützte Mega-Projekt einer 1.700 Kilometer langen Öl- und Gaspipeline von Baku über die georgische

Hauptstadt Tiflis nach Ceyhan (Türkei) in das östliche Mittelmeer noch mit Fragezeichen behaftet und wird - nach derzeitigen Plänen der Investoren - erst Anfang 2005 in Betrieb gehen.<sup>24</sup>

Das Ziel größerer Sicherheit bei der Energieversorgung wird aus der Perspektive der Kommission stets in einen engen Zusammenhang mit dem Wunsch nach Prosperität und Stabilität in den Drittländern gestellt: „Die Öl- und Gasförderung aus den Vorkommen unter dem Kaspischen Meer (...) ist eine der größten Herausforderungen, denen Europa am Beginn des 21. Jahrhunderts gegenübersteht, da Europa – die erweiterte Europäische Union von morgen sowie seine Nachbarn auf dem Balkan – der wichtigste Abnehmer für diese neuen Energiequellen sein wird. Eine gesicherte Energieversorgung und die Diversifizierung im Energiesektor sind wichtige Elemente der EU-Energiepolitik. Der Zweck besteht jedoch nicht nur darin, Öl und Gas in die Märkte der Europäischen Union zu befördern, mit diesem Schritt soll auch sichergestellt werden, dass der Energiesektor in Zukunft kein potentieller Konfliktherd mehr ist. Der Energiesektor soll statt dessen zur Beseitigung von Hindernissen, zur Öffnung der Grenzen und zur Schaffung von Wohlstand in einer Region beitragen, deren Lage bisher schwierig war, die jedoch durch die Nutzung ihres Potentials enorm profitieren könnte.“<sup>25</sup>

Die Tatsache, dass die TACIS-Programme - neben den konkreten Interessen der Europäischen Union - in ihrer Gesamtheit auf eine Stabilisierung der Region abzielen, wird auch daran deutlich, dass neben den Infrastrukturmaßnahmen nach wie vor Projekten in den Bereichen Politikberatung, Demokratie und Menschenrechte (Demokratie-Programme), Landwirtschaft (zum Beispiel das Regional Agricultural Reform Programme) oder Unterstützung von Unternehmen (zum Beispiel das Centre for Enterprise Restructuring and Management Assistance) ein wesentlicher Anteil der Hilfen zukommt.<sup>26</sup> Die Auswirkungen dieser Programme sind gleichwohl weniger sichtbar.

Die Beziehungen der Europäischen Union zu den Staaten des Südkaukasus auf Fragen der Energieversorgung zu reduzieren, greift also bei weitem zu kurz. Sie spielen zwar eine wesentliche Rolle, müssen jedoch stets im Gesamtzusammenhang von normativen und sicherheitspolitischen Motiven gesehen werden. Unverkennbar ist die Erwartung der Europäischen Union, dass sich Spill-over-Effekte von der ökonomischen auf die politische Ebene ergeben und in diesem Sinne einem wirtschaftlichen letztlich auch ein politischer Wandel folgt. Auf der ersten Tagung des Kooperationsrates zwischen der Europäischen Union und Georgien im Oktober 1999 etwa machten die beiden Parteien deutlich, „daß sie den demokratischen Werten, den Menschenrechten und den Grundsätzen der Marktwirtschaft große Bedeutung beimessen. Sie bekräftigten ihren Willen, die politischen, wirtschaftlichen, finanziellen und kulturellen Beziehungen zu intensivieren und die demokratische Reform und den Übergang zur Marktwirtschaft, die derzeit in Georgien stattfinden, zu fördern (...). Der Kooperationsrat stellte fest, daß die Beziehungen zwischen der EU und den drei Staaten des Südkaukasus (...) wie auch der Frieden und die Stabilität in der Region im Rahmen der voranschreitenden EU-Erweiterung an Bedeutung für die Sicherheit in Europa als Ganzes gewinnen.“<sup>27</sup>

*Die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1999*

Ein erstes Gipfeltreffen zwischen der Europäischen Union und den Südkaukasus-Staaten fand Ende Juni 1999 im Vorfeld der im Juli 1999 in Kraft getretenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen in Luxemburg statt.<sup>28</sup> An dem Treffen nahmen die Staatschefs Eduard Schewardnadse (Georgien), Robert Kotscharjan (Armenien) und Artur Rasisade (Aserbaidshan) teil. In einer Gemeinsamen Erklärung unterstreicht die EU-Seite die wirtschaftliche und politische Bedeutung, die sie dem Südkaukasus beimisst. Gefordert wird „die schrittweise Heranführung der südkaukasischen Republiken an einen größeren Raum der Zusammenarbeit in Europa und den benachbarten Regionen“.<sup>29</sup>

Die bilateralen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wurden im April 1996 von den Außenministern der Südkaukasus-Staaten und den EU-Vertretern unterzeichnet, am 22. Juni 1999 ratifiziert und traten schließlich am 1. Juli 1999 in Kraft. Sie sind – wie auch die TACIS-Programme selbst – auf eine enge Kooperation mit den jeweiligen nationalen Regierungen ausgelegt, regeln die politischen, wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zwischen den Parteien und stellen damit eine Grundlage für die Zusammenarbeit in allen nichtmilitärischen Bereichen dar. Daneben ist ein regelmäßiger politischer Dialog vorgesehen. Bislang haben drei Tagungen der Kooperationsräte stattgefunden, die letzte am 30. Oktober 2001.

Allgemeine Ziele der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sind die Unterstützung der Unabhängigkeit, der Souveränität und der territorialen Integrität der Partnerländer sowie die Zusammenarbeit sowohl untereinander und mit den Nachbarländern als auch mit der Europäischen Union selbst. Die Achtung der demokratischen Grundsätze, der Menschenrechte und der Grundsätze der Marktwirtschaft werden als notwendige Voraussetzungen für die Entwicklung der Beziehungen zur Europäischen Union erachtet. Indem die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vor allem im Wirtschaftsbereich eine Angleichung der Rechtsvorschriften an die europäischen Normen vorsehen, tragen sie dem Ziel Rechnung, die Südkaukasus-Staaten an den größeren Raum der Zusammenarbeit in Europa heranzuführen. Aber auch in vielen anderen Bereichen sehen sie Zusammenarbeit und Rechtsangleichung vor: In den Bereichen Investitionsförderung, Verkehr, Umweltschutz, Energieversorgung und industrielle Zusammenarbeit, bei der Bekämpfung von Straftaten und illegaler Einwanderung. Im Bereich Handel ist vorgesehen, den Vertragsparteien gegenseitig die Meistbegünstigung im Warenverkehr einzuräumen. Damit dienen sie auch dem Ziel, Georgien, Armenien und Aserbaidshan mittelfristig eine Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation WTO zu ermöglichen.

Die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bedeuten einen wichtigen qualitativen Fortschritt in den Beziehungen der Europäischen Union mit den Staaten des Südkaukasus. Sie weiten das Spektrum an Politikfeldern aus, die Gegenstand des Dialogs sind. Sie binden die Adressaten in institutionelle Strukturen ein, die einen Rahmen schaffen, und legen sie auf die Befolgung von demokratischen und marktwirtschaftlichen Normen und Regeln sowie friedliche Konfliktlösungsstrategien fest. Dabei ist die Anerkennung eines Zusammenhangs von Demokratie und zwischenstaatlicher Stabilität durch die Europäische Union vor allem den positiven Erfahrungen der europäischen Integration und dem wirkmächtigen Theorem des *Demokratischen Friedens* geschuldet.<sup>30</sup>

Von Bedeutung ist die politische Konditionalisierung der Finanzhilfen in den Abkommen, die von Fortschritten in den Reformprozessen sowie vor allem in den oben genannten Konflikten abhängig gemacht werden. Zu recht wird die Kaukasus-Politik daher auch als „framework-setting“ bezeichnet.<sup>31</sup>

### *Der Troika-Besuch 2001 und die Bedeutung der Krisenprävention*

Wie bereits erwähnt, wurde das Thema Krisenprävention in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre innerhalb der Europäischen Union mit besonderer Intensität diskutiert. Im April 2001 legte die Kommission einen Vorschlag zur Verbesserung der Konfliktprävention vor. „Neben langfristig ausgelegten Präventivmaßnahmen sollte die EU auch eine Verbesserung ihrer Fähigkeit zu rascher Reaktion, wenn sich die Lage in einem bestimmten Land in bedenklicher Weise zuspitzt, ins Auge fassen. (...) In solchen Situationen im Vorfeld einer Krise lassen sich viele der Gemeinschaftsinstrumente einsetzen. (...) Der EU steht eine Vielzahl von Optionen zu Gebote, die vom politischen Dialog bis hin zu den Sonderbeauftragten reichen und in Zukunft auch nichtmilitärische Krisenmanagementmechanismen einschließen.“<sup>32</sup> Vor diesem Hintergrund muss auch der Vorschlag der Kommission an die schwedische Ratspräsidentschaft gesehen werden, einen Troika-Besuch in den Kaukasus zu organisieren. In der Presseerklärung des Rates im Vorfeld der Reise heißt es: „Stabilität und wirtschaftlicher Aufschwung in der Region sind für Europa wichtig. Deshalb unterstützt die EU die Staaten der Region und fördert die regionale Zusammenarbeit.“<sup>33</sup> Obwohl keine substantiellen Ergebnisse aus dem Besuch resultierten, signalisiert er doch eine gewisse Zäsur und den Wunsch der Kommission und vieler EU-Mitglieder<sup>34</sup> nach einer aktiveren und profilierten Kaukasus-Politik. Dazu gehört auch, der Europäischen Union neben der OSZE und den Vereinten Nationen eine größere Rolle bei der Konfliktlösung im Südkaukasus einzuräumen und dabei das eigene Vorgehen mit dem anderer relevanter Akteure besser zu koordinieren. „Doch wir wissen, dass die EU nicht die Mittel hat, Probleme dieser Größenordnung alleine anzugehen. (...) auch die Staaten der Region – die Türkei, der Iran und vor allem Russland –, die USA sowie internationale Organisationen können zur Lösung der Konflikte beitragen.“<sup>35</sup> So wurde in den Schlussfolgerungen des EU-US-Gipfels in Göteborg am 14. Juni 2001 festgehalten, dass Europäische Union und USA im Südkaukasus einen verstärkten politischen Dialog führen wollen.<sup>36</sup>

Im Abschlussdokument des EU-Gipfels zwei Tage darauf wurde nochmals die allgemeine Bedeutung der Krisenprävention hervorgehoben: „Der Europäische Rat bestätigte das Programm der EU zur Verhütung gewaltsamer Konflikte, das die Fähigkeit der Union verbessern wird, in kohärenter Weise Frühwarnung zu betreiben, Analysen durchzuführen und Maßnahmen zu treffen. Die Konfliktverhütung ist eines der Hauptziele der Außenbeziehungen der Union und sollte in alle ihre relevanten Aspekte, einschließlich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Entwicklungszusammenarbeit und des Handels, integriert werden.“<sup>37</sup> Bislang ist die Europäische Union in der Gemeinsamen Kontrollkommission der OSZE für Südossetien vertreten und es ist abzusehen, dass sie künftig auch in der Konfliktlösung in Abchasien eine größere Rolle spielen wird. Als eine Organisation mit der Fähigkeit zu eigenständigem Handeln kann die Union hier in der Tat die Bemühungen der Vereinten Nationen und der OSZE als Rahmenorganisationen stärker unterstützen.

Auch unter der belgischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2001 fanden der Sachbereich Krisenmanagement und in dem Zusammenhang die Region des Kaukasus Aufmerksamkeit. Im Prioritätenbericht des Vorsitzes heißt es: „Die Europäische Union darf sich (...) nicht auf die Frage beschränken, was zu tun ist, wenn ein Konflikt in der Nähe ihrer Grenzen zu einer gewalttätigen Auseinandersetzung eskaliert ist. Die Union soll ebenfalls über die Frage beraten, welche vorbeugenden Maßnahmen sie ergreifen kann, damit ein Konflikt nicht in eine gewalttätige Auseinandersetzung entartet. Der belgische Vorsitz wird die Arbeit in Bezug auf die Vorbeugung von Krisen und die zivilen Aspekte des Krisenmanagements weiter fortsetzen. (...) Im politischen Dialog mit Russland werden auch die Stabilisierung der Lage im Kaukasus sowie die Verstärkung des Rechtsstaates erörtert werden.“<sup>38</sup> Die Gemeinsame Erklärung der südkaukasischen Außenminister und der Europäischen Union vom 29. Oktober 2001 vor dem Hintergrund der dritten turnusgemäßen Tagung der Kooperationsräte war kein regulärer Bestandteil der unter den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vorgesehenen institutionellen Verfahrensweisen. Dies weist auf die Berücksichtigung des Südkaukasus auch unter belgischer Präsidentschaft hin. In der Erklärung unterstreichen die Minister „die Entschlossenheit der EU, eine aktivere politische Rolle in der Region zu spielen. Sie sind nach wie vor bestrebt, Konflikte durch Verhandlungen und auf der Grundlage des Völkerrechts zu lösen.“<sup>39</sup>

In keiner der EU-Erklärungen findet indes der Vorschlag des ambitionierten Kaukasus-Stabilitätspaktes Erwähnung, der im Mai 2000 vom Brüsseler *Center for European Policy Studies* vorgelegt wurde.<sup>40</sup> Dies hängt damit zusammen, dass sich die Staats- und Regierungschefs vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung und des Balkan-Stabilitätspakts nicht noch größere finanzielle Lasten aufbürden wollen. Die Pro-Kopf-Hilfe der Union für den Südkaukasus ist bereits eine der höchsten innerhalb der Staaten der ehemaligen UdSSR. Ohnehin wird – zumindest im deutschen Außenministerium – zum Teil Kritik an der Kommission wegen vorgegeblicher Kompetenzüberschreitung in Sachen Südkaukasus artikuliert. Darüber hinaus ist fraglich, ob eine Lösung der Konflikte tatsächlich einen so umfassenden Ansatz voraussetzt, der womöglich weitere, weitgehend unstrittige Aspekte, unnötig politisieren würde. Es geht statt dessen in erster Linie um den politischen Willen der Beteiligten beziehungsweise um die diffizile innenpolitische Situation in den Südkaukasus-Staaten, die zum Teil naheliegende Kompromisse erschwert.

### *Klarere Interessen, deutlicheres Profil, aber noch keine Strategie*

Zusammenfassend kann also von folgenden Motiven der Kaukasus-Politik der Europäischen Union ausgegangen werden, die eng miteinander verknüpft sind: Unterstützung der Staatenbildungs- sowie Transformationsprozesse; damit direkt zusammenhängend die politische und wirtschaftliche Stabilisierung des Südkaukasus als EU-Peripherie; die Wahrnehmung der Südkaukasus-Staaten als Mitglieder der Werten verpflichteten Gemeinschaft der OSZE und des Europarats sowie konkrete materielle Interessen, die aus Markterschließung und Sicherung der Energieversorgung der Union resultieren.

Die Kommission hat in ihren Beziehungen zu den Südkaukasus-Staaten Anfang der neunziger Jahre mit Instrumenten gearbeitet, die nicht zur Unterstützung strategischer Ziele eingesetzt wurden, von keiner klaren Perspektive geleitet waren und in Teilen experimentellen Charakter hatten. Ursprünglich gehörten zwar auch Markterschließung und Versorgungs-

sicherheit zu den Motiven für die Modernisierung der Energiewirtschaft der Sowjetunion. Nach deren Auflösung, der Umbenennung der technischen Hilfe in TACIS und der Untergliederung in Länderprogramme stand für die Europäische Union in ihrer Hilfe für die Kaukasus-Drittländer jedoch die Befriedigung unmittelbarer Bedürfnisse und allgemein der Unterstützung der Transformationsprozesse im Vordergrund. Seit der Konkretisierung der Förderbedingungen in Aserbaidschan 1994 und dem daraus resultierenden stärkeren materiellen Interesse Russlands und der USA am Südkaukasus hat sich die Union zudem in der Rolle eines „ehrlichen Maklers“ gesehen, der zwischen potentiellen Investoren im Bereich Energiewirtschaft und den Zielländern vermittelt, ohne dabei mit einem Dominanzanspruch aufzutreten. Es bestand Übereinstimmung zwischen zwei Zielen: Erstens, den Kaukasus-Staaten durch die Diversifizierung ihrer Exportinfrastruktur Richtung Nordwesten zu Unabhängigkeit und ökonomischer Prosperität zu verhelfen; zweitens, die Importstruktur der Europäischen Union zu diversifizieren, um deren Sicherheit bei der Energieversorgung zu erhöhen. Entgegen eigener Aussagen („ehrlicher Makler“) hat die Kommission durch den Einsatz struktureller Macht<sup>41</sup> erfolgreich Einfluss auf den Bau bestimmter Transportwege genommen und bringt damit ein Allgemeininteresse der Union zum Ausdruck. Diese Ziele waren mit dem Einsatz der bisherigen Mittel gut zu realisieren. Die energierelevanten Anstrengungen im Südkaukasus können vor diesem Hintergrund durchaus als Beitrag für eine auswärtige EU-Energiepolitik gewertet werden, wie sie vom *Grünbuch Energie* der Kommission gefordert wird.<sup>42</sup>

Mit dem Inkrafttreten der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen im Juli 1999 wurden die Beziehungen zum Südkaukasus schließlich formalisiert und auf eine neue Grundlage gestellt, indem sie einen institutionellen Rahmen und Möglichkeiten für die Zusammenarbeit in allen nichtmilitärischen Bereichen geschaffen haben. Sie dienen als politische Richtlinien für die Europäische Union, dokumentieren deren Interessen und stellen ein Bindeglied dar, das einen formalisierten Dialog, eine „Infrastruktur der Kooperation“ im Sinne von „internalization“ ermöglicht.<sup>43</sup> Als normativer Bezugspunkt dient den Abkommen ein Bekenntnis zu Menschenrechten und Demokratie, von denen gleichzeitig positive Auswirkungen auf die politische und regionale Stabilität erhofft werden. Zugleich geht man von einer Interdependenz zwischen ökonomischen und politischen Stabilitätsproblemen aus. Dieser umfassende Ansatz, der normative, ökonomische wie auch politische Aspekte gleichermaßen berücksichtigt, stellt damit eine nachhaltige, wenn auch langwierige Problemlösungsstrategie dar. Auch wenn die unter den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen regelmäßig tagenden Kooperationsräte und Kooperationsausschüsse selten substantielle Ergebnisse hervorbringen, so bieten sie den Außenministern von Georgien, Armenien und Aserbaidschan doch ein relativ stabiles Forum und können insofern mindestens als vertrauensbildende Maßnahmen gesehen werden.

Eine erhöhte Aufmerksamkeit für Fragen der Krisenprävention hat aus der Perspektive der Europäischen Union zu einem zusätzlichen Bedeutungsgewinn des Südkaukasus geführt, insbesondere unter der schwedischen und belgischen Präsidentschaft. Anscheinend sind sich aber noch nicht alle EU-Staaten völlig im klaren über die Implikationen der neueren Entwicklungen. Rhetorisch betonen alle die Notwendigkeit einer stärkeren Aufmerksamkeit für den Kaukasus. So hatte etwa Außenminister Fischer vor dem Hintergrund einer Reise in die Region im Juli 2000 den oben angesprochenen Stabilitätspakt gefordert und eine „langfristig präventive Politik“ angemahnt.<sup>44</sup> Im Mai 2001 ist Fischer – zusammen mit einer Wirtschaftsdelegation – erneut in die Region gereist.<sup>45</sup> Aber konzeptionell scheint der

Südkaukasus im Auswärtigen Amt derzeit keine wesentliche Rolle zu spielen. Auch nach den Terroranschlägen des 11. September, die Zentralasien in den Mittelpunkt internationaler diplomatischer und militärischer Aktivitäten rückten, hat sich dies nicht grundlegend geändert. Im Gegenteil: Durch den Fokus auf Afghanistan und den Nahen Osten könnten Tiflis, Jerewan und Baku eher marginalisiert werden, wie vom aserbaidjanischen Außenminister Guliev befürchtet.<sup>46</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU-Beziehungen zum Südkaukasus in den letzten Jahren nicht nur in ihrem Umfang zugenommen sondern auch an Profil und Zielgerichtetheit gewonnen haben. Insofern lässt sich mit Recht von einer *Kaukasus- beziehungsweise Südkaukasus-Politik* der Europäischen Union sprechen. Insbesondere in Bezug auf die Lösung der genannten Konflikte klafft jedoch immer noch eine Lücke zwischen Intentionen und den konkreten Formen politischer Unterstützung, ein Befund, der das Attribut *strategisch* im Sinne einer kohärenten und effektiven Vorgehensweise derzeit noch nicht zulässt. Es muss daher in den nächsten Monaten und Jahren vor allem darum gehen, die bestehenden Ressourcen noch stärker mit den politischen Zielen in Einklang zu bringen, um das Gestaltungspotential der Europäischen Union noch stärker auszuschöpfen. Dabei ist nochmals festzuhalten, dass es im wesentlichen um den politischen Willen und nicht um eine umfangreichere finanzielle Ausstattung geht. Die formale Befassung der Mitgliedstaaten mit den genannten Problemen ist dabei ein wichtiger Schritt. In dem Maße, in dem sich die Kaukasus-Politik stärker auf die Ebene des Rates bewegt, rückt jedoch das Problem der intergouvernementalen Kohärenz in den Vordergrund, mit dem sich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik prinzipiell konfrontiert sieht.<sup>47</sup> Allerdings spielen in der Kaukasus-Politik – im Gegensatz etwa zu der Euro-Med-Partnerschaft mit den Mittelmeeranrainern – imperiale Nostalgien von Mitgliedstaaten keine Rolle. Die Politikgestaltung der Union im Kaukasus läuft daher zumindest in dieser Hinsicht nicht Gefahr, durch gegensätzliche Partikularinteressen belastet zu werden. Daher stehen die Chancen für eine kohärente, den funktionalen Erfordernissen entsprechende EU-Außenpolitik gegenüber dem Südkaukasus im Rahmen des zweiten Pfeilers nicht schlecht – den politischen Willen der Mitgliedstaaten vorausgesetzt.

### *Eine militärisch-sicherheitspolitische Rolle im Südkaukasus?*

Demgegenüber ist eine *militärisch-sicherheitspolitische* Rolle der Europäischen Union in der Region sehr viel problematischer. Javier Solana hatte im Rahmen der Troika-Reise im Februar 2001 auf eine entsprechende Frage hin die Beteiligung der geplanten Eingreiftruppe bei der Lösung des Konflikts in Abchasien nicht kategorisch für unmöglich gehalten.<sup>48</sup> Aufgrund russischer Befindlichkeiten wäre jedoch eine solche Entwicklung, durch die sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit auf die Agenda der Kaukasus-Politik gelangen würden, heikel. Russland betrachtet die Südkaukasus-Staaten als „Nahes Ausland“, hat dort noch militärische Stützpunkte und übt zum Teil mit wirtschaftlichen Sanktionen politischen Druck aus, insbesondere auf die Regierung in Tiflis.<sup>49</sup> „Die Frage von Russlands Rolle im Nahen Ausland ist eine hochsensible Angelegenheit. Aber dies geht an den Kern dessen, was wir uns von einer Partnerschaft mit Russland erhoffen. (...) Sollten wir von Russland erwarten, eine Rolle jenseits seiner Grenzen zur Sicherung von Frieden und Stabilität zu spielen?“<sup>50</sup> Im Rahmen der seit Juni 1999 bestehenden „Gemeinsamen Strategie für Russland“ werden solche diffizilen



Fragen kaum ernsthaft erörtert, obwohl sie auch einen „permanenten Dialog über Politik und Sicherheit“ vorsieht.

Bei der Frage, ob eine EU-Truppe im Südkaukasus ernsthaft die Beziehungen zu Russland beeinträchtigen könnte, käme es sicherlich auf Zuschnitt und Auftrag eines solchen Kontingents an. Weitgehend unbekannt ist die Tatsache, dass bereits jetzt schon 14 Bundeswehrosoldaten im Rahmen der UNO-Militärmission in Georgien (UNOMIG) als Militär-beobachter tätig sind.<sup>51</sup> Bei einem EU-Beitrag muss es sich keinesfalls um die militärische EU-Eingreiftruppe handeln, auch ein Kontingent von Polizeibeamten ist vorstellbar. Die Ausbildung und Unterstützung von Polizeikräften gehört derzeit zu den Prioritäten der zivilen Komponente der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).<sup>52</sup>

Gleichwohl sind solche Spekulationen verfrüht. Die Planer in den ESVP-Stäben sind sich der potenziellen Gefahren selbst bei zivilen Polizeieinsätzen durchaus bewusst. Aber allein schon aufgrund der großen Entfernung, wegen der hohen Belastungen auf dem Balkan und nicht zuletzt angesichts offener Fragen in Bezug auf den Erfolg der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik überhaupt ist die Entsendung eines Kontingents der Europäischen Union in den Kaukasus allenfalls langfristig vorstellbar.

### *Anmerkungen*

1. Chris Patten: EU strategy in the Balkans, International Crisis Group, Brüssel, 10.7.2001, <http://europa.eu.int/rapid>; Übersetzung vom Autor.
2. So der aserbaidische Präsidentenberater Vafa Gulizade: Washington Post, 8. März 1998.
3. Die EU hat dem Südkaukasus von 1992 bis 1998 insgesamt knapp 1 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.
4. Chris Patten/Anna Lindh: Resolving a Frozen Conflict, in: Financial Times vom 20.2.2001.
5. Europäische Kommission, Generaldirektion Außenbeziehungen: Partner für die Zukunft: Die EU und die regionale Zusammenarbeit im Südkaukasus, Brüssel 2000, S.2.
6. Svein S. Andersen: EU Energy Policy: Interest Interaction and Supranational Authority, ARENA Working Papers, WP 00/5, 15.2.2000.
7. Zum Bedeutungszuwachs verschiedener Politikfelder nach Ende des Ost-West-Konflikts vgl. John Peterson/Helen Sjursen: Conclusion. The myth of the CFSP? in: John Peterson/Helen Sjursen (Hrsg.): A common foreign Policy for Europe?, London/New York 1998, S.174.
8. Ein aktuelles Beispiel ist der im Januar 2001 begonnene Energiedialog EU-(Kommission)-Russland, der ebenfalls außenpolitisches Gewicht besitzt.
9. Lubbers Plan: Soviet Energy as a Standpoint for Improving Economic Reforms in the USSR, in: The Energy Journal, 3/1992, S.281-294.
10. Julia Dore: The Negotiating History of the European Charter Treaty in: Thomas W. Waelde/Katherine M. Christie (Hrsg.): Energy Charter Treaty: Selected Topics, Dundee 1995, S.11.
11. Der Vertrag betrifft alle Länder Europas einschließlich der GUS sowie Japan und Australien. Vgl. Juris International, [http://www.jurisint.org/pub/01/en/doc/224\\_1.htm](http://www.jurisint.org/pub/01/en/doc/224_1.htm).
12. Verordnung (EWG/Euratom) Nr. 2157/ 91 vom 15.7.1991.
13. Seit 1994 ist darin auch die Mongolei einbezogen.
14. Die EU-Hilfen für den Südkaukasus beinhalten neben TACIS Programme zur Nahrungsmittelsicherheit, außerordentliche finanzielle Hilfe, Wiederaufbauhilfe und Hilfe im Rahmen von ECHO.

15. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, TACIS Information Office: TACIS Annual Report 1991 and 1992, S.6.
16. Vgl. TACIS Information Office: Annual Report, a.a.O., S. 22-23.
17. European Commission, Directorate General for External Relations: The European Union and Azerbaijan, Brüssel 1999, S.8.
18. Second International Conference on the Restoration of the Historic Silk Route: Baku Declaration, Baku (Azerbaidjan), 7.-8. September, 1998 <http://www1.oecd.org/cem/topics/region/Silk98.pdf>.
19. Mit der Förderung und dem Transport des ersten „early oil“ wurde bereits begonnen. Seit April 1998 besteht eine Pipeline zwischen der aserbaidjanischen Hauptstadt Baku und der georgischen Schwarzmeerstadt Supsa. Damit ist eine Transportverbindung nach Europa geschaffen, die sowohl Russland als auch den Iran umgeht.
20. Commission of the European Communities: Towards a European strategy for the security of energy supply, Brüssel 2000, S.22.
21. Option for export of Caspian Basin resources, December 11, Eurasia Net, [www.eurasi-net.org](http://www.eurasi-net.org).
22. From Black Sea to Europe: The next contest for Energy Routes, Stratfor Analysis, <http://www.stratfor.com>.
23. Aufgrund von Umweltproblemen und technischer Herausforderungen ist der Transport größerer Mengen Kohlenwasserstoff durch den Bosphorus problematisch.
24. Gulf News, online edition vom 24.10.2001, <http://www.gulf-news.com>.
25. Bericht der Kommission: Jahresbericht 1999 über das TACIS-Programm, KOM(2000) 835, Brüssel, 20.12.2000, S.59.
26. Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Außenbeziehungen: Partner für die Zukunft: Die EU und die regionale Zusammenarbeit im Südkaukasus, Brüssel 2000, S.21.
27. Erste Tagung des Kooperationsrates zwischen der Europäischen Union und Georgien, Luxemburg 12.10.1999, Presseerklärung, Press 302, Nr. 11657/99.
28. Im Oktober 1992 hatte der EU-Ministerrat die Kommission mit der Aushandlung dieses Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland und den elf anderen GUS-Staaten beauftragt.
29. Gemeinsame Erklärung der Europäischen Union und der Republik Armenien, der aserbaidjanischen Republik und Georgiens, Luxemburg, 22. Juni 1999.
30. Vgl. Immanuel Kant: Zum Ewigen Frieden: ein philosophischer Entwurf, Stuttgart 1999 sowie Michael E. Brown/Steven Miller/Sean M. Lynn-Jones (Hrsg.): Debating The Democratic Peace: An International Security Reader, Cambridge 1996.
31. Michael Smith: Negotiating new Europe: the roles of the European Union, in: Journal of Public Policy, 5/2000, Special issue, S.807.
32. Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention, KOM (2001) 0211, endg.
33. Chris Patten/Anna Lindh: Resolving a frozen conflict, in: Financial Times vom 20.2.2001.
34. Vor allem Frankreich, Großbritannien, Italien, Griechenland und auch Deutschland. Schweden und Finnland sind weniger aus materiellen Interessen als vielmehr aus humanitären Motiven am Südkaukasus interessiert.
35. Chris Patten/Anna Lindh: Resolving a frozen conflict, in: Financial Times vom 20.2.2001.
36. Goteborg Statement, Summit of the United States of America and the European Union, Office of the Press Secretary, 14. Juni 2001, <http://www.whitehouse.gov/news>.
37. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Göteborg) 15. und 16. Juni 2001, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>
38. Der belgische Vorsitz in der Europäischen Union vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2001: Prioritätenbericht, <http://www.eu2001.be>.
39. EU – Südlicher Kaukasus: Gemeinsames Kommuniqué, Presseerklärung, Luxemburg 29.10.2001, Press: 394, Nr: 13297/01.
40. Sergiu Celac/Michael Emerson (u.a.): A Stability Pact for the Caucasus, CEPS Working Document No. 145, Brüssel 2000.

41. Strukturelle Macht impliziert, dass Interaktionen so kontrolliert werden, dass die Strukturen, die daraus entstehen, langfristig den Zielen eines Akteurs dienen. Vgl. beispielsweise Stefano Guzzini: Structural Power: the Limits of Neorealist Power Analysis, in: *International Organization* 3/1993, S.443-445 oder Ernst-Otto Czempel: *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999, S.95.
42. Commission of the European Communities: *Towards a European strategy for the security of energy supply*, Brüssel 2000.
43. Martha Finnemore and Kathryn Sikkink: International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization*, 4/1998, S.904-905.
44. Die Welt vom 5.7.2000.
45. Vgl. Auswärtiges Amt, [http://www.auswaer-tiges-amt.de/www/de/aamt/leitung/fischer/zentralasien/index\\_html](http://www.auswaer-tiges-amt.de/www/de/aamt/leitung/fischer/zentralasien/index_html).
46. Vgl. Asbarez Online vom 30.10.2001, <http://www.asbarez.com/frontpage.htm>.
47. Vgl. Antonio Missiroli: European Security Policy: The Challenge of Coherence, in: *European Foreign Affairs Review*, 6/2001, S. 177-196.
48. Georgia: EU to Promote South Caucasian Stability - Javier Solana, *The Times of Central Asia*, Daily News on the Web, 22. Februar 2001 <http://www.times.kg>.
49. Vgl. Uwe Halbach: *Moskaus Südpolitik und der Westen im Kaspischen Raum*, Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 1999.
50. Chris Patten: The EU and Russia - The way ahead, Ansprache in Moskau am 18. Januar 2001, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/speech\\_01\\_11.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_01_11.htm), Übersetzung vom Autor.
51. Vgl. Rheinische Post vom 22.8.1998.
52. Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 14.12.2001.

Anzeige  
folgt vom EUV

## Auf der Tagesordnung: Die Zukunft der EU

Melanie Piepenschneider

Es gibt zwei Wege, das immer wieder geforderte Transparenzgebot in Bezug auf die europäische Integration zu erfüllen: Zum einen kann man die Regelungen für die Europäische Union vereinfachen und entschlacken: Hieran versucht sich die Union seit Jahren; auf Europäischen Gipfeln verabschieden die Staats- und Regierungschefs regelmäßig Appelle; im Rahmen von Regierungskonferenzen wurden bisher wenig taugliche Versuche unternommen, mittels rechtlicher Regelungen Fortschritte zu erreichen; und schließlich legte die Kommission ein Weißbuch zur Governance vor. Zum anderen kann man aber auch die Kenntnisse über die Europäische Union fördern, etwa im Rahmen von politischer Bildung und über Fachinformationen, indem versucht wird, die komplizierten Strukturen der Europäischen Union zu erklären und zu verdeutlichen. Die vier zur Rezension vorliegenden Bücher unterstützen den zweiten Ansatz, wobei die Herausforderungen an Aufbau, Methodik und Didaktik sowie sprachliche Formulierungskunst exponential zur Fortentwicklung der EU steigen.

### *Ein Kompass für die EU – Europa von A bis Z*

Das *Taschenbuch der europäischen Integration* ist ein bewährtes Nachschlagewerk, für das schnelle Nachlesen von Fakten und Zusammenhängen bestens geeignet. Sicher gibt es noch andere ähnlich hilfreiche Produkte auf dem Markt. Ein Vorzug des Taschenbuchs ist jedoch, dass es als fester Bestandteil der Arbeit des Instituts für Europäische Politik in Berlin und des Centrums für angewandte Politikforschung in München kontinuierlich weitergeführt wird und bei wesentlichen Veränderungen der Sachmaterie zügig in einer Neuauflage erscheinen kann: Es ist also fast unschlagbar aktuell. So hat auch die jetzt vorliegende 8. Auflage die Ergebnisse des Gipfels von Nizza und die Folgediskussion um den Post-Nizza-Prozess durchgängig aufgegriffen. Die Gliederung ist unverändert: Historischer Überblick, 68 Stichwortbeiträge von A wie Afrikapo-

Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 8. Auflage, Europa Union Verlag: Bonn 2002, 464 Seiten, ISBN 3-7713-0605-1, Preis: € 19,-.

Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch, aktualisierte Neuauflage, Verlag Bertelsmann Stiftung: Gütersloh 2002, 935 Seiten, ISBN 3-89331-435-0, Preis: € 35,-.

Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Europa Union Verlag: Bonn 2001, 567 Seiten, ISBN 3-7713-0600-0, Preis: € 45,50.

Mathias Jopp/Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Europa Union Verlag: Bonn 2001, 238 Seiten, ISBN 3-7713-0601-9, Preis: € 25,-.

litik bis Z wie Zusammenarbeit in Zivilsachen auf 3–10 Seiten je nach Gewicht des Themas mit vorgesetztem Kurz-Info-Kasten, das Glossar Europa-ABC, die wichtigsten Kennzahlen, Internet-Adressen sowie eine Zeittafel zur europäischen Integration. Seit einigen Ausgaben neu eingeführt ist das Themenregister, welches sachverwandte Begriffe den ausführlich beschriebenen Stichworten zuordnet. Die Stichworte decken die auch in anderen vergleichbaren Veröffentlichungen üblichen Bereiche wie Organe, Verfahren und Politikfelder der EU sowie „verwandte“ Organisationen wie OSZE und Europarat ab. Das Besondere des Taschenbuchs ist, dass darüber hinaus Fragen abgehandelt werden, die eher das Grundverständnis der europäischen Integration betreffen. Deshalb werden Einträge wie Föderalismus und Leitbilder, aber auch Theorieansätze zur europäischen Integration berücksichtigt. Das Kompendium ist eine Art Kompass, um sich in den immer komplizierter werdenden und verschachtelten europäischen Verträgen zurecht zu finden. Es trägt damit der Prozesshaftigkeit der Integration Rechnung und wendet sich an alle diejenigen, die auf der Suche nach kurzen, prägnanten Erläuterungen sind, um sich im Gewirr der EU-Baustelle zurecht zu finden.

Die Vielfalt der Stichworte verdeutlicht, dass die EU mittlerweile auf fast allen politischen Gebieten tätig ist und in der ganzen Welt Partner hat, beziehungsweise Unterstützung gewährt. Erkenntnisbringend sind hier die Ländergruppen-Artikel zur Lateinamerika-, Mittelmeer- und Transatlantikpolitik sowie der Beitrag über die östlichen Nachbarn der EU: Mittel- und Osteuropa, Südosteuropa und die Neuen Unabhängigen Staaten. Mit besonderem Focus auf die deutsche Leserschaft (eine Vorgänger-Auflage wurde in alle EU-Amtssprachen übersetzt) findet sich auch ein Beitrag zu „Deutschland in der EU“, welcher die Beteiligungsmöglichkeiten der deutschen Verfassungsorgane an der Gestaltung der Europapolitik sowie die politischen Prioritäten beleuchtet. Hilfreich ist aber zum Beispiel auch die klare Unterscheidung der Zusammenarbeit in Strafsachen und in Zivilsachen, denn beide Felder weisen einen nicht unerheblichen Unterschied in der Integrationstiefe auf, welcher häufig bei kursorischen Darstellungen zu kurz kommt.

#### *Strategische Kraft der Europapolitik erschöpft*

Den historischen Überblick verantwortet auch in der Neuauflage des Taschenbuches wieder Werner Weidenfeld, der dieses Kapitel in gewohnter Weise unter Berücksichtigung der neuesten Entwicklungen fortschreibt und vergangene Phasen kondensiert. Heute rächt sich seiner Meinung nach, dass seit den fünfziger Jahren eine anspruchsvolle Auseinandersetzung über Grundlagen und Ziele der Europapolitik nicht mehr stattgefunden hat. Immer wieder wurde nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes die Schlüsselrolle der Europäischen Union für die Neuorientierung des Kontinents betont – nur verdichtet sich leider der Eindruck, dass diese Funktion im nationalstaatlichen Austarieren von Interessen auf der Strecke bleibt. Trotz aller Fortschritte der Integration und der sich stetig ausweitenden Tätigkeitsfelder der EU, was auch in den Stichworten des Taschenbuches zum Ausdruck kommt, scheint die strategische Kraft der Europapolitik erschöpft. Die Kategorie der Identität – als Chiffre für eine kulturell-historische Gemeinsamkeit – ist nach Auffassung Weidenfelds zur Begründung der Grenzen Europas durch die Logik einer Stabilitätspolitik abgelöst worden.

Die Ausbildung eines europäischen Stabilitätsraums hat zwar einen Wert an sich, führt aber zu einer gänzlich neuen Definition dessen, was die europäische Integration ausmacht. Der Autor zeigt zwei mögliche Wege auf: „Entweder man versteht die Erweiterung der EU als Schlussphase einer großen Erfolgsgeschichte, die an ihr Ende kommt – oder man lässt sich auf die neue Lage ein“ (S. 50).

#### *Identitätsverlust führt zu Teilgemeinschaften*

Diese Zäsur in Form einer Zeitenwende analysiert Weidenfeld in dem von ihm herausgegebenen *Europa-Handbuch*, welches in einer aktualisierten Neuauflage erschienen ist, in seinem einleitenden Beitrag nochmals ausführlicher. Wie bei vielen Publikationen, die nach dem 11. September 2001 erschienen sind, wird auf dieses Ereignis als Wendemarke hin zu einer „Epoche der Unsicherheit“ (S. 11) Bezug genommen. Von der weltpolitischen Erfahrung, der Machtlosigkeit einzelner Staaten gegen global agierende nichtstaatliche Akteure, nämlich im konkreten Fall Terroristen, wird der Bogen zur europäischen Einigung geschlagen. Weidenfeld stellt fest, dass sich die „schwache Identität als die eigentliche Achillesferse der Europäischen Union“ erweist (S. 16). Seine Prognosen sind dementsprechend verhalten: Der sich neu herausbildende europäische Stabilitätsraum werde eher einer OSZE oder den Vereinten Nationen gleichen als der Europäischen Gemeinschaft. Durch eine Überdehnung der räumlichen Ausprägung der Europäischen Union als Folge des fehlenden, begrenzenden Identitätsbezugs werde der ursprüngliche Ansatz erodieren. Alle weiterführenden Ambitionen werden nur „in Teilen der großen Europäischen Union zu verwirklichen sein“ (S. 38). Über die Konsequenzen, die solche Teilgemeinschaften mit sich bringen können, ist bisher konzeptionell noch zu wenig nachgedacht worden.

#### *Nationalstaaten als Bausteine der europäischen Einigung*

Das umfanglichste Kapitel des Handbuches widmet sich Länderberichten, wobei nicht nur die EU-Mitglieds- und -Beitrittsstaaten behandelt

werden, sondern darüber hinaus auch Albanien bis hin zur Schweiz. Im Vergleich zur ersten Auflage wird hier alphabetisch vorgegangen und nicht mehr nach Ländergruppen. Die politische und wirtschaftliche Entwicklung der EU-Mitgliedstaaten wird fast durchgängig an den Stufen des europäischen Integrationsprozesses gespiegelt, während die Artikel über die Nicht-EU-Staaten vor allem Grundinformationen zum Land einschließlich der Historie und über die Schritte der Transformation enthalten. Norwegen und die Schweiz nehmen in dieser Zusammenstellung eine Sonderrolle ein, denn die öffentliche Meinung steht bisher gegen eine politisch eigentlich gewollte EU-Mitgliedschaft – es ist eine Frage der Zeit und der Überzeugungskraft politischer Entscheidungsträger, dass dieser Widerstand überwunden werden kann.

Dieses „Die Staatenwelt in Europa“ reflektierende Kapitel verdeutlicht die von Hagen Schulze in seinem Einleitungsbeitrag geäußerte Feststellung, dass „nichts so europäisch ist wie Europas Zersplitterung in Nationen und Nationalstaaten“ (S. 41). Entscheidend wird sein, ob es gelingt, über die veralteten Nationalismen in Zukunft das Gefühl der Solidarität der Nationen zu stellen – die Frage bleibt nur, wie dies politisch zu organisieren ist. Hier bietet die Europäische Union einen hervorragenden Rahmen. Dies bedeutet aber auch, dass die europäische Einigung „nur mit, nicht gegen die Nationen und ihre legitimen Eigenheiten vor sich gehen kann“ (S. 64). „Als Stufe nach Europa ist der Nationalstaat noch nicht überwunden; wir brauchen ihn noch, doch Ziel und Zweck alles Politischen ist er längst nicht mehr“ (S. 64), so Hagen Schulze.

### *Überblicksartikel mit analytischem Tiefgang*

Grundsätzlich fällt auf, dass die Gliederung des Handbuches systematisierend weiterentwickelt worden ist. So findet sich der Beitrag über die Kompetenzen der EU nicht mehr im Kapitel „Die Zukunft Europas“, sondern wird unter der Überschrift „Das politische System der EU“ subsumiert. Die Außenbeziehungen Europas werden jetzt konsequent als die Beziehungen der EU zu Drittstaaten oder Regionen in der Welt

abgehandelt, und dies von den USA bis Südostasien. Analysen zu den Politikbereichen der EU sowie über „Deutschland in Europa“ vervollständigen das thematische Spektrum des Handbuches. Das Kapitel zur Zukunft Europas wurde durch programmatische Beiträge aus Federn von drei Meinungsführern ergänzt: Der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors legt seine Vorstellung von einer Avantgarde als Motor der europäischen Einigung dar. Der ehemalige polnische Außenminister Wladislaw Bartoszewski fordert (in Anlehnung an Timothy Garton Ash) eine „Refolution“, eine Revolution durch Reformen. Der europapolitische Berater von Tony Blair, Roger Liddle, stellt fest, dass die EU die Stabilität auf dem Kontinent fördert, der Binnenmarkt einer weiteren Vertiefung bedarf, der Europäische Rat dringend reformiert werden muss, und fordert schließlich eine offene Verfassungsdebatte.

Im Europa-Handbuch finden sich auch wirtschaftliche und politische Kennzahlen aufgelistet, die Organe der EU werden in ihren Zusammensetzungen übersichtlich dargestellt, ergänzt durch eine Zeittafel und eine ausführliche Bibliographie. Zusätzlich verfügen alle Beiträge neben dem Anmerkungsapparat über eine Liste der wichtigsten weiterführenden Literatur. Dieses fast 1000-seitige Konvolut wendet sich mit seinen Überblicksartikeln eher an diejenigen, der vertiefende Informationen haben möchte. Die Autoren sind immer bemüht, möglichst griffige Beschreibungen für sehr komplexe Zusammenhänge zu finden; einmal war der Autor wohl so beeindruckt von seiner Formulierungskunst, dass er wortgleiche Absätze in seinem Beitrag verwendete (S. 50 und 60) oder vielleicht ist dies nur eine lässliche Sünde, die dem auch im Buchwesen immer größeren Druck nach schneller Produktion geschuldet ist.

Werner Weidenfeld und Claus Giering stellen in ihrem Ausblicksbeitrag fest, dass zweifellos eine Grundsatzdebatte über die Zukunft Europas begonnen hat, in der es gelingen muss, „... Europa eine plausible Gestalt und eine erfahrbare Identität zu geben“ (S. 784). Die Reformanstrengungen der letzten Jahre fanden ohne klares Leitbild und Zielsetzung statt und sind daran letztlich gescheitert. Trotzdem spürt die Politik

offenbar das dringliche Erfordernis, „dem Kontinent eine stabile politische Form zu geben, bevor der Erosionsprozess übermächtig wird“ (S. 788). Die beiden Autoren entwickeln drei mögliche Entwicklungsszenarien: den Sprung zur Staatswerdung, das Im-Sande-Verlaufen der Reformbemühungen und drittens das Erkennen der Notwendigkeit von Konsolidierung und Präzisierung, welches in einem verständlichen Grundvertrag mündet.

### *Standardwerk als Chronist*

Es ist evident, dass Autoren nicht jeden Tag neue wissenschaftliche Erkenntnisse gewinnen können. So finden sich Passagen aus dem Beitrag von Werner Weidenfeld und Claus Giering zum Thema „Die Zukunft Europas“ im Europa-Handbuch ebenso wie im Einleitungskapitel des einige Monate zuvor erschienenen *Jahrbuchs der Europäischen Integration*, das seit nunmehr einundzwanzig Jahren jährlich vom Institut für Europäische Politik und den Herausgebern Weidenfeld und Wessels vorgelegt wird. Die aktuelle Ausgabe des mittlerweile in jeder Fachbibliothek stehenden Standardwerkes folgt wieder seiner bewährten und einem leichten Face-Lifting unterzogenen Systematik: Nach den einführenden Bilanzkapiteln folgen 27 Einzelbeiträge zu den Institutionen und Politikbereichen der EU sowie zur politischen Infrastruktur; in elf Artikeln werden die Außenbeziehungen der Europäischen Union ausführlich gewürdigt und die Europapolitik in den 15 EU-Mitgliedstaaten sowie in anderen europäischen Organisationen wie OSZE und Europarat abgehandelt; die Erweiterung wird durch einen Überblicksartikel eingeleitet und daran anschließend durch Berichte über die 13 Beitrittskandidaten ergänzt. Das Jahres-Kalendarium europapolitischer Aktivitäten, eine sehr ausführliche – wenn nicht überhaupt die ausführlichste regelmäßige – Bibliographie und ein Überblick „Europa im Internet“ vervollständigen das Jahrbuch. So hat sich in den Bücherregalen über die Jahre eine lückenlose Chronologie angesammelt, die Fortschritte aber auch Krisen der europäischen Integration dokumentiert und zeitnah aus der Feder renommierter und auch jüngerer Integrationswissenschaftler interpretiert.

### *Kein Ende der europäischen Geschichte*

In seiner Bilanz stellt Weidenfeld fest, dass die „zentrale Quelle der Supranationalität“ (S. 20) versiegt, aber das Ende der europäischen Geschichte nicht angezeigt ist, auch wenn mit den Regelungen zur Wirtschafts- und Währungsunion Anfang der neunziger Jahre die letzte große supranationale Entscheidung getroffen wurde. Das nächste große Projekt wird nach seiner Meinung die Sicherheitspolitik sein, wobei hier die Bereitschaft zu vergemeinschafteten Lösungen in den Mitgliedstaaten nicht sehr ausgeprägt ist. Hinzu kommt die weitgehende Unkenntnis der Beitrittskandidaten über eine der Grunderfahrungen der Gründungsphase der Integration, nämlich der gemeinsame Souveränitätsgewinn durch nationalen Souveränitätsverlust. Da die „alte supranationale Idee keine Chance“ mit Blick auf das künftige Gesamteuropa mehr haben wird, dient die spätestens seit der Rede von Außenminister Fischer im Mai 2000 begonnene europaweite Diskussion über die Zukunft Europas dazu, abzusichern, zu retten, zu stabilisieren, bevor die „poröse Fassade implodiert“, so Weidenfeld.

Die Diskussion um die Zukunft der Europäischen Union ist auch für Wolfgang Wessels Ausgangspunkt seiner Analyse der Europapolitik in der politikwissenschaftlichen Debatte, in deren Mittelpunkt Detailuntersuchungen der Ergebnisse zum Europäischen Gipfel von Nizza stehen. Wessels kritisiert, dass „gewollt oder ungewollt – mit ihren kleingedruckten Reparaturen (...) die Vertragsarchitekten zunehmend Verantwortungsbereiche und Machtstrukturen“ verschleiern (S. 29). Wessels behandelt in seinem Beitrag aber auch Felder, die in der öffentlich wahrgenommenen Kritik am Gipfel von Nizza eher im Hintergrund standen, wie das „leise Verschwinden der WEU“ (Algieri) und die durch den Gipfel ergänzte Funktionsbeschreibung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees. Deutlich macht der – wenn auch wegen der Fülle der Analysen und Studien zwangsweise nur cursorische – Überblick über wissenschaftliche Werke, dass in einer Phase der Suche nach Orientierung, wie sie Europa zur Zeit erlebt, der Nutzen systematischer Grundlagenforschung steigt, weil sie eine ordnende und erklärende Funktion erfüllt.



Der neu in das Jahrbuch aufgenommene Beitrag über die Entstehungsgeschichte der Charta der Grundrechte ist Beweis für die Flexibilität der Herausgeber, aktuelle Entwicklungen zu berücksichtigen und dennoch die ursprüngliche Systematik des Jahrbuches zu erhalten und den Seiten-Umfang nicht überborden zu lassen. Die Solidität des Jahrbuches wurde wieder unter Beweis gestellt – auch wenn die wissenschaftlich notwendige Distanz in Gefahr zu geraten droht, wenn Vertreter einer Einrichtung, welche u. a. die deutsche Bundesregierung in der Europapolitik berät, im Jahrbuch dann auch gleich deren europapolitisches Handeln analysieren.

### *Erweiterung mit oder ohne Vertrag von Nizza?*

Das abschließend vorzustellende Buch, *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*, untersucht vertiefend einzelne Aspekte des Europäischen Gipfels von Nizza im Dezember 2000. Dieser vom Institut für Europäische Politik vorgelegte Sammelband enthält Nachdrucke ausgewählter Beiträge, welche im Jahr 2001 in der Fachzeitschrift *integration* veröffentlicht wurden. Gesamtbewertungen der allgemein skeptisch beurteilten Vertragsrevision eröffnen den Band. Es werden die Veränderungen der Institutionen und Verfahren in der Europäischen Union untersucht, mehrere Beiträge widmen sich der Grundrechtecharta und der „Perspektive“ nach Nizza – wobei nicht ganz nachvollziehbar ist, warum die beiden Beiträge von Helen Wallace und John Pinder in englischer Sprache abgedruckt wurden, obwohl sie für die Zeitschrift *integration* auch in übersetzter Version vorlagen.

Das Institut für Europäische Politik setzt mit diesem Band seine Tradition fort, jeweils nach den Regierungskonferenzen eine ausführliche und sachkundige Analyse des Verhandlungsprozesses und der neuen Vertragsbestimmungen zu erstellen, wobei wesentliches Markenzeichen die Einbeziehung des Hintergrundwissens beteiligter Akteure ist. Grundsätzlich verdeutlichen die

Beiträge zwei Problemstellungen:

- Welche Rückwirkungen wird es haben, wenn Nizza nicht ratifiziert wird? Was bedeutet dies für die Erweiterung der Europäischen Union? Ist eine Erweiterung ohne Ratifizierung des Vertrages von Nizza überhaupt denkbar? Rechtlich wohl, aber was bedeutet das politisch? Wird der nicht befriedigende Kompromiss von Nizza aufgekündigt und im Rahmen der Endphase der Erweiterungsverhandlungen zu einem Faktor der Verzögerung? Die Antworten auf diese Fragen sind bisher spärlich – vielleicht auch, weil man im Sinne einer Self-fulfilling Prophecy aus Angst vor den Konsequenzen das Thema zumindest öffentlich nicht ansprechen will.
- Wie erfolgreich kann das bei der Aushandlung der Grundrechtecharta angewandte Konventsverfahren für die Debatte um die Zukunft der Europäischen Union sein? Die letzte Ausfahrt heißt – leider wieder – Regierungskonferenz. Wird das Arbeiten im Konvent die notwendige Solidarität unter den dort vertretenen Organen und Gremien erzeugen, eine Art Corps-Geist, den die Staats- und Regierungschefs dann doch nicht so einfach übergehen können?

Eines ist sicher: Die Europäische Union befindet sich in einer spannenden Phase ihrer Entwicklung. Die Gegenwart enthält alle Chancen, das Tor für neue Visionen und Konzepte aufzustoßen, welche auch die Zukunft einer erweiterten Union sichern. Aber wie immer in der Geschichte ist das Tor nicht zeitlich unbegrenzt offen. Es muss sich jemand finden, der bereit ist, diese Chance zu ergreifen, ein Risiko einzugehen, jemand, der es jenseits vom kleinkrämerischen Kurieren an den Symptomen wagt, vorzudenken. Aber wo ist dieser „Held“ der europäischen Geschichte? Vielleicht werden wir die Antwort in den nächsten Auflagen oder Neuerscheinungen der hier vorgestellten Bücher finden.

---

Dr. Melanie Piepenschneider, Leiterin der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin

## Die gesamte EU auf einer Scheibe

Martin Große Hüttmann

Die Dynamik der europäischen Integration macht es dem professionellen Beobachter sowie dem interessierten Publikum nicht leicht, immer auf dem Laufenden zu bleiben und die jeweils aktuellsten Entwicklungen in den verschiedensten Politikbereichen parat zu haben. Ohne die regelmäßig aktualisierten Handbücher und Überblicksdarstellungen (vgl. die Besprechung von *Melanie Piepenschneider* in diesem Heft), verschiedene Online-Dienste wie „europa-digital“ oder „euobserver“ und klassische Informationsquellen wie „Agence Europe“ könnten diejenigen, die sich von Berufs wegen mit der EU beschäftigen, nicht am Ball bleiben. Diesem Dilemma – grundlegende Informationen und aktuelle Entwicklungen verbinden zu wollen – sind *Wolfgang Schumann, Ragnar Müller* und *Christian Rapp* auf eine neue Art und Weise begegnet: Sie haben die Vorzüge eines klassischen Lehrbuches zur Einführung in die Europäische Union mit den Vorteilen des Internet auf einer multimedialen CD-ROM im Wortsinne verknüpft. Die kleine Scheibe vereint damit mehrere Medien („Buch“, wenn alles in einer eigenen Print-Version ausgedruckt wird, aber auch Video- und Audiosequenzen und das Internet) und stellt sinnvolle Verknüpfungen (mehr als 55.000 Links zwischen Text, Glossar und Vertrag) her. Die CD-ROM bietet eine Fülle von zusätzlichem Material, das in „normalen“ Publikationen in der Form nicht zu finden ist: ein 200-seitiges Glossar; eine ausführliche Chronologie bis Ende 2001; eine Vielzahl von graphisch sehr gelungenen Schaubildern, die ausgedruckt werden können; eine 20-seitige kommentierte Linkliste, die von der CD-ROM aus direkt ins Internet führt; die vollständigen Vertragstexte (Amsterdam und Nizza) und einen Volltextindex, der eine gezielte Suche auf den insgesamt 1.200 Seiten der CD-ROM ermöglicht.

Erklärtes Ziel der Autoren ist es, den an EU-Fragen Interessierten den „Zugang zu einem eigen-

Wolfgang Schumann, Ragnar Müller und Christian Rapp: Die Europäische Union verstehen. Institutionen, Entscheidungsabläufe und Politik nach Nizza, CD-ROM, Stuttgart 2002, ISBN 3-12-456132-5, Preis: € 24,90.

ständigen Verständnis für die Dynamik, Triebkräfte und Zusammenhänge innerhalb der EU zu vermitteln“ (so die Einführung in die CD-ROM). Zwei zentrale Leitfragen („Wie kam es zur EU?“ und „Was erklärt die Dynamik der europäischen Integration?“) sollen dabei helfen, dass Nutzerinnen und Nutzer der CD-ROM genau in diesem Sinne sich den Stoff eigenständig erarbeiten können. Die insgesamt 14 Kurse decken folgende Themenbereiche ab: Nach einer Einführung in die Thematik wird die Entwicklung der EU von den Anfängen bis zum Gipfel von Laeken im Dezember 2001 behandelt, dann das EU-System. In einem zweiten und dritten Teil werden einzelne Politikfelder abgehandelt (Gemeinsame Agrarpolitik, gemeinschaftliche Außenbeziehungen, Binnenmarkt, Umwelt- und Währungspolitik, GASP und ESVP sowie Justiz und Inneres). Die letzten beiden Kurse führen ein in die ganz aktuelle Debatte um die „Zukunft der EU“ (Nizza und Post-Nizza) und runden mit einem Resümee, Vorschlägen zur weiteren Beschäftigung mit dem Thema und einer bewusst knapp gehaltenen und kommentierten Literaturliste den Kurs ab.

Die äußerst bedienerfreundliche sowie graphisch und didaktisch durchdachte Anlage machen die CD-ROM nicht nur für Einsteiger in der Schule oder der politischen Bildung interessant. Die Fülle des Materials (Schaubilder, Verknüpfungen, etc.) und die politikwissenschaftlich fundierte Darstellung lassen vor allem auch den Einsatz in universitären Seminarräumen und Hörsälen als äußerst sinnvoll erscheinen. Dabei könnte es passieren, dass auch diejenigen, die nicht zu EU-Anfängern gehören, mithilfe der Verknüpfungen auf Erweiterungen und Vertiefungen des Themas im Internet stoßen – aber wahrscheinlich ist genau das von den Autoren so gewollt.

Martin Große Hüttmann, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

Anzeige folgt vom EUV

## Die Europäische Union vor dem Verfassungskonvent: Die Zukunft Europas aus deutscher und britischer Perspektive

*Daniel Göler und Mareike Kleine*

Am 24. und 25. Januar 2002 veranstalteten die britische Botschaft in Berlin, die ASKO EUROPA-STIFTUNG und das Institut für Europäische Politik eine Konferenz zu dem Thema „Die Zukunft der Europäischen Union“.<sup>1</sup> Ziel der Konferenz war es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Zukunftsperspektiven beider Länder herauszuarbeiten, deren Partnerschaft in den letzten Jahren immer bedeutender geworden ist. Deshalb haben sich die Initiatoren der Konferenz dazu entschlossen, Repräsentanten aus Wissenschaft und Politik sowie Vertreter der Medien aus beiden Ländern in einem Diskussionsforum zusammenzubringen und so zu einer Intensivierung des deutsch-britischen Dialoges beizutragen.

Auf insgesamt vier Panels und den sich anschließenden lebhaften Diskussionen wurden zentrale Themen der aktuellen Reformdebatte aus deutscher und britischer Sicht behandelt. Nach dem Einführungspanel, das die Zukunftsperspektiven für die Europäische Union von Seiten der deutschen und britischen Regierung beleuchtete, befasste sich das zweite Panel mit dem Thema der Aufgaben- und Kompetenzverteilung in der Europäischen Union. Im Anschluss daran wurde im dritten Panel die Frage gestellt, wie die Verantwortlichkeit gegenüber dem Wähler gestärkt werden kann, um im abschließenden vierten Panel das Problem zu erörtern, wie eine effektive Entscheidungsfindung in einer Union mit achtundzwanzig oder mehr Mitgliedsstaaten möglich ist.

### *Die Zukunft Europas – Reformperspektiven aus deutscher und britischer Sicht*

Zu Beginn des ersten Panels wurde betont, dass eine tiefgreifende Reform der Europäischen Union zwar unerlässlich sei, diese Reform aber keine „Neukonstruktion“ sein dürfe, sondern auf den bisherigen Strukturen basieren müsse.

Hierbei gelte es angesichts der tiefgreifenden Herausforderungen durch die Erweiterung, das derzeitige Kompetenzgefüge zu überdenken, ohne die Kompetenzen gänzlich neu zu verteilen, wobei als Richtschnur eine bessere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gefordert wurde. Dies könne auch die Rückverlagerung bestimmter Kompetenzen von der europäischen auf die nationale Ebene bedeuten, wobei die Teilnehmer darin übereinstimmten, dass eine solche Rückverlagerung auf keinen Fall den Binnenmarkt als Kern des europäischen Einigungswerkes betreffen dürfe.

Was die Frage der Finalität des europäischen Integrationsprozesses betrifft, führte ein hochrangiger Vertreter der britischen Regierung aus, dass wir bereits heute in einer „föderalen Union“ leben und zwar in dem Sinn, dass die Mitgliedsstaaten bereits erhebliche Souveränitätsrechte an supranationale Institutionen abgetreten haben. Die oft zitierte Divergenz zwischen britischer und deutscher Vorstellung im Hinblick auf ein föderales Europa liege demnach nicht in der Frage, ob die Europäische Union in Zukunft föderal aufgebaut sein soll, sondern wie föderal sie sein soll. Allerdings solle man nicht den Fehler begehen, sich auf bestimmte Finalitätsvorstellungen festzulegen, da die Europäische Union ein dynamisches Gebilde darstelle und dies auch in Zukunft bleiben müsse.

Hiervon ausgehend wurde von Seiten der Bundesregierung betont, dass die deutsch-britischen Divergenzen im Hinblick auf die Zukunft der Europäischen Union weitaus geringer seien, als dies in der Öffentlichkeit vielfach dargestellt wird. Dies gelte auch für die immer wieder aufgeworfene Frage einer europäischen Verfassung. Erstaunlich war in diesem Zusammenhang die Äußerung, dass es nicht das vorrangige Ziel der Bundesregierung und auch nicht des Bundeskanzlers sei, eine europäische Verfassung zu entwickeln.<sup>2</sup> Vielmehr gehe es darum, die Europäische Union pragmatisch auf die Erweiterung vorzubereiten und dafür Sorge zu tragen, dass die Institutionen auch in einer Union mit 28 oder mehr Mitgliedsstaaten noch effektiv funktionieren können. Als Kernpunkt wurde hierbei die Reform des Europäischen Rates genannt, wobei es aus Sicht der Bundesregierung vier Missstände

zu beseitigen gelte: Erstens die überfrachteten Tagesordnungen, zweitens die immer größere Zahl der zu behandelnden Berichte, drittens die Konsensfalle und viertens die mangelnde Vertraulichkeit, die die Konsensfindung erschwert. Durch eine Behebung dieser Defizite könne sich der Europäische Rat zu einem effektiven Leitungsgremium entwickeln, das ein Regierungsprogramm ausarbeitet, welches dann von der Kommission umgesetzt wird. Dass diese Konzeption, die auch im abschließenden vierten Panel nochmals lebhaft diskutiert wurde, von deutscher Regierungsseite vertreten wurde, ist insoweit bemerkenswert, als diese Konzeption eher den britischen Vorstellungen entspricht<sup>3</sup> und dem Europäischen Rat eine weitaus zentralere Rolle zukommen lässt, als dies in bisherigen deutschen Entwürfen der Fall war.

#### *Wofür steht die EU? Aufgaben- und Kompetenzverteilung in der Europäischen Union*

Ein britischer Politikwissenschaftler führte zu Beginn des zweiten Panels aus, dass nicht nur auf europäischer, sondern auch auf nationaler und regionaler Ebene eine Spannung zwischen Effizienz und demokratischer Legitimation herrsche. Hieraus könnten Lehren für Europa gezogen werden. In den föderal organisierten Staaten habe es einen Trend zur Verlagerung von Kompetenzen auf die nationale Ebene, in anderen Systemen wie Großbritannien eine Verlagerung auf die regionale Ebene gegeben. Die Rolle der Regionen sei somit durch Differenz, aber auch durch Flexibilität ausgezeichnet, weshalb ein starrer Kompetenzkatalog schwierig zu organisieren sei. Um die Interessen der Regionen in einem flexiblen Rahmen zu berücksichtigen, müssten diese allerdings effektiver eingebunden werden als durch den jetzigen Ausschuss der Regionen.

Ein britischer Abgeordneter des Europäischen Parlaments stellte den Gipfel von Laeken als Erfolg heraus und betonte, dass nun geklärt werden müsse, wofür die Europäische Union steht, was sie ist und was sie in Zukunft sein soll? Da der Stil der Union eher pragmatisch als formalistisch sei, sollten die Kompetenzen als Zielvorgaben behandelt werden. Darunter falle insbesondere das Management der Wirtschafts- und

Währungsunion. Der 11. September habe nun gezeigt, dass die Drei-Säulen-Struktur der Union zu ihrem Ende gekommen sei und die Rolle Europas in der Welt gestärkt werden müsse. Die Säulen müssten integriert und unter parlamentarische Kontrolle gestellt werden. Auch benötige die Union eine eigene Rechtspersönlichkeit, um sich stärker in internationalen Verhandlungen engagieren zu können. Dies könne nicht allein durch die Verschiebung der Kompetenzen auf die europäische Ebene erreicht werden. Das Europäische Parlament begrüße daher den Vorschlag der Kommission zur Dezentralisierung des Managements der Politiken. Dabei sei es entscheidend, die Verantwortlichkeit, Rechenschaftspflicht und Transparenz der Union zu verbessern, indem die Befugnisse der Organe genauer definiert und die Rolle des Europäischen Gerichtshof gestärkt werde. Daher sei eine gehaltvolle Reform der Verträge notwendig, in der auch geklärt wird, welche Bereiche in Zukunft dem Primär- und welche eher dem Sekundärrecht zugeordnet werden sollen.

Was die Frage der praktischen Kompetenzverteilung angeht, bestand generelle Übereinstimmung darin, dass die Verträge der Europäischen Union schon jetzt die Kompetenzverteilung eindeutig regeln, wenn auch in einer unübersichtlichen und vielfach unverständlichen Sprache. Wie ein deutscher Rechtswissenschaftler ausführte, komme dem Konvent nun die Aufgabe zu, die Kompetenzen aus den Verträgen zu synthetisieren, auf den Kern zu bringen und verständlich zu machen. Um das Verfahren der Vertragsrevision in Zukunft zu vereinfachen und die Transparenz zu erhöhen, solle zwischen Primär- und Sekundärrecht im Sinne einer Zweiteilung der Verträge unterschieden werden. Dabei müssten die jeweiligen Kompetenzen und die Art der Kooperation der verschiedenen Ebenen deutlich gemacht werden. Die Kompetenzzusübung und nicht die Kompetenzverteilung sei daher das eigentliche Problem. Zudem müssten die Aufgaben der Union stärker auf die Ziele der Europäischen Union fokussiert werden, wobei allerdings prozedurale Sicherungen zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips eingebaut werden müssten, die den Handlungsspielraum der Regionen sichern und ausreichend Spielraum für nationale und regionale Legislativprozesse lassen.

*Wie kann die Verantwortlichkeit der EU gegenüber dem Wähler gestärkt werden?*

Wie ein deutscher Europaparlamentarier betonte, befinde sich die EU am Scheideweg, entweder ein Europa der Regierungen oder der Bürger zu werden. Ein Europa der Bürger zu errichten, hieße, die parlamentarische Demokratie auf die europäische Ebene zu übertragen. Dies beginne bei den noch im Entstehen begriffenen europäischen Parteien. Um diesen Prozess zu beschleunigen, müsse ein europäisches Wahlrecht dem Bürger je eine Stimme für seinen Wahlkreis und eine Stimme für eine gesamt-europäische Liste geben. Dies würde zu einem gesamteuropäischen Wahlkampf führen, der ein wesentlicher Schritt zur Entwicklung einer gesamteuropäischen Öffentlichkeit darstellen könnte.

Deutsche Europaparlamentarier und Abgeordnete des Bundestages stimmten miteinander überein, dass der archimedische Punkt des zukünftigen Institutionengefüges die Wahl des Kommissionspräsidenten aus dem Europäischen Parlament heraus sei. Denn zum einen müssten die Wähler schon aus demokratietheoretischer Sicht die Möglichkeit haben, durch ihre Wahl die Richtung der Politik der Europäischen Union zu beeinflussen, und zum anderen führe eine echte Wahl des Kommissionspräsidenten sowohl zu einer verstärkten Diskussion entlang politischer Gruppierungen als auch zu einer besseren bürgernahen Entscheidungsfindung. Allerdings zeigten sich in dieser Frage deutliche Divergenzen zwischen den deutschen und britischen Positionen. Während die Forderung nach einer Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament oder per Direktwahl durch die Bürger von deutscher Regierungsseite unterstützt wurde, sprach sich ein Vertreter der britischen Regierung mit Nachdruck gegen beide Optionen aus, da dies die institutionelle Balance der Europäischen Union von Grund auf ändern würde. Zudem sei eine Konstellation, in der der Kommissionspräsident einer anderen politischen Strömung angehört als die Mehrheit der nationalen Regierungen, nicht unproblematisch.

Im Hinblick auf die stärkere Beteiligung der Bürger kritisierte ein Mitglied des House of Commons, dass die gegenwärtige Diskussion oft

den Eindruck entstehen lasse, die Bürger müssten über die Europäische Union aufgeklärt werden. Vielmehr sei das Gegenteil der Fall: die Politiker müssten den Bürgern zuhören und von ihnen lernen. Dies sei jedoch schwierig, da die Europaabgeordneten oft nur unzureichend im Dialog mit den Bürgern stünden. Souveränität heiße aber nicht nur, Macht zu haben, sondern vor allem den Menschen zu dienen. Mehr Demokratie, so ein Abgeordneter des Bundestages abschließend, bedeute aber auch mehr Effizienz, die vor allem dadurch hergestellt werden könne, dass sich die Europäer darauf konzentrieren, was sie gemeinsam erreichen wollen, und nicht darauf, was sie nicht gemeinsam tun wollen.

*Ist eine effektive Entscheidungsfindung in einer Union von 28 und mehr möglich?*

Richtschnur für die künftige Kompetenzverteilung muss zum einen eine größere Transparenz insbesondere im Hinblick auf die Zuständigkeiten sein, wozu von Seiten des Auswärtigen Amtes eine Zweiteilung der Verträge und die Entwicklung eines Basisdokuments vorgeschlagen wurde. Zum anderen gilt es aber, nach der Erweiterung die Funktionsfähigkeit der Union zu erhalten. Hierzu sei eine Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen im Rat ebenso unverzichtbar wie eine Verkleinerung der Kommission. Auch die Zahl der Räte müsse deutlich verkleinert werden, wobei sowohl deutsche als auch britische Teilnehmer eine Zielmarke von acht bis zehn Ratsformationen nannten. Ebenfalls große Übereinstimmung gab es darin, dass die Koordination zwischen den einzelnen Ratsformationen deutlich verbessert werden muss, wengleich es hierzu insbesondere auf deutscher Seite unterschiedliche Vorstellungen gab. Während ein Vertreter des Auswärtigen Amtes die Einrichtung eines Europaministerrates zur besseren Koordination der Ratsarbeit strikt ablehnte und forderte, die Koordinationsaufgaben weiterhin beim Allgemeinen Rat zu belassen, brachte ein Vertreter des Kanzleramtes durchaus Sympathie für diese Idee auf. Neben der Frage der Ratsformationen müsse aber je nach Legislativ- und Exekutivfunktion des Rates auch das Verhältnis zum Europäischen Parlament und zur Kommission geregelt werden. Ebenfalls reform-

bedürftig sei das derzeitige Modell der rotierenden Ratspräsidentschaft, das in Zukunft nicht mehr praktikabel sein werde, da in einer Union von 28 Mitgliedsstaaten jedes Land nur noch alle 14 Jahre die Präsidentschaft innehaben würde. Deshalb wurde von britischer Seite der Vorschlag gemacht, dass jeder Rat seinen eigenen Vorsitzenden wählt und diese Vorsitzenden dann das Exekutivkomitee der Europäischen Union bilden. Die Kommission betreffend sei eine bessere Strukturierung ihrer Verwaltung unverzichtbar, die bisher angestrebte Agenturlösung hierbei allerdings nicht hilfreich. Vielmehr könnten die verstärkte Zusammenarbeit, eine variable Geometrie und die Methode der offenen Koordinierung Lösungen für eine erweiterte Union darstellen. Dabei dürfe es allerdings weder zu einer Aushöhlung des gegenwärtigen institutionellen Rahmens, noch zur Bildung einer Avantgarde kommen.

Ein Vertreter der Europäischen Kommission betonte, dass die Erweiterung der Union weniger neue Probleme erzeuge als alte Probleme durch die erhöhte Anzahl von Akteuren verschärfe. So könnten zum Beispiel die Spannungen zwischen großen und kleinen Ländern in der Union deutlich stärker werden und sogar zu einer Auflösung des Systems führen. Ebenfalls stelle die Sprachenfrage in einer Union von 28 und mehr

eine große Herausforderung dar. Die Kommission müsse gerade angesichts dieser Herausforderungen ihre Effektivität bewahren, indem sie nicht mit Exekutivfunktionen überfrachtet wird. Die Abgabe von Aufgaben an Agenturen sei hier ebenso ein Beitrag zur Effektivitätssteigerung wie die Verkleinerung der Kommission und die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament.

Betrachtet man die unterschiedlichen Vorstellungen und Konzeptionen insgesamt, lässt sich resümierend feststellen, dass die Gemeinsamkeiten zwischen deutschen und britischen Positionen trotz aller Divergenzen größer sind, als es vielfach angenommen wird, was sich nicht zuletzt an dem jüngsten gemeinsamen Brief von Gerhard Schröder und Tony Blair zur Reform des Minis-terrates und des Europäischen Rates zeigt.<sup>4</sup> Zudem ist deutlich geworden, dass in zentralen Fragen, wie etwa im Hinblick auf einen künftigen Europaministerrat, die Unterschiede eher innerhalb und nicht zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zu finden sind. Gerade hierin liegt aber die Chance des künftigen Konvents, der dann nicht mehr – wie die bisherigen Regierungskonferenzen – durch langwierige Verhandlungen zwischen unterschiedlichen nationalen Positionen, sondern durch einen argumentativen Wettstreit der besten Konzepte gekennzeichnet wäre.

### *Anmerkungen*

1. Die Konferenz wurde im Rahmen des Forschungsprojekts „Welche Verfassung braucht Europa?“ der ASKO EUROPA-STIFTUNG und des Instituts für Europäische Politik durchgeführt.
2. In der gemeinsamen deutsch-französischen Erklärung vom 23. November 2001 betont die Bundesregierung hingegen noch das „gemeinsame Ziel einer europäischen Verfassung“: Gemeinsame Erklärung, in: Internationale Politik, 1/2002, S. 101.
3. Vgl.: Tony Blair: Europas politische Zukunft. Rede in Warschau vom 6. Oktober 2000, in: Hartmut Marhold (Hrsg.): Die neue Europa-debatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001, S. 249.
4. Tony Blair/Gerhard Schröder: Reform of the European Council. Joint Letter to Prime Minister Aznar, in: euobserver.com vom 26. Februar 2002.

---

Daniel Göler, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik, Berlin  
Mareike Kleine, stud. cand., Otto-Suhr-Institut, Freie Universität Berlin; Institut für Europäische Politik, Berlin

4. Deutsch-Französischer Dialog  
am 31. Mai und 1. Juni 2002  
in Saarbrücken



## Kulturelle Identität und Globalisierung

Das deutsch-französische Diskussionsforum in Saarbrücken (Festsaal des Saarbrücker Schlosses) erörtert vom 31. Mai bis 1. Juni 2002 Fragen zur Kultur, kulturellen Identität und zum Kulturaustausch im Zeitalter der Globalisierung.

Unter der Federführung der ASKO EUROPA-STIFTUNG findet in diesem Jahr zum vierten Mal der Deutsch-Französische Dialog in Saarbrücken statt. Mitveranstalter sind diesmal die **Bundes- und Saarländische Landeszentrale für politische Bildung**, der **Deutsch-Französische Kulturrat** und das **Deutsch-Französische Jugendwerk (DFJW)**.

Deutschland und Frankreich müssen sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts gerade in kultureller Hinsicht den großen Herausforderungen stellen. Der Ruf nach einer „deutschen Leitkultur“ oder das Einklagen des „Stolzes auf die eigene Nation“ sind angsterfüllte Reflexe auf kulturelle Globalisierungsprozesse, die zu einer hybriden Weltkultur führen könnten. Der fortschreitende Dialog der Kulturen befördert spürbar deren Vermischung. Was bedeutet dies für die deutsch-französischen Beziehungen? Gibt es ein spezielles deutsches und französisches Kulturverständnis und worin besteht der Unterschied? Gibt es eine europäische Kultur und brauchen wir diese überhaupt? Kann und will sich Europa gegen die amerikanischen und asiatischen Kultureinflüsse behaupten? Themen wie der Kulturaustausch am Beispiel von Theater, Literatur und die Jugendkultur stehen im Mittelpunkt der Diskussion.

Angestoßen von den Impulsreferaten der Minister beider Länder, **Catherine Tasca** (Ministerin für Kultur und Kommunikation) und **Prof. Dr. Julian Nida-Rümelin** (Staatsminister, Beauftragter der Bundesregierung für die Angelegenheiten der Kultur und der Medien), werden in drei Foren herausragende Persönlichkeiten aus Gesellschaft, Kultur, Wissenschaft und Medien zu diesen Fragen Stellung beziehen.

### Information und Anmeldung:

**ASKO EUROPA-STIFTUNG**

Katarina Elbogen  
Öffentlichkeitsarbeit  
Pestelstr. 2  
D - 66119 Saarbrücken

Tel: +49 (0) 6 81 - 9 26 74-11  
Fax: +49 (0) 6 81 - 9 26 74-99  
E-Mail: k.elbogen@saarnet.de  
www.saarbrueckerdialog.de



## Zur Zukunft der Europäischen Union: Deutsche und italienische Positionen im Wandel?

Bernd Hüttemann

Es zählt zu den Zielen des bilateralen Dialogs zur Zukunft Europas, aktuelle tagespolitische Entwicklungen in den Rahmen des integrationspolitischen Prozesses einzuordnen und zu bewerten. Der deutsch-italienische Dialog stellt in dieser Hinsicht in diesen Tagen eine besondere Herausforderung dar. Nach Jahren sicherer Einschätzung werden die europapolitischen Positionen Deutschlands und Italiens mit Verunsicherung und zunehmend kritisch betrachtet. Gleichzeitig erfährt die europäische Integration im Post-Laeken-Prozess und unter dem Eindruck der Ereignisse des 11. September eine Dynamik mit zentrifugalen aber auch zentripetalen Kräften, auf die die Regierungen in Rom und Berlin neue Antworten finden müssen.

Das deutsch-italienische Expertengespräch „Zur Zukunft der Europäischen Union: italienische und deutsche Europapolitik nach dem 11. September 2001 und dem Europäischen Rat von Laeken“ am 15. und 16. Februar 2002 in Berlin stellte sich dieser Aufgabe. Es verstand sich als eine aktuelle Ergänzung zum Deutsch-Italienischen Forum und den Villa Vigoni-Gesprächen<sup>1</sup> und wurde vom Institut für Europäische Politik in enger Kooperation mit dem Istituto Affari Internazionali (IAI) in Rom und dem Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) in Mailand mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes und der ASKO EUROPA-STIFTUNG veranstaltet.

### *Europapolitische Bewährungsproben für Rom und Berlin*

Seit ihrer Einsetzung im Mai 2001 befindet sich die italienische Regierung Berlusconi in einer europapolitischen Bewährungsprobe. Als jüngster Indikator für eine Änderung der europapolitischen Ausrichtung Italiens wird allgemein der Rücktritt von Außenminister Renato Ruggiero im Januar 2002 gesehen. Nicht zuletzt in

## Zur Zukunft der Europäischen Union: Italienische und deutsche Europapolitik nach dem 11. September 2001 und dem Europäischen Rat von Laeken

Deutsch-italienisches Expertengespräch

15./16. Februar 2002,

Institut für Europäische Politik, Berlin

### **Begrüßung und Einführung in die Thematik**

Dr. Jürgen TRUMPF, Präsident der Versammlung der Kuratoren, Institut für Europäische Politik, Berlin

Prof. Dr. Gianni BONVICINI, Direktor, Istituto Affari Internazionali, Rom

Prof. Franco BRUNI, Vizepräsident, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Mailand

### **Die Ergebnisse des Europäischen Rates von Laeken**

Ferdinando NELLI FEROCI, Stellvertretender Direktor für Europäische Integration, Außenministerium, Rom

Dr. Eckart CUNTZ, Stellvertretender Leiter der Europaabteilung, Auswärtiges Amt, Berlin

Prof. Francesco PASSARELLI, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Mailand

### **Neue Integrationsimpulse für den Bereich Justiz und Inneres**

Prof. Massimo CONDINANZI, Universität Genua

Kirsten WITTSCHEIN, Bundesministerium des Innern, Berlin

Prof. Dr. Dr. Jörg MONAR, Universität Sussex

### **Dynamik oder Stillstand in GASP und ESVP?**

Dr. Martin NEY, Europäischer Korrespondent, Auswärtiges Amt, Berlin

Dr. Antonio MISSIROLI, Institute for Security Studies of the European Union, Paris

### **Reformperspektiven der EU nach der Erklärung von Laeken – Inhalte und Verfahren**

Dr. Silvio FAGIOLO, Botschafter der Italienischen Republik, Berlin

Reinhard STUTH, Staatsrat, Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

### **Schlussfolgerungen**

Prof. Franco BRUNI, Vizepräsident, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Mailand

Dr. Ettore GRECO, Stellvertretender Direktor, Istituto Affari Internazionali, Rom

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

Deutschland wurden Zweifel am integrationspolitischen Willen Italiens laut.

Der gelernte Diplomat Ruggiero galt seit Verdrigung der Mitte-Rechts-Regierung als Garant für die europapolitische Kontinuität Italiens – unterstützt insbesondere vom integrationsfreundlichen Staatspräsidenten Carlo Azeglio Ciampi. Ruggieros Kritik machte sich zum einen an kritischen Äußerungen von Verteidigungsminister Antonio Martino und Finanzminister Giulio Tremonti zur Einführung des Euro fest. Vor allem aber stieß sich Ruggiero an Stellungnahmen des Ministers für Reformen Umberto Bossi. Der Chef der populistischen Lega Nord stellte mehrfach grundsätzlich Aufgabe, Struktur und Vertiefung der Europäischen Union in Frage.

Für Ruggieros Nachfolge war kurzzeitig der Stellvertretende Ministerpräsident Gianfranco Fini im Gespräch. Eine Einsetzung des Generalsekretärs der rechtskonservativen Alleanza Nazionale – immerhin Nachfolgepartei der faschistischen MSI – wäre für die meisten europäischen Regierungen als klares Zeichen für die Aufgabe eines integrationsfreundlichen Europaleitbildes gewertet worden. Die anschließende Übernahme der Leitung der „Farnesina“ durch Ministerpräsident Berlusconi selbst hat bestenfalls zu einer vorübergehenden Beruhigung der Partner geführt. Irritationen sind auch in Bezug auf die Besetzung des „Konvents zur Zukunft Europas“ aufgetreten. Im Dezember 2001 hatte noch der Europäische Rat in Laeken mit Unterstützung der italienischen Regierung den föderalistisch eingestellten Oppositionspolitiker Giuliano Amato zum Vizepräsidenten des Konvents bestimmt. Im Februar 2002 hat nun Ministerpräsident Berlusconi Gianfranco Fini zusätzlich als nationalen Regierungsvertreter durchgesetzt.<sup>2</sup>

Trotz dieser ersten Anzeichen einer vermehrt europakritischen Haltung der italienischen Außenpolitik konnte sich ein klares und abschließendes Bild der grundsätzlichen Ausrichtung Italiens während der Tagung nicht herausbilden. Anwesende Teilnehmer insbesondere von Seiten der italienischen Regierung wiesen auf die klaren Worte von Ministerpräsident

Berlusconi hin, der stets die integrationsfreundliche Politik Italiens und damit europapolitische Kontinuität betont.<sup>3</sup> Dennoch überwog unter den Teilnehmern des Expertengesprächs eine abwartend kritische Haltung.

Auf der Tagung wurde insgesamt eine neue Form der Interessensartikulation durch nationale Regierungen festgestellt. Auf der einen Seite wurde konstatiert, dass sich keine Regierung mehr grundsätzlich europakritische Meinungen leisten könne. Auf der anderen Seite werden auch außerhalb Italiens immer mehr nationale Interessen betont, meist gespeist aus weniger grundsätzlichen denn aus tagespolitischen Erwägungen. So wurde von italienischen Teilnehmern auf die jüngsten deutschen Schwierigkeiten in Bezug auf die Erfüllung der Stabilitätspaktkriterien und die damit einhergehenden Spannungen zwischen Brüssel und Berlin hingewiesen. Unsicherheiten entstünden bezüglich der deutschen Europapolitik auch wegen der bevorstehenden Bundestagswahl und dem damit einhergehenden schärferen Auftreten gegenüber der Europäischen Kommission.

#### *Deutsch-italienischer Gleichklang im europäischen Diskurs?*

Auch die Ergebnisse von Laeken und der EU-Konvent zwingen nach Ansicht der Expertenrunde beide Regierungen, ihre jeweilige Haltung in Bezug auf die Zukunft der Europäischen Union im öffentlichen Dialog stärker zu artikulieren. Denn durch die Einführung der „Konvents-Methode“ wurde in Laeken das bisher starre System der intergouvernementalen Vertragsrevision aufgelockert zugunsten eines breiten europäischen Diskurses.

Anwesende Regierungsvertreter beider Länder sprachen sich zwar im Prinzip für eine europäische Verfassung aus. Während deutsche Regierungsvertreter auf klare Positionen von Bundesaußenminister Fischer und Bundeskanzler Schröder hinweisen konnten, wiesen hochrangige Vertreter der italienischen Regierung entweder auf den noch offenen Prozess hin, oder sympathisierten offen mit dem von Deutschland favorisierten föderalen Leitbild, mit einer

Europäischen Kommission als starker Exekutive und einer damit einhergehenden Einschränkung der Befugnisse des Rates und seiner Präsidentschaft.

Einvernehmen bestand darin, dass der Konvent der anschließenden Regierungskonferenz nur Vorschläge zur Zukunft der europäischen Union machen könne. Letztendlich müssen die Mitgliedstaaten jede Vertragsänderung oder Verfassung ratifizieren. Die Stärke des Konvents werde mithin vor allem im politischen und öffentlichen Druck liegen. Ob die „Konvents-Methode“ letztlich erfolgreich sei, wurde von den Teilnehmern unterschiedlich optimistisch bis pessimistisch dargestellt.

Von italienischer Seite wurde besonders die Transparenz und Demokratisierung des Einigungsprozesses unterstrichen. Paradoxiere Weise haben in Italien gerade die Debatten um den Rücktritt Ruggieros und um die Nominierung Finis die Arbeit des Konvents einer breiten Öffentlichkeit erst zugänglich gemacht.

Beachtet wurde von deutschen Beobachtern die von italienischen Teilnehmern mehrfach betonte europäische Bedeutung der Dezentralisierung des italienischen Zentralstaates. Hier erwachsen Gemeinsamkeiten Italiens mit dem Bundesstaat Deutschland in Bezug auf Kompetenzabgrenzung und Stärkung des Subsidiaritätsprinzips auch für die regionale Ebene.

Ein Gleichklang deutscher und italienischer Europapolitik wurde insbesondere in der Reform der zweiten und dritten Säule erkannt. Im Bereich Justiz und Inneres wurden auf Grund der Grenzlage beider Länder die größten Potenziale für deutsch-italienischer Zusammenarbeit gesehen. Die rasche vollständige Vergemeinschaftung der dritten Säule wurde von den Teilnehmern kontrovers beurteilt. Die noch geltende Einstimmigkeit werde auch 2004 nur schwerlich fallen.

Unterschiedlich wurden die Auswirkungen der Ereignisse des 11. September 2001 eingeschätzt. Die Prädominanz US-amerikanischer Politik im Kampf gegen den Terror wurde nur teilwei-

se als Katalysator für die Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik angesehen. Für einige Konferenzteilnehmer sind die Grundvoraussetzungen für ein einheitliches europäisches Auftreten mehr denn je schwach ausgebildet. Zur Fortentwicklung der zweiten Säule bieten Deutschland und Italien ähnliche Lösungsvorschläge hinsichtlich der substantiellen Vermehrung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen und sogar der Vergemeinschaftung an – nach Einschätzung mehrerer Teilnehmer eine gemeinsame Minderheitsposition auch und gerade in einer erweiterten Europäischen Union.

Eine weitere Gemeinsamkeit ergab sich hinsichtlich der Stärkung der Außenrepräsentation: Diskussionsgrundlage war hier eine mögliche Personalunion zwischen dem Kommissar für Außenbeziehungen und dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Als Beispiel wurde der erfolgreich praktizierte „Doppelhut“ von Javier Solana genannt, der zugleich als Hoher Vertreter der GASP als auch als Generalsekretär der Westeuropäischen Union fungiert. Offen blieb allerdings in der Diskussion die Richtung einer möglichen Personalunion: sollte der auch parlamentarisch kontrollierte Außenkommissar Hoher Vertreter werden, oder der intergouvernemental bestimmte Hohe Vertreter auch Aufgaben für die Europäische Kommission übernehmen?

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass trotz der eingangs beschriebenen tagespolitischen Unsicherheiten und einer gewissen Unbestimmtheit Italiens bezüglich der Zukunft der Europäischen Union weiterhin beide Länder dem europäischen Gravitationszentrum zur Reform der Europäischen Union zugeordnet werden. Inwieweit Italien und Deutschland in den bevorstehenden Debatten, Wahlen und vor allem auf der Regierungskonferenz ähnlich eng zusammenarbeiten wie noch vor und während des Europäischen Rates in Nizza muss mit einer gewissen Skepsis abgewartet werden. Auch der kommende deutsch-italienische Dialog wird sich europapolitischen aber vor allem innenpolitischen Bewährungsproben stellen

müssen. Ob der von italienischen Regierungsvertretern geäußerte Wunsch erfüllbar ist, die künftige Regierungskonferenz noch während

der italienischen Ratspräsidentschaft beenden zu können, kann angesichts der bevorstehenden Aufgaben eher bezweifelt werden.

### *Anmerkungen*

1. Vgl. <http://www.iep-berlin.de/forum/deutsch-italienisch>.
2. Finis Nominierung stieß auf Widerspruch insbesondere von deutscher, schwedischer und niederländischer Seite und war eindeutig politisch begründet; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. Januar 2002. Die Erklärung von Laeken bestimmt Amato als Vizepräsidenten des Konvents und spricht ausdrücklich von weiteren 15 Regierungsvertretern; vgl. Die Zukunft der Europäischen Union: Erklärung von Laeken, Anlage 1 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Laeken am 14. und 15. Dezember 2001, abgedruckt in: Internationale Politik, 1/2002, S. 123-130.
3. Vgl. insbesondere Rede Berlusconi vor der Abgeordnetenkammer zum Rücktritt Ruggiero: Informativa urgente del Presidente del Consiglio dei ministri sulle linee di politica estera ed europea del Governo; Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 82 del 14/1/2002.

---

Bernd Hüttemann, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Europäische Politik, Berlin

Anzeige folgt vom EUV

## Die Verfassungsdebatte nach Laeken: Der Konvent als neue und bessere Methode für Reformen in der EU?

*Sebastian Barnutz und Martin Große Hüttmann*

Auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union zum zweiten Mal einen Konvent zur Vorbereitung einer entscheidenden Zukunftsfrage der Europäischen Union eingesetzt. Dieser zweite Konvent soll, in einer etwas anderen Zusammensetzung und Konzeption als der Konvent zur Vorbereitung der Grundrechtecharta, die in Laeken aufgeworfenen Fragen zur Umgestaltung der Europäischen Union diskutieren und einer späteren Regierungskonferenz Vorschläge unterbreiten. Hierdurch sind neue Koordinaten im Rahmen der Verfassungsdebatte entstanden, die innerhalb einer Konferenz der ASKO EUROPA-STIFTUNG, des Arbeitskreises Europäische Integration und des Instituts für Europäische Politik am 18. und 19. Januar 2002 in Berlin diskutiert wurden. Die Konferenz war Teil des Forschungsprojektes „Welche Verfassung braucht Europa?“ der ASKO EUROPA-STIFTUNG und des Instituts für Europäische Politik, das sich nunmehr seit circa einem Jahr mit dem Post-Nizza-Prozess beschäftigt. Ziel der Konferenz war die Bewertung der möglichen Chancen und Probleme des Verfassungskonvents für den Reformprozess.

### *Ergebnis von Laeken*

*Reinhard Schweppe* nahm während des „Mittagsgesprächs“, das zugleich den Auftakt der Konferenz bildete, ausführlich zu dem Verlauf und Ergebnis des Europäischen Rates von Laeken Stellung. Die Erklärung von Laeken sei sehr offen formuliert, sie enthalte keine konkrete Arbeitsanweisung für den Konvent, sondern stelle lediglich Fragen, die vor dem Hintergrund des Reformprozesses behandelt werden müssten. Dies beinhalte die Möglichkeit, die Verfassungsdebatte der Europäischen Union auf einer breiten Basis weiterzuführen. Der Konvent werde

### **Der Gipfel von Laeken und der Post-Nizza-Prozess: Analyse und Bewertung aus Sicht von Wissenschaft und Politik**

Konferenz der ASKO EUROPA-STIFTUNG,  
des Arbeitskreises Europäische Integration und  
des Instituts für Europäische Politik

Institut für Europäische Politik,  
Berlin, 18. und 19. Januar 2002

#### *Eröffnung:*

Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin  
Dr. Michael MEIMETH, Geschäftsführer, ASKO EUROPA-STIFTUNG, Saarbrücken  
Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas OPPERMANN,  
Präsident, Arbeitskreis Europäische Integration

#### **Verlauf und Ergebnisse des Gipfels von Laeken**

Dr. Reinhard SCHWEPPE, Leiter der Europaabteilung, Auswärtiges Amt

#### **Zusammensetzung, Aufgaben und Arbeitsweisen des neuen Konvents**

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas OPPERMANN,  
Präsident, Arbeitskreis Europäische Integration  
Prof. Dr. Jürgen MEYER, MdB, Stellvertretender  
Vorsitzender des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages  
Marcus BLEINROTH, Mitglied des politischen Beraterstabs, Europäische Kommission  
Dr. habil Jerzy KRANZ, Botschafter der Republik Polen in Deutschland  
Axel SCHÄFER, Generalsekretär, Europäische Bewegung Deutschland und Europa-Union Deutschland  
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln, Institut für Europäische Politik, Berlin  
Prof. Dr. Stefan GRILLER, Wirtschaftsuniversität Wien

#### **Inhaltliche Vorgaben für eine Vertragsrevision**

Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF,  
Universität Heidelberg  
Prof. Dr. Siegfried MAGIERA, Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer  
Dr. Joachim SCHILD, Deutsch-Französisches  
Institut, Ludwigsburg  
Dr. Otto SCHMUCK, Leiter der Europaabteilung  
der Landesvertretung Rheinland-Pfalz

#### **Finalität und Konstitutionalisierung**

Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin  
Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universität  
Wien, Institut für Europäische Politik, Berlin  
Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF,  
Universität Heidelberg  
Prof. Dr. Wilfried LOTH, Universität Essen

mittels der Fragen mit Themen befasst, die zu einer möglichen Verfassung gehören könnten und von ihm diskutiert werden sollten. Die Konventsmethode, die sich während der Erarbeitung der Grundrechtecharta bewährt hat, stelle damit eine neue Art der Vorbereitung von Vertragsrevisionen innerhalb der Europäischen Union dar, die in Zukunft die bisherigen Regierungskonferenzen ablösen könnte.

Der Konvent habe, durch die breite Vorgabe von Themen innerhalb der Erklärung von Laeken, auf die Themenbearbeitung, das Ergebnis und die Zielorientierung großen Einfluss. Trotz der Größe des Konvents, er zählt 105 Mitglieder, könne die Arbeitskapazität bei einer gut funktionierenden Arbeitsmethode, zum Beispiel durch die Einsetzung verschiedener Ausschüsse, relativ hoch sein. Zudem könnte das Problem der Ratifizierung der Verträge durch ihn aufgebrochen werden, da er das Informationsdefizit über Entscheidungsprozesse durch die Beteiligung der nationalen Parlamente, aber auch durch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft überwinden könne. Zusätzlich werde das Abschlussdokument die verschiedenen Strömungen innerhalb des Konvents widerspiegeln, da im Falle eines Konsenses Empfehlungen und im Falle von Mehrheitsentscheidungen die verschiedenen Optionen getrennt voneinander aufgelistet werden.

Nach Auffassung von Schweppe gehören vier Bereiche zu den Hauptaufgaben des Konvents und zum Inhalt einer Verfassung, die am Ende des Reformprozesses stehen könnte; in den Verhandlungen müssten bei dem Etikett „Verfassung“ aber die unterschiedlichen Auffassungen davon in den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden:

*Erstens* solle die Grundrechtecharta als rechtsverbindlich in die Verträge der EU aufgenommen werden.

*Zweitens* solle die Kompetenzabgrenzung zwischen der nationalen und supranationalen Ebene klar vollzogen werden; dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Die Notwendigkeit einer Kompetenzzuordnung sei zudem auch

an der Reaktion der EU und ihren Mitgliedstaaten nach dem 11. September 2001 deutlich geworden. Man habe nicht so einheitlich und klar reagiert, wie es notwendig gewesen wäre. Insgesamt werde die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union weiter gestärkt und Kompetenzen klar strukturiert werden müssen, damit die Europäische Union ihren Aufgaben im internationalen System des 21. Jahrhunderts gerecht werden könne. Als Übergangsschritt könne hierzu, so Schweppe, auch der Vorschlag von Joschka Fischer dienen, die Ämter des Hohen Vertreters der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und des Kommissars für Außenbeziehungen in Personalunion zu verbinden.

Das *dritte* Ziel sei die Vereinfachung der Verträge durch eine Zerteilung in einen grundsätzlichen Teil, der neben der Präambel und den Zielsetzungen der Union auch die institutionelle Architektur beinhalten könnte, und einen zweiten Teil, der die Politiken der Europäischen Union regeln könnte. Zudem könnte die Entscheidungsfindung durch eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidung flexibler gestaltet werden.

*Viertens* sei die Zielsetzung eine Evolution der Verträge und keine Revolution; die Europäische Union solle lediglich an Stellen verbessert werden, die sich vor neuen Herausforderungen als problematisch herausgestellt hätten; dies gelte zum Beispiel für die Umstrukturierung der Kommission vor dem Hintergrund der Erweiterung der Europäischen Union. Um die Transparenz und Effizienz der Organe der Europäischen Union zu steigern, könnten die exekutiven und legislativen Kompetenzen des Rates getrennt werden. Eine weitere Maßnahme in diesem Sinne sei die Trennung von grundsätzlichen Fragen einerseits und tagespolitischen Entscheidungen andererseits. Aufgeteilt werden könnten die beiden Bereiche auf zwei unterschiedliche Gremien, zum Beispiel auf den Rat, der grundsätzliche Fragen berate, und die Kommission, die tagespolitische Entscheidungen treffen würde.

Schweppe hob weiter hervor, dass in der Erklärung von Laeken und beim grob vorgegebenen strukturellen und arbeitstechnischen Aufbau des Konventes berücksichtigt worden sei, dass der

Konvent nicht nur für die 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen Reformvorschlag erarbeite, sondern sich die Vertragsänderung auch auf die zukünftigen Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft auswirken werde. Aus diesem Grund sei zum einen in den Fragenkatalog der Erklärung von Laeken spezielle, die Erweiterung betreffende Fragen aufgenommen worden und zum anderen seien die Kandidatenländer gleichermaßen im Konvent vertreten wie die Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

#### *Zusammensetzung und Aufgaben des neuen Konvents*

Jürgen Meyer, der schon Mitglied im Grundrechtekonvent war und jetzt wieder als Vertreter des Deutschen Bundestages in den Konvent entsandt worden ist, verwies auf die guten Erfahrungen, die mit dem ersten Konvent gemacht wurden. Die Tatsache, dass etwa zwei Drittel der Mitglieder Abgeordnete eines nationalen oder des Europäischen Parlaments seien, begrüßte Meyer sehr; kritisch kommentierte er dagegen die Zusammensetzung des für die operative Arbeit zentralen Präsidiums – von den zwölf Mitgliedern des Präsidiums des Verfassungskonvents sind nur vier Parlamentarier (beim Grundrechtekonvent waren zwei von vier Präsidiumsmitgliedern Abgeordnete). Er äußerte aber die Hoffnung, dass die Zusammensetzung des Konvents „stärker in parlamentarische Strukturen bei der Verfassungsgebung“ der Europäische Union münde. Die Delegierten müssten, um im Konvent gehört zu werden, ihre Vorschläge „verfassungsrechtsvergleichend überzeugend präsentieren“ können. Der Artikel 6 des EU-Vertrages („Die Union beruht auf den Grundsätzen...“) bietet nach Ansicht Meyers die Grundlage für die Arbeit im Konvent. Am Ende, so der Wunsch des Abgeordneten, stünde „mehr Parlament in Europa“.

Auch Marcus Bleinroth hob die numerische Überlegenheit der Parlamentarier im neuen Konvent hervor – dies könne eine „eigene Dynamik“ mit sich bringen. Er machte in seinen weiteren Ausführungen aber auch klar, dass zusätzliche, neben den in Laeken aufgelisteten Fragen in nächster Zukunft zu klären seien, um die Euro-

päische Union „voll erweiterungsfähig“ zu machen. Dazu zählte er etwa die anstehende Neuregelung der Finanzverfassung der Gemeinschaft. Insgesamt sieht er, wie auch andere, ein gewisses „Spannungsverhältnis“ zwischen einem Verfassungsdokument und einer Grundlage für die Regierungskonferenz. Die Vorschläge des Konvents müssten, so Bleinroth, entsprechend überzeugend sein, wenn sie Gewicht haben wollten. Die nationalen Parlamente könnten dabei als „Relaisstationen“ in der europäischen Verfassungsdebatte dienen. Er machte auch klar, dass die Kommission im Konvent sich nicht als „16. Mitgliedstaat“ der EU verstehe, sondern als „Hüterin der Verträge“.

Für die Beitrittskandidaten sei es, so der polnische Botschafter Jerzy Kranz, sehr wichtig, sagen zu können: „Wir sind dabei“ – und zwar nicht nur als Teilnehmer einer öffentlichen Anhörung, sondern als ständig Anwesende, wenn auch nur mit beratender Stimme. Er nannte die Aufgaben des Konvents insgesamt als „sehr anspruchsvoll“ und gab zu verstehen, dass die Realisierung mancher Forderungen, wie etwa die nach einer „präzisen Kompetenzabgrenzung“, seiner Meinung nach kaum vorstellbar seien. Er schlug dagegen vor, entsprechende Kompetenzen der Gemeinschaft mit konkreten Zielen zu verbinden. Kranz machte auch deutlich, dass er eher an einer „Stärkung der Gemeinschaftsmethode“ interessiert sei.

Wolfgang Wessels sah im neuen Konvent den „ersten Versuch, die Finalität gemeinsam zu finden“. Das in Laeken beschlossene Gremium befinde sich in einer „Dichotomie zwischen Verfassungsschöpfung und Ideensammlung“, das mit unterschiedlichen Anforderungen konfrontiert sei: es müsse zum einen die Frage der Realisierbarkeit seiner Vorschläge verfolgen, zum anderen einen kohärenten Entwurf vorlegen und schließlich müsse der Konvent, drittens, die Zustimmung der Öffentlichkeit gewinnen. Wessels erwartet nicht, dass die traditionelle Regierungskonferenz als Ort europäischer Verfassungsgebung vom jetzigen Konvent verdrängt werde; er betonte aber, dass ein „kohärenter, kühnerer Entwurf“ des Konvents eine nicht zu unterschätzende „Langzeitwirkung“ haben könne, wenn er als „gemeinsamer Orientierungs-



punkt“ diene und dadurch eine „verfassungsschöpfende Wirkung“ ausübe. Diese Wirkung könne der Konvent aber nur entfalten, wenn seine Mitglieder große Kompetenz im behandelten Themenkomplex aufweisen könnten – gegenüber den zunächst vorgeschlagenen Mitgliedern aus Deutschland äußerte sich Wolfgang Wessels daher eher skeptisch.

Als eine Art „hybride Konstruktion“ sieht auch *Stefan Griller* den Konvent – vor allem, weil ein geschlossenes Repräsentationsprinzip nicht zu erkennen sei: „Ist der Konvent ein Repräsentationsorgan, der die Interessen eines entstehenden europäischen Volkes repräsentiert?“, so fragte er am Beginn seiner Ausführungen. Weiter fragte Griller, ob der Konvent grundsätzlich in der Lage sei, die ihm übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. Die Themen, mit denen sich der Konvent beschäftige, seien – sehr viel stärker noch als bei der Erarbeitung der Grundrechtecharta – im Kreise der Regierungen sehr kontrovers, da es hier „ans Eingemachte“ gehe. Die Spannungen und das latente Misstrauen, unter denen auch die Arbeit des Konvents stehe, seien jetzt schon erkennbar; dazu zählte Griller u.a. die Berichtspflicht des Konvents an den Europäischen Rat. Die lange Liste der Aufgaben, die dem Konvent in der Erklärung von Laeken auf den Weg gegeben wurden, seien ein Indiz dafür, dass ein grundlegender Dissens bestehe – die Einigung auf Fragezeichen sei „nichts Neues“. Die Diktion von Laeken sei zwar geschickt, sie stelle aber keinen Durchbruch dar. Griller schlägt alternativ eine Herangehensweise vor, die – von den bestehenden Verträgen ausgehend – Schritt für Schritt, d.h. „kapitelweise“ Neuerungen aufnimmt.

In der anschließenden Diskussion wurde einiges aus den Vorträgen aufgegriffen; so wurde etwa auch die Frage nach der Repräsentation im Konvent nochmals angesprochen und angemerkt, dass das Gemeinschaftsinteresse, vertreten durch die Mitglieder der Kommission und des Europäischen Parlaments, unterrepräsentiert sei (*Manfred Caspari*). Von anderer Seite wurde darauf hingewiesen, dass das „Wohl und Wehe“, also der Erfolg des Konvents vor allem auch von seiner Medienpräsenz und einer kontinuierlichen Berichterstattung abhängt. Nur wenn die

Öffentlichkeit mit Hilfe von „geschmackigen G'schichten“ (*Hans-Peter Martin*) über die Arbeiten des Konvents informiert werde, sei die „Option des Vergessens“ unmöglich.

#### *Inhaltliche Vorgaben für eine Vertragsrevision*

*Siegfried Magiera* erinnerte in seinem Beitrag an die – im Vergleich zu den Amsterdamer „left overs“ – sehr viel breiter angelegte Agenda, die offensichtlich „keine Grenzen“ zu haben scheint. Durch die Fülle der Fragen und Aufgaben, die in der Laeken-Erklärung aufgelistet seien, fühle man sich in „die Steinzeit Europas“ versetzt, als die zentrale Frage war: „Wie machen wir Europa?“. Die Rahmenbedingungen, die bestehende Vertragsstruktur, unter denen die jetzige Reformdebatte laufe, sei aber das Ergebnis eines „hart ausgehandelten Kompromisses“. Nach Meinung von Magiera sei es von daher nicht zu erwarten, dass diese Form des Aushandelns und Kompromisseschließens sich in Zukunft wesentlich ändere. Skeptisch zeigte sich Magiera auch angesichts der Tatsache, dass in der Laeken-Erklärung all die institutionellen Fragen und Probleme wieder aufgegriffen worden seien, die in Nizza offensichtlich nur scheinbar eine Lösung gefunden haben. Deshalb, so Magiera, müsse gefragt werden, ob der Vertrag von Nizza nicht schon „überholt“ sei, und erst ein neuer, 2004 beschlossener Vertrag ratifiziert werden sollte.

Über die Vorstellungen und Erwartungen von französischer Seite an den Konvent referierte *Joachim Schild*. Er rief dabei zunächst die Rede von Jospin vom Sommer 2001 in Erinnerung, in der der französische Regierungschef betonte, eine Verständigung über europäische Ziele und Inhalte müsse der Frage nach der institutionellen Reform vorausgehen. Aus französischer Sicht sind deshalb, so Schild, folgende Punkte für die Zukunft der Europäischen Union und die aktuelle Reformdebatte von zentraler Bedeutung: die Wahrung des „europäischen Gesellschaftsmodells“ und die Rolle Europas in der Welt. In der für die deutsche Diskussion so wichtigen Frage der Kompetenzabgrenzung agiere die französische Regierung dagegen „eher defensiv“. Der *Acquis communautaire* gelte dabei als nicht

antastbar. So spricht sich Paris etwa auch im Bereich der Strukturpolitik klar gegen eine Rückübertragung der Kompetenzen auf nationale oder regionale Ebene aus. Die französische „Angst vor einer Negativdynamik“ erkläre, so Schild, weshalb in Paris die deutsche Debatte mit einiger Skepsis verfolgt werde. Trotz dieser gewichtigen Unterschiede zwischen der französischen und deutschen Position gebe es aber eine Reihe von Konsenspunkten, die die Grundlage für eine europäische Einigung böten. Dazu zählt Schild etwa die generelle französische Unterstützung für den vor allem von deutscher Seite befürworteten Plan, der Europäischen Union eine „Verfassung“ zu geben.

*Otto Schmuck* betonte in seinen Ausführungen, dass die deutschen Länder sehr zufrieden seien mit der Erklärung von Laeken. Die lange Liste der Fragen, die jetzt diskutiert werden können, die etwa auch den „Vertragsabrundungsartikel“ 308 mit einschließe, komme den Ländern sehr entgegen. Schmuck erinnerte an die verschiedenen Bereiche, die im Länderkreis Unmut über die Entwicklung der Integration allgemein und besonders über die Politik der Kommission ausgelöst habe: die öffentliche Daseinsvorsorge, die Kultur- (Buchpreisbindung) und Regionalpolitik (europäisches Wettbewerbsrecht verbietet eigenständige Regionalpolitik).

Da die deutschen Länder schon im Vorfeld der Nizza-Verhandlungen und vor Laeken wieder das Thema Kompetenzabgrenzung in den Mittelpunkt gehoben haben, seien sie jetzt gewissermaßen in der „Bringschuld“, ganz konkrete und praktikable Vorschläge auf den Tisch zu legen: „Die Länder sind jetzt gefordert, weil alle auf die Länder sehen“. Hochrangig besetzte Gespräche auf Bund-Länder-Ebene würden, so Schmuck, für eine enge Koordinierung und Abstimmung der deutschen Position nach innen und nach außen sorgen. Im Zusammenhang mit einer Frage aus dem Plenum, ob die dritte politische Ebene der Bundesrepublik Deutschland, die Kommunen, als der Ort, an dem ein Großteil der europäischen Politik umgesetzt werden müsse, ebenfalls an diesen Gesprächen beteiligt seien, stellte er klar, dass dies nicht der Fall und auch nicht geplant sei.

### *Finalität und Konstitutionalisierung*

Seitdem die Regierungskonferenz von Nizza das Thema „Verfassungsdebatte“ – wenn auch ohne die Nennung des Wortes „Verfassung“ – zum ersten Mal in einer Erklärung des Europäischen Rates aufgenommen hat, ist die Diskussion über die Notwendigkeit, Vorteile und Möglichkeiten einer Verfassung für die Europäischen Union intensiver geführt worden. Die Erklärung von Laeken hat diese Dynamik aufgenommen und verstärkt.

*Heinrich Schneider* wies darauf hin, dass sich das Verständnis und die Idee davon, was eine Verfassung leisten könne und was sie bedeute, gewandelt habe. Während sie bis weit in die 1990er Jahre „Privileg“ von Verfechtern einer bundesstaatlich organisierten Union gewesen sei, habe sich die Debatte nun auf grundsätzliche Ziele, wie Integrationsverdichtung und -vertiefung, erweitert.

Diese veränderte Debatte führten die Teilnehmer der Konferenz auf die Erfahrung der europäischen Integration zurück, die zu komplizierten und undurchsichtigen Verträgen geführt habe. Die Konzeptionen dieser Verträge könne der weit vorangeschrittenen Verflechtung von Politiken in der Europäischen Union nicht mehr gerecht werden. Zudem herrsche im System der Europäischen Union mangelnde Transparenz darüber, welche Organe an den jeweiligen Entscheidungsprozessen auf welche Art beteiligt seien und wer für Entscheidungen verantwortlich zeichne.

Der Begriff „Verfassung“ werde vor diesem Hintergrund als Vehikel betrachtet, mit dessen Hilfe völlig unterschiedliche Ziele verbunden würden, so Schneider. Dies seien beispielsweise eine Rationalisierung und Demokratisierung eines sozusagen schon hinreichend dicht „integrierten“ Herrschaftsverbandes, zur Herstellung eines rechtlich und politisch unüberwindbaren Damms gegen alle Versuche der supranationalen Politisierung und der institutionellen Zentralisierung über den Status quo hinaus oder auch zur Bannung der Furcht vor einem alles an sich ziehenden, alles durchdringenden „Leviathans von Brüssel“. Diese unterschiedlichen Ziele setzten wiederum unterschiedliche Ideen von „Verfas-

sung“ voraus, deren zum Teil gegenläufige Konzeptionen innerhalb der Debatte bis jetzt noch nicht zu Tage getreten seien. Die Ideen variierten von einem traditionellen Verständnis, das seit dem 16. Jahrhundert definiert sei und bei „Verfassung“ eine Verstaatlichung mitdenke, über eine Idee, die genau von dieser Verstaatlichung nicht ausginge, bis hin zu der Vorstellung, dass die „Verfassung“ einen Rahmen abstecken solle, innerhalb dessen die Politik agieren könne, die konsensgestützt und in der die Institutionen und Systemarchitektur ausformuliert sei.

Schneider forderte, dass die Verfassungsdebatte an der Sache orientiert geführt werden sollte und nicht nach der bekannten Verhandlungspraktik der „package deals“ verfahren dürfe. Die Frage nach Finalität sei innerhalb dieser Diskussion zunächst nicht ausschlaggebend, sie laufe sogar dem Sinn der „Integration“ zuwider. Ziel der Debatte allgemein und des Konvents im besonderen solle eine Lösung zwischen dem Status quo und einem Bundesstaat sein, obwohl der Zeitraum von einem Jahr dafür nicht ausreichen würde, mahnte Schneider.

*Peter-Christian Müller-Graff* führte zum Verhältnis von Finalität der Europäischen Union und ihrer Konstitutionalisierung aus, dass bestimmte Finalitätsmuster bei systemrationaler Durchführung bestimmte konkrete Verfassungsanforderungen nach sich zögen, andererseits aber das Verfassungsmögliche auch die Finalität determinieren könne. Die Laekener Erklärung, deren Potential er zwischen Illusion und Wirklichkeit ansiedelte, bleibe unter dem Gesichtspunkt der Finalität verständlicherweise offen, wie es auch bereits alle vertraglichen Vereinbarungen seit den Römischen Verträgen waren. Denn der seinerzeit gewählte Integrationsansatz habe andere Bedürfnisse beantwortet als das isolierte Verlangen nach (Bundes)Staatswerdung oder lockerer Kooperation oder sonstigen hoheitlichen Organisationsprinzipien. Vielmehr sei dem breitflächig wirkenden Befriedungs- und Prosperitätsansatz Raum gegeben worden, der zuallererst auf grenzüberschreitende wirtschaftliche Privatinitiative in Gestalt von Grundfreiheiten und Gemeinsamen Markt setzt und der zu seiner dauerhaften Gewährleistung supranationaler Institutionen bedarf. Daran hätten alle nachfolgenden Refor-

men und Entwicklungen festgehalten und daran sei auch heute festzuhalten.

Auch im Hinblick auf das von Laeken angesprochene Verfassungsthema sei daran zu erinnern, dass das bestehende Primärrecht der EG bereits materiell Verfassungsqualität aufweise und daher im wesentlichen der Gedanke einer Verfassung im *formellen* Sinne zum Diskussionsgegenstand erhoben sei, ohne damit jedoch notwendig eine Selbstkonstituierung der Union zu verbinden. Das zweischneidigste Ergebnis der Beratungen wäre die erneute Begründung einer europäischen Metaebene zwischen politischen Proklamationen und juristischen Verbindlichkeiten: eine Kompetenzcharta und eine Verfassungscharta neben der bereits feierlich verkündeten Grundrechtecharta, aber alle Texte ohne primärrechtliche Verbindlichkeit.

Müller-Graff erläuterte weiter, dass der Konvent problemorientiert die ihm gestellten Aufgaben abarbeiten müsse, von der Ausgestaltung der Institutionen über die Kompetenzverteilung bis hin zur Stellung der Grundrechte innerhalb der Verträge und des Rechtsschutzes in Bezug auf die europäischen Institutionen. Die Abspaltung des Primärrechts in eine verfassungsrechtliche Struktur, sowie die Politisierung der europäischen Ebene, zum Beispiel durch die Erweiterung der Kompetenzen und der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments, könnten darüber hinaus zu mehr Loyalität der Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union führen. In der Debatte müsse es um die Beantwortung der anstehenden Fragen gehen, was die beste Möglichkeit sei, welche Probleme wo und wie zu bearbeiten. Die Diskussion über eine Finalität würde nur abstrakt anhand von Modellen geführt einen Sinn machen, was wiederum keine Antworten auf die anstehenden Fragen liefern würde. Der Referent schloss mit den Worten: „Prüfet alles, aber bewahret das Gute“.

Dieses problemorientierte Vorgehen stellte *Wilfried Loth* in einer historischen Betrachtung als logische Weiterführung des Integrationskonzepts da, wie es seit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft den Weg zur Europäischen Union bereitet habe. Aus den Römischen Verträgen ergebe sich

insofern ein Problem, als der Ausbau der Mitwirkung des Europäischen Parlaments nicht mit dem Ausbau der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und der zunehmenden Bedeutung des Europäischen Rates Schritt gehalten habe. Hier Korrekturen vorzunehmen, stelle die vorrangige Aufgabe des Konvents dar. Darüber hinaus erscheine die Bestellung des Kommissionspräsidenten aus der politischen Mehrheit des Parlaments aussichtsreich. Sie würde erheblich zur Politisierung der europäischen Ebene beitragen. Wenn sich die Völker Europas auf derartige Regelungen verständigten, genüge dies, um dem Ergebnis Verfassungsqualität zu verleihen. Der Konvent stehe vor der Aufgabe, dem Wandel der Staatlichkeit im Zuge des Prozesses der europäischen Integration prägnanten Ausdruck zu verleihen. Da der Wandel tatsächlich schon weit fortgeschritten sei, können die Chancen für einen Erfolg des Konvents nicht a priori negativ beurteilt werden.

#### *Zusammenfassende Bemerkungen*

Die Tagung in Berlin hat – wenige Wochen vor der ersten Versammlung des Konvents am 28. Februar 2002 – eine Reihe sehr interessanter Fragen zur europäischen konstitutionellen Entwicklung aufgeworfen und erste Einschätzungen und Antworten dazu gegeben, welche Erwartungen an den europäischen Verfassungskonvent gerichtet werden können und welche eher nicht. Dabei ist aufgefallen, dass auf der Tagung die Vertreter aus der politischen Praxis dem Post-Laeken-Prozess und der Arbeit des Konvents

mit einem deutlich größeren Optimismus entgegesehen als die mehrheitlich eher skeptischeren Vertreter aus der Wissenschaft. Ob die Erklärung von Laeken vom Dezember 2001 im Abstand von einigen Jahren einmal als „Paradigmenwechsel“ und „Wasserscheide“ europäischer Politik gesehen werden wird, wie Schweppe in seinem Vortrag fragend andeutete, darüber kann heute nur spekuliert werden. Die Argumente und Positionen, die auf der Berliner Tagung vorgetragen wurden, werden aber, so viel lässt sich mit Sicherheit sagen, den begonnenen „Post-Laeken-Prozess“ und die öffentliche wie akademische Debatte auch in Zukunft prägen.

Gemeinsam war allen Beiträgen die Überzeugung, dass der Konvent ein „wichtiges Modell“ für die künftige konstitutionelle Entwicklung der EU darstelle, da es, so *Mathias Jopp*, in jedem Fall ein „Aufbrechen des Verfahrens der Vertragsänderung“ mit sich bringt. Dass die damit verbundenen Chancen und Risiken den Mitgliedern des Konvents wohl bewusst sind, machte *Klaus Hänsch*, Vertreter des Europäischen Parlaments im Konvent in einem Zeitungsbeitrag deutlich: „Der Konvent ist ein Wagnis. Erfolg und Scheitern liegen nahe beieinander. Kommt er nur zu vagen Empfehlungen an die nächste Regierungskonferenz oder zur Formulierung von ein paar Änderungen zum Vertrag von Nizza, ist er überflüssig. Verständigt er sich auf zwei oder drei alternative Vertragsoptionen, wird die europäische Öffentlichkeit nicht wissen, was er will, und die Regierungskonferenz wird tun, was sie will.“<sup>1</sup>

#### *Anmerkungen*

1. Klaus Hänsch: Kühner Realismus – das ist es, was der Konvent dringend braucht, in: Frankfurter Rundschau, 28. Februar 2002.

---

Sebastian Barnutz, stud. cand., Otto-Suhr-Institut, Freie Universität Berlin; Institut für Europäische Politik, Berlin

Martin Große Hüttmann, M.A., Wissenschaftlicher Angestellter, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen

## Herausforderungen der künftigen EU-Türkei-Beziehungen

*Patrick Sacher*

Als Mitgliedstaat der NATO sowie als assoziiertes Mitglied sowohl der WEU als auch der EG ist die Türkei unter jenen Ländern, die einen EU-Beitritt beantragt haben, derjenige Staat, welcher am längsten besondere Beziehungen mit den Europäischen Gemeinschaften unterhält. Der in mehrfacher Hinsicht spezifische Charakter dieser Beziehungen kommt u.a. auch darin zum Ausdruck, dass die Türkei der einzige Beitrittskandidat ist, welcher mit der EU in Form einer Zollunion verbunden ist.

Nicht zuletzt wegen ihrer geopolitischen Gegebenheiten sowie ihrer wichtigen Rolle innerhalb der NATO spielt die Türkei seit mehr als einem Vierteljahrhundert eine bedeutende und zunehmend einflussreiche Rolle in der europäischen und internationalen Politik. Die Entwicklung der EU-Türkei-Beziehungen auf dem bereits durch das Assoziierungs-Abkommen von 1963 vorgezeichneten möglichen Weg zu einer künftigen EG-Mitgliedschaft hat sich immer wieder vor dem Hintergrund vorübergehender und anhaltender Schwierigkeiten vollzogen. Im Zuge des Versuchs, auftretende Störungen zu überwinden, hat die wechselseitige Wirksamkeit divergenter Perzeptionen wiederholt die Rolle eines besonderen Faktors gespielt. Die in Kooperation zwischen dem Arbeitskreis Europäische Integration und der Hanns-Seidel-Stiftung vom 21.-23. Januar 2002 im Bildungszentrum Wildbad Kreuth durchgeführte Experten-Tagung verfolgte das Ziel, ausgewählte Determinanten der aktuellen EU-Türkei-Beziehungen pluridisziplinär sowie in wechselseitiger Perspektive auszuleuchten.

Nach Eröffnung der Tagung durch Bernd Rill (Hanns-Seidel-Stiftung) konzentrierte sich *Wulfdiether Zippel* in seinem Einführungsstatement primär auf zwei Gegenstandsbereiche, welche für das Tagungsthema von genereller Bedeutung sind. Hierbei handelte es sich zunächst um eine Inventur der rechtlichen, politi-

### Spezifika einer Südosterweiterung der EU: Die Türkei und die EU-Türkei- Beziehungen

Interdisziplinäre wissenschaftliche Konferenz des Arbeitskreis Europäische Integration, Bonn, in Zusammenarbeit mit der Hanns-Seidel-Stiftung, München (im Auftrag der I. und W. Tausend-Stiftung).

Bildungszentrum Wildbad Kreuth,  
21.-23. Januar 2002

*Wissenschaftliche Leitung:*

Prof. Dr. Wulfdiether ZIPPEL, Technische Universität München

Prof. Dr. Werner GUMPEL, Ludwig-Maximilians-Universität München

*Für die Hanns-Seidel-Stiftung:* Bernd RILL

#### Einführung in das Tagungsprogramm

Prof. Dr. Wulfdiether ZIPPEL, Technische Universität München

#### Polit-ökonomische Rahmenbedingungen der Türkei

Prof. Dr. Hüseyin BAGCI, Middle East Technical University, Ankara

#### Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen und Perspektiven der Türkei

Prof. Dr. Spiridon PARASKEWOPOULOS, Universität Leipzig

#### The Customs Union: Impacts on the Turkish Economy and its integration into the Internal Market

Prof. Dr. Halûk KABAALIOGLU, Marmara Universität Istanbul

#### Mögliche Lösungsansätze der Zypern-Frage vor dem Hintergrund einer türkischen EU-Mitgliedschaft

Dr. Hansjörg BREY, Südost-Europa Gesellschaft, München

#### Die Erwartungen der Türkei im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft

Prof. Dr. Füsün ARSAVA, Ankara University

#### Die türkische Verfassungsentwicklung auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft

Dr. Christian RUMPF, Max-Planck-Institut für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

#### Die Türkei als Schlüsselstaat für die Sicherheit im östlichen Mittelmeer, im Kaukasus, in Zentralasien und im Nahen Osten

Prof. Dr. Werner GUMPEL, Ludwig-Maximilians-Universität München

#### Die Türkei als regionale Wirtschaftsmacht?

Prof. Dr. Volker NIENHAUS, Ruhr-Universität Bochum

schen, wirtschaftlichen und sonstigen Vorbedingungen, welche an die Aufnahme eines Bewerberstaats in die EU geknüpft sind. Daran anschließend wurden die komplexen prozeduralen Rahmenbedingungen thematisiert, welche für die Ausgestaltung und Implementierung der EU-Außen(wirtschafts)beziehungen vor dem Hintergrund der Drei-Säulen-Architektur der Union sowie als Folge des Nebeneinanders von mitgliedstaatlichen, gemeinschaftlichen und gemischten Zuständigkeiten hinsichtlich der involvierten Politikbereiche bestehen. Die hieraus erwachsenden Verzögerungswirkungen und sonstigen Komplikationen für den EU-internen Entscheidungsprozess können beträchtlich sein. Weil die damit verbundenen Spezifika von den Kooperationspartnern der EU nicht immer in vollem Umfang klar genug erkannt werden, wurden die Außenbeziehungen der EU schon häufig von unbeabsichtigten Irritationen oder sogar beträchtlichen Verstimmungen auf Seiten der externen EU-Partner begleitet. Diese Erfahrung sei nicht zuletzt auch schon im Zuge der EU-Türkei-Beziehungen zu machen gewesen.

#### *Polit-ökonomische Rahmenbedingungen der Türkei*

*Hüseyin Bağcı* stellte an den Anfang seiner Präsentation die Hypothese, dass nicht zuletzt die Entwicklungen seit dem 11. September 2001 deutlich machen, dass der verbreitete Wunsch nach einer „global player“-Rolle der EU eine verstärkte militärische Integration im „europäischen“ Kontext erfordere. Die Türkei verfolge die Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Russland mit Aufmerksamkeit, weil das Verhalten beider Akteure auch die sehr komplexe geostrategische Situation der Türkei beeinflusst. Eine neue Studie der Rand-Corporation kommt zu der Schlussfolgerung, dass von den derzeit existierenden 16 internationalen Konflikttherden sich immerhin 13 in der näheren Umgebung der Türkei befinden. Aus diesem Grunde, aber auch wegen der ausgeprägten Ausnahmestellung der Türkei in der islamischen Welt, sei es gegenwärtig nicht einfach, die Türkei zu regieren. Die Sicherheitsrisiken im euro-asiatischen Raum und die Heraus-

forderungen, die sich aus dem starken Wachstum der türkischen Bevölkerung ergeben, könnten nur im Zusammenwirken mit einer wirtschaftlich starken Türkei unter Kontrolle gehalten werden. Für die „Europäer“ stelle sich daher dringlicher als je zuvor die Notwendigkeit, sich intensiv mit der Frage auseinander zu setzen, mit was für einer Türkei man es in Zukunft zu tun haben möchte. Die Folgerung, dass die Türkei – in welcher Form auch immer – stärker in das „europäische Gesamtprojekt“ zu integrieren ist, sei insgesamt zwingend. Die Einbeziehung der Türkei in den EU-Verfassungskonvent sei ein für den innenpolitischen Reformprozess in der Türkei wichtiges Signal.

#### *Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen und Perspektiven der Türkei*

*Spiridon Paraskewopoulos* leitete seinen Vortrag mit der Feststellung ein, dass Europa weit mehr sei als ein geographischer Begriff. Europa sei die Philosophie der Griechen, das Rechtssystem der Römer und die Ethik des Christentums. Erst diese Elemente hätten seit mehr als fünfzig Jahren einen stabilen Frieden im Kern Europas ermöglicht. Zunächst wurden die makroökonomischen Kennwerte der potenziellen Beitrittskandidaten kurz beleuchtet und die Beitrittskriterien sowie die Heranführungsstrategie der EU erläutert. Daran schloss sich ein Vergleich der derzeitigen sozioökonomischen Situation der Türkei mit den Anforderungen der EU.

Als Fazit wurde festgehalten, dass es der Türkei insbesondere seit dem Jahr 1995 nicht gelungen sei, den großen Abstand zur EU auf wirtschaftlichem Gebiet zu verringern. Gleichzeitig sei zu konstatieren, dass sich die Türkei (insbesondere seit 1995) nachhaltig bemühe, ehrgeizige Wirtschaftsprogramme zu realisieren, welche auf die zentralen ordnungspolitischen Mängel abzielen. Diesbezüglich stehen Maßnahmen zur Deregulierung (insbesondere im Finanzsektor), Privatisierung von Staatsbetrieben, Inflationsbekämpfung sowie eine Neuausrichtung der Haushaltsprioritäten im Vordergrund.

*The Customs Union: Impacts on the Turkish Economy and its integration into the Internal Market*

Die Umwandlung der Türkei in eine moslemisch geprägte parlamentarische Demokratie auf der Basis der Trennung von Religion und Staatsgeschäften könne – wie von *Halûk Kabaalioglu* näher belegt wurde – nach nunmehr über 75 Jahren als ein geglücktes Experiment bezeichnet werden. Dass dies so bleibt, sei für die weiteren Entwicklungen in der islamischen Welt von großer Tragweite. Die 1957 vollzogene Verfassungsreform habe es der Türkei Anfang der sechziger Jahre erlaubt, anstelle eines Anschlusses an die EFTA für eine Einbindung in das integrationspolitisch anspruchsvollere Konzept der E(W)G zu optieren. Die Herstellung der vier Grundfreiheiten des Einheitlichen Binnenmarkts sei bereits durch das Assoziationsabkommen von 1963 verbindlich vereinbart. Der 1973 in einem Zusatzprotokoll festgelegte Zeitplan, bis 1995 diese Grundfreiheiten als Voraussetzung für eine gemeinsame Zollunion umzusetzen, sei von der Türkei eingehalten worden. Seit dem Beginn der Zollunion (Anfang 1996) wendet die Türkei den Gemeinsamen Zolltarif der EU an.

Die Anpassung der Türkei an die Handelsabkommen der EU mit Drittstaaten funktioniere trotz einiger Probleme im Wesentlichen. Bedauerlich sei jedoch, dass der gegenseitige Handel immer noch durch zahlreiche nicht-tarifäre Hemmnisse beeinträchtigt ist und dass die 1995 von der EU eingegangene rechtliche Verpflichtung, eine finanzielle Strukturanpassungshilfe von jährlich 195 Mio. ECU an die Türkei zu transferieren, aufgrund des fortgesetzten Vetos eines einzelnen EU-Mitglieds bisher noch kein einziges Mal ausgezahlt worden ist. Dies treffe die Türkei deshalb besonders schwer, weil die im Assoziationsvertrag vereinbarte freie Mobilität von Arbeitskräften schon vor langer Zeit von der EU für noch unabsehbare Dauer suspendiert worden ist. Dass die Ausfuhren der Türkei in die EU seit der Errichtung der Zollunion weniger stark gestiegen sind als die Handelsströme in der umgekehrten Richtung, sei u.a. auch eine Folge der verfehlten Wechselkurspolitik der Türkei.

*Mögliche Lösungsansätze der Zypern-Frage vor dem Hintergrund einer türkischen EU-Mitgliedschaft*

In seinen einleitenden Worten zeigte sich *Hansjörg Brey* davon überzeugt, dass die Ankündigung Griechenlands, im Fall, dass die EU-Aufnahme Südyperns zuvor nicht gesichert ist, ein Veto gegen die gesamte Osterweiterung einzulegen, ernst gemeint sei. Er belegte zudem die offizielle Erwartung der Europäischen Kommission, wonach die Beitrittsverhandlungen mit dem Südtteil der Insel bis Ende 2002 abgeschlossen sein werden, und dass die Aufnahme „Zyperns“ mit hoher Wahrscheinlichkeit zum 1. Januar 2004 erfolgen werde. Dem stehe nicht entgegen, dass die EU auf das etwaige Entstehen einer „Außengrenze“ quer durch Zypern bisher noch schlecht vorbereitet sei. Angesichts des insgesamt bestehenden Szenarios stehe daher die Türkei – und mit ihr der nördliche Teil Zyperns – unter wachsendem zeitlichen Druck, wenn sie an der Gestaltung der Zukunft der Insel beteiligt sein will. Hinzu komme, dass die Kompromissfähigkeit Ankaras vor beträchtliche Herausforderungen (beispielsweise hinsichtlich ihrer militärischen Präsenz) gestellt sei, wenn die Türkei ihre eigene Beitrittsperspektive nicht gefährden will. Die UN-Vorschläge seien dazu geeignet, dass Zypern künftig international mit einer Stimme spricht und dass zugleich auch den türkischen Sicherheitsbedenken Rechnung getragen wird. Die Diskussion des Referats verdeutlichte, dass – jenseits abweichender politischer Interessen – auch in der Wissenschaft beträchtliche Interpretationsunterschiede zu maßgeblichen völkerrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf „Zypern“ bestehen.

*Die Erwartungen der Türkei im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft*

Zunächst setzte sich *Füsün Arsava* mit dem Assoziationsvertrag aus dem Jahre 1963 auseinander. Dieser bildet die Grundlage der EU-Türkei-Beziehungen und beschreibt in seiner Präambel sowie in Artikel 28 als mögliches Endziel die über einen dreistufigen Prozess zu erreichende Vollmitgliedschaft der Türkei. Mit

dem Abschluss des Abkommens setzte die Türkei ihr seit den Anfängen des Osmanischen Reiches verfolgtes Streben nach Europa fort. Zugleich bekunde sie ihren Willen, jene wirtschaftlichen und politischen Reformen durchführen zu wollen, die erforderlich sind, um Teil des europäischen Politik- und Wirtschaftssystems sowie der europäischen Wertegemeinschaft werden zu können. Angesichts der wirtschaftlichen Situation der Türkei sei es besonders enttäuschend, dass die finanziellen EU-Zusagen im Assoziierungsabkommen und im Rahmen der Zollunion nicht erfüllt werden. Angesichts der inneren Reformprozesse in der Türkei wäre nicht nur finanzielle, sondern auch moralische Unterstützung durch die EU sehr hilfreich sowie mehr Geduld, weil die angekündigten polit-ökonomischen Reformen Zeit und beträchtliche Anstrengungen erforderten. Es sei für die türkische Bevölkerung nur schwer verständlich, dass die Türkei trotz der gemeinsamen Zollunion der einzige Beitrittskandidat ist, mit dem die EU bisher keine Beitrittsverhandlungen aufgenommen hat. Die Türkei könne erwarten, objektiv an den gleichen Kriterien gemessen zu werden wie die anderen Beitrittsaspiranten. Eindeutiges Ziel aller türkischen Ambitionen und Anstrengungen sei es, integraler Bestandteil des politischen Gebildes „Europa“ zu werden.

#### *Die türkische Verfassungsentwicklung auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft*

Zur Einführung in den Vortragsgegenstand wurde von *Christian Rumpf* zunächst eine kompakte Übersicht über die verfassungsgeschichtliche Entwicklung auf dem Boden der heutigen Türkei seit Beginn des 19. Jahrhunderts unterbreitet. Die durch Abschaffung des Sultanats und Kalifats sowie der Scharia und des islamischen Rechts gekennzeichneten Verfassungsreformen Atatürks während der Mitte der 1920er Jahre waren von einer umfangreichen Übernahme von Gesetzesnormen europäischer Staaten (insbesondere der Schweiz) in die türkische Rechtsordnung begleitet. Auf die im Zuge der Verfassungsreform von 1960 vorgenommene nachhaltige Betonung des Schutzes des Individuums erfolgte im Jahr 1980 wieder

eine stärkere Gewichtung des Staatsschutzes. Die jüngste Verfassungsnovellierung ist Anfang Dezember 2001 in Kraft getreten. An Hand breitgestreuter Beispiele wurde eine deutliche Orientierung der Verfassungsreform am Streben nach Harmonisierung der türkischen Rechtsordnung mit dem Acquis communautaire der EU erkennbar (so etwa uneingeschränkte Gleichstellung von Mann und Frau, Pressefreiheit, soziale und wirtschaftliche Grundrechte, Eigentumsrecht; Empfehlungen des Nationalen Sicherheitsrates erfordern nunmehr eine Mehrheit der zivilen Mitglieder). In der Bestimmung, dass die Gesetzgebung (mit der Ausnahme von Notstandssituationen) allein beim Parlament liegt, wird verbreitet ein Hemmnis für die Übertragung nationaler Kompetenzen auf eine supranationale Körperschaft gesehen.

#### *Die Türkei als Schlüsselstaat für die Sicherheit im östlichen Mittelmeer, im Kaukasus, in Zentralasien und im Nahen Osten*

Zunächst wurden von *Werner Gumpel* alle an die Türkei angrenzenden Staaten der Reihe nach einer Betrachtung unter ökonomischen und sicherheitspolitischen Aspekten unterzogen. Diese Inventur der geostrategischen Gegebenheiten der Region spiegelte die hohe Komplexität der Rahmenbedingungen für die türkische Außenpolitik jedoch nur teilweise wider. Ein weiterer wichtiger Faktor ist in dem Umstand zu erblicken, dass die Türkei potenziell die Rolle eines wichtigen Durchgangslandes für die Öl- und Gasexporte der kaspischen Region besitzt und deshalb auch in der regionalen Politik der USA eine zentrale Rolle einnimmt. Auch die Zypern-Frage ist von dieser Thematik betroffen, weil seit kurzem neue offshore-Vorkommen vor Süd- und auch vor Nordzypern nachgewiesen worden sind.

Von besonderer Problematik für die Türkei sei die Tatsache, dass die USA damit begonnen haben, ihre militärische Kooperation mit den jungen zentralasiatischen Staaten auf Dauer anzulegen. Die damit verbundenen potenziellen Störungen der US-Russland-Beziehungen werden mit ebenso großer Sorge seitens der Türkei betrachtet wie die Tatsache, dass Russland Waf-



fen nach Syrien und in den Libanon liefere. Nicht zuletzt auch die militärische Kooperation zwischen der Türkei und Israel trage ebenso wie die Lage in Afghanistan dazu bei, dass die Türkei heute für die USA ein wichtiger Partner von elementarer strategischer Bedeutung ist. Wichtigster regionaler Partner der Türkei sei Georgien, während vor dem Hintergrund des griechisch-armenischen Beistandspaktes Aserbaidschan zur Zeit ein umworbener militärischer Kooperationspartner der Türkei ist. Ungeachtet des umstrittenen völkerrechtlichen Status des Kaspischen Meeres seien Turkmenistan, Usbekistan, Kirgistan und Kasachstan wichtige Partner sowohl für die Türkei als auch für die USA. Insgesamt sei offenkundig, dass die geostrategische Rolle der Türkei nach 1990 weiter zugenommen hat.

#### *Die Türkei als regionale Wirtschaftsmacht?*

Als Ansatzstelle für die Auseinandersetzung mit der Thematik diene *Volker Nienhaus* eine Einteilung der „Nachbarschaft“ der Türkei anhand ausgewählter Kriterien. Dabei zeigte sich, dass es eine Reihe von Schwierigkeiten bereitet, die geographischen Kategorien „Naher Osten“, „Mittlerer Osten“, „Turk“-Nachfolgestaaten (der ehemaligen Sowjetunion) oder „Schwarzmeer und Südost-Europa“ klar gegeneinander abzugrenzen. Denn jede dieser Teilregionen besitzt Subregionen, die sich mehr oder weniger stark mit anderen Teilregionen überlappen. Was ihre institutionelle Verflechtung mit den genannten „Teilregionen“ betrifft, so nimmt die Türkei nur an rund der Hälfte der zahlreichen seit 1990 entstandenen, zumeist nur sehr locker organisierten regionalen Integrations- bzw. Kooperationsgemeinschaften als formeller Mitgliedstaat teil.

Die Kooperationsstrukturen mit Russland und der VR China sind vorwiegend bilateral ausgestaltet. Die Handelsverflechtung der Türkei ist

ganz überwiegend auf „Europa“ konzentriert, wobei bereits mehr als 50 Prozent des gesamten türkischen Außenhandels allein mit der EU abgewickelt werden. Die Handelsanteile, welche auf Russland, die Schwarzmeer-Anrainer, die sogenannten „Turk“-Staaten oder den Nahen Osten entfallen, sind lediglich marginal. Ein ähnliches Bild ergibt sich inzwischen bei den Direktinvestitionen, obwohl diese in den frühen neunziger Jahren zunächst in stärkerem Maße in die nordöstliche „Nachbarschaft“ der Türkei geflossen sind (u.a. Investitionen von türkischen „Töchtern“ europäischer Unternehmen). Inzwischen kooperieren die meisten europäischen und amerikanischen Unternehmen überwiegend auf direktem Wege mit ihren Partnern in der „Region“.

Als wesentlicher Faktor, welcher die Türkei daran hindert, die Rolle einer regionalen Wirtschaftsmacht einzunehmen, könne das ordnungspolitische „Modell Türkei“ gelten. Die bisher zumeist eher halbherzig in Angriff genommenen, oftmals bald schon wieder verwässerten ordnungspolitischen Reformansätze haben es im Verbund mit der fortgesetzt hohen Inflation immer wieder unmöglich gemacht, dass die türkische Volkswirtschaft ihre Ressourcen effizienter als bisher entwickelt und sich damit außenwirtschaftliche Einflussmöglichkeiten eröffnet. Der wichtigste materielle polit-ökonomische Faktor in der „Region“ sei zweifellos der Energiereichtum sowie das Vorhandensein weiterer industriell wichtiger Rohstoffe. In welchem Umfang die Türkei künftig aus dem Transit oder der Weiterverarbeitung dieser Primärgüter wirtschaftlichen Nutzen ziehen wird, könne aufgrund mehrerer Imponderabilien noch nicht genau abgeschätzt werden.

Die überarbeiteten Referate werden in Form eines Tagungsbands veröffentlicht, welcher im Rahmen der Schriftenreihe des AEI erscheinen wird.

---

Patrick Sacher, Dipl.-Ing., Dipl.-Wirtsch.-Ing., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, Technische Universität München