

integration

25. Jg./ Oktober 2002

4/02

Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz
Hartmut Marhold

Kompetenzneuordnung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten
Siegfried Magiera

Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und
Praxis der offenen Politikkoordinierung
Ingo Linsenmann und Christoph Meyer

Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Russland stärker einbinden?
Heinz Timmermann

Das Europa der Berliner Regierung 2003
Alfred Grosser

Rotationsverfahren in der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union
Willem Van de Voorde

Der Europaausschuss des Deutschen Bundestages in der 14. Legislaturperiode
Friedbert Pflüger

Literaturbericht

Öffentliche Daseinsvorsorge · Ökonomische Aufholprozesse in Europa ·
Außenwirtschaftspolitik in EU und WTO
Arbeitskreis Europäische Integration

integration

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

25. Jg. / Oktober 2002

4/02

INHALT

AUFSÄTZE

- HARTMUT MARHOLD
Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase 251
- SIEGFRIED MAGIERA
Zur Kompetenzneuordnung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten.. 269
- INGO LINSENMANN UND CHRISTOPH MEYER
Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordinierung 285
- HEINZ TIMMERMANN
Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Russland stärker einbinden? 297

FORUM

- ALFRED GROSSER
Das Europa der Berliner Regierung 2003 311
- WILLEM VAN DE VOORDE
Plädoyer für das Rotationsverfahren in der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union . 318
- FRIEDBERT PFLÜGER
Der Europaausschuss des Deutschen Bundestages in der 14. Legislaturperiode 325

LITERATUR

- MICHAEL BAUER
Die Kommission im Spiegel der jüngeren wissenschaftlichen Debatte 331

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

- WINFRIED RASBACH
Leistungen der Daseinsvorsorge im gemeinschaftsrechtlichen Ordnungsrahmen 337
- DEIKE FUCHS UND HANS-ECKART SCHARRER
Erfolgsbedingungen ökonomischer Aufholprozesse in Europa 343
- ERIK EVTIMOV
Welthandel im Spannungsverhältnis zwischen EU und WTO 349

integration

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

www.zeitschrift-integration.de

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.

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; Geschäftsführer: Stefan A. Entel; Vertrieb und
Anzeigen: Rainer Mertens, 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 inte-
gration 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: Zugesandte Manuskripte werden in ein Gutachterverfah-
ren gegeben. Autorinnen und Autoren werden gebeten, den Text in elektronischer Form (als Word-
Datei per E-Mail-Anhang oder auf Diskette) an die Redaktion zu schicken. Einzelheiten zu Format
und Layout der Manuskripte finden Sie unter www.zeitschrift-integration.de. Redaktion integration,
Institut für Europäische Politik, Bundesallee 22, 10717 Berlin, E-Mail: info@iep-berlin.de, Tel. 030-
88 91 34 0, Fax 030-88 91 34 99.

© Institut für Europäische Politik, 2002

ISSN 0720-5120

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.

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) an und wird von der Europäischen
Kommission gefördert.

Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase

Hartmut Marhold

Das Mandat des „Konvents zur Zukunft Europas“, von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 15./16. Dezember 2001 in der „Erklärung von Laeken“¹ formuliert, enthält „eine verwirrende Vielzahl von ungewichteten Fragen“², deren Beantwortung dem neuen Gremium aufgegeben ist. Das Mandat im Wesentlichen in die Form von Fragen zu kleiden, heißt zwar einerseits, den Blick auf bestimmte Aufgaben zu lenken und andere aus dem Gesichtskreis zu nehmen,³ bedeutet aber andererseits auch, dass verschiedene Antworten zugelassen werden. Wenn auch in den Formulierungen der Erklärung suggestive Frageformen zu finden sind, die auf eine ganz bestimmte Lösung des jeweiligen Problems zielen – von der Art „Sollte nicht ...?“ –, so werden doch in den meisten Fällen Vorschläge für alternative Antworten angedeutet. Letztere drücken sich selten in der expliziten Form eines „oder“ aus,⁴ häufiger (manchmal in Kombination mit einem die Alternative explizierenden „oder“) in Aufzählungen verschiedener möglicher Antworten, etwa auf die Frage „Wie soll der Präsident der Kommission bestimmt werden: vom Europäischen Rat, vom Europäischen Parlament oder – im Wege direkter Wahlen – vom Bürger?“. Oft werden auch Fragen nach verschiedenen Lösungsmöglichkeiten aneinander gereiht, so etwa die Natur eines künftigen Grundlagentextes betreffend: „Soll zwischen einem Basisvertrag und den übrigen Vertragsbestimmungen unterschieden werden? Soll sich diese Unterscheidung in einer Aufspaltung der Texte niederschlagen? [...] Schließlich stellt sich die Frage, ob diese Vereinfachung und Neuordnung nicht letztlich dazu führen sollte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen wird.“ In ähnlicher Weise wird die Frage nach der Stärkung der Institutionen offengehalten, indem verschiedene Alternativen angeboten werden: „Wie lassen sich die Autorität und die Effizienz der Europäischen Kommission stärken? [...] Soll die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt werden? [...] Soll die Rolle des Rates gestärkt werden? [...] Wie können schließlich das Gleichgewicht und die gegenseitige Kontrolle zwischen den Organen gewährleistet werden?“⁵

Wie die Beispiele zeigen, lassen die Fragen, deren Beantwortung das Mandat des Konvents ausmacht, durchaus unterschiedliche und nicht immer miteinander zu vereinbarende Antworten zu: In den Fragestellungen wird ein erhebliches Potenzial an Kontroversen deutlich. Der Konvent hat sich der Herausforderung einer Konfrontation und Auseinandersetzung zwischen solchen gegensätzlichen Auffassungen bisher weitgehend entzogen; die zu vermutenden Gründe dafür werden noch darzustellen sein. Die Folge ist jedenfalls, dass einige der gewichtigsten Konflikte zwischen verschiedenen Vorstellungen über die Zukunft der Europäischen Union außerhalb des Konvents ausgetragen werden, beispielsweise in Fernduellen zwischen Staatsmännern, die ihre Positionen in öffentlichen Reden oder Presseartikeln vortragen. Der Konvent hat aber auch einige Kontroversen bereits neutralisiert, eliminiert oder auf andere Weise unschädlich gemacht, die seine Erfolgsaussichten erheblich hätten beeinträchtigen können, wären sie virulent geworden. Diesen vermutlich bewältigten

Dr. Hartmut Marhold, Generaldirektor, Centre International de Formation Européenne, Nizza.

Kontroversen wendet sich die folgende Analyse zuerst zu, zweitens dann der Konfliktvermeidungsstrategie des Konvents (und den dennoch in den Konventsgremien erkennbar werdenden Auseinandersetzungen) und schließlich drittens dem vorerst weiterhin außerhalb des Konvents fortgeführten Streit um verschiedene Zukunftspläne für Europa.

Bewältigte Kontroversen: Wie weit reicht der Konsens?

Eine erste Reihe von vorerst nicht mehr virulenten Kontroversen betrifft Begriffe. Dem Konvent ist es gelungen, Auseinandersetzungen über begriffliche Festlegungen nicht zu führen – und auch in der weiteren Debatte über die Zukunft Europas werden die Begriffe, die noch vor wenigen Monaten oder Jahren Anlass zu heftigem Streit waren, kaum mehr thematisiert. „Verfassung“, „Föderalismus“, „Staat(lichkeit)“ der Europäischen Union sind solche Begriffe, die einesteils wegen ihrer unterschiedlichen Bedeutung im historisch geprägten politischen Denken verschiedener Länder zu tiefen Missverständnissen geführt haben und im Konvent erneut hätten führen können und die andernteils auch unter denen, die unter den Begriffen annähernd das Gleiche verstehen, zu Meinungsverschiedenheiten Anlass gaben.

Im Falle des Begriffs „Verfassung“ lässt sich einigermaßen deutlich der Weg zu einem vorläufigen Konsens zurückverfolgen. Ein entscheidender Schritt auf diesem Weg – von Karl Lamers als „Revolution“ akklamiert⁶ – war das erstmalige Bekenntnis des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac zum Begriff einer europäischen Verfassung bei seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000⁷ – einer indirekten Antwort auf die Rede von Außenminister Joschka Fischer am 12. Mai des gleichen Jahres, in der dieser seinerseits für eine europäische Verfassung plädiert hatte. Schon kurz vor Chiracs Rede hatten zwei führende Gaullisten, Alain Juppé und Jacques Toubon, in Frankreich mit ihrem Projekt einer europäischen Verfassung ein gaullistisches Tabu gebrochen und damit Aufsehen erregt.⁸ Ein weiterer entscheidender Schritt zur Akzeptanz des Verfassungsbegriffs war seine Verwendung in der Erklärung von Laeken selbst. Sie setzt immerhin bereits eine Art „permissiven Konsens“ der Staats- und Regierungschefs voraus. Und schließlich ist mit einem weitgehenden Konsens – wenn auch vielleicht nicht mit der Zustimmung aller Konventsmitglieder – zu rechnen, seitdem auch die britische Regierung den Verfassungsbegriff selbst verwendet. Diese Schwelle hat der britische Außenminister Jack Straw mit seiner Rede vor der Edinburgher Handelskammer am 27. August 2002 endgültig überschritten, indem er ausdrücklich eine europäische Verfassung nicht nur akzeptierte, sondern aktiv forderte.⁹ Dieser Positionswechsel war durch den Europaminister Großbritanniens Peter Hain, zugleich Vertreter der britischen Regierung im Konvent, bereits weitgehend vorbereitet worden. Er hatte am 21. März 2002 in einem Redebeitrag im Konvent erklärt, dessen „Aufgabe sei nichts weniger als die Schaffung einer verfassungsmäßigen Ordnung für ein neues, vereintes Europa.“¹⁰ Damit hat sich auch in Großbritannien, wie bei den französischen Gaullisten, eine grundlegende Trendwende durchgesetzt – noch in seiner Rede in Warschau am 6. Oktober 2000 hatte Tony Blair eine geschriebene Verfassung für Europa abgelehnt und dagegen die britische Tradition einer Ansammlung von Gesetzestexten mit Verfassungsrang als beispielhaft auch für Europa bezeichnet.¹¹

Ebenso lässt sich ziemlich genau bestimmen, welche begriffliche Form konsensfähig ist: Trotz des britischen Vorstoßes liegt das Konsensniveau wohl bei dem Begriff „Verfassungs-

vertrag“. Darauf zielte der Präsident des Konvents, Valéry Giscard d’Estaing, bereits in seiner Eröffnungsrede ab, um – seiner Strategie gemäß – Kontroversen darüber zu vermeiden: „Um jeglichen semantischen Streit auszuschließen, schlage ich vor, dass wir uns bereits heute auf die Bezeichnung ‚Verfassungsvertrag für Europa‘ einigen.“¹² Klaus Hänsch, deutsches Mitglied im Präsidium des Konvents, teilt nicht nur Giscard d’Estaings Einsicht, dass ein Streit um Begriffe unfruchtbar wäre, sondern präzisiert, inwiefern die beiden Begriffsteile „Vertrag“ und „Verfassung“ gleichermaßen unverzichtbar sind: Der Konvent solle „einen einzigen, in sich geschlossenen, kohärenten Text [vorlegen]. Juristisch wird das ein internationaler Vertrag sein, politisch sollte er den Inhalt einer Verfassung haben.“¹³ Das verbleibende Gefälle zwischen den Begriffen „Verfassung“ und „Verfassungsvertrag“ ist vermutlich zu gering, als dass sich daraus Energien für eine handfeste Kontroverse ergeben könnten.

Freilich bedeutet die Konsensbildung über den Begriff eines Verfassungsvertrages alles andere als Einmütigkeit über die Inhalte eines solchen, im Gegenteil: Während in früheren Jahren der Ruf nach einer europäischen Verfassung fast ausschließlich von föderalistischer Seite erhoben wurde,¹⁴ treten jetzt auch solche politischen Kräfte für eine Verfassungsbildung ein, die ganz andere inhaltliche Vorstellungen, nämlich entschieden intergouvernementalistische, auf die Konsolidierung und Ausweitung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit gerichtete, damit verbinden. Auch das wird an Jack Straws Worten überaus deutlich, demzufolge eine Verfassung „der Öffentlichkeit die Versicherung geben soll, dass nationale Regierungen die primäre Quelle der Legitimität bleiben.“¹⁵ Der Konsens über den Begriff – mit der Marge zwischen „Verfassung“ und „Verfassungsvertrag“ – ist erkaufte mit einer Kontroverse über den Inhalt, oder, anders gesagt, die Kontroverse über eine Europäische Verfassung hat sich von der begrifflichen auf die inhaltliche Ebene verlagert.

In gewisser Hinsicht gilt das auch für den Föderalismus-Begriff, wenngleich es in diesem Fall nicht zu einem auch nur oberflächlichen Konsens über die Verwendung des Begriffs selbst gekommen ist. Vielmehr liegt die Ähnlichkeit darin, dass sich die Auseinandersetzung nicht mehr um den Begriff dreht, sondern um bestimmte vorwiegend institutionelle Vorstellungen, die sich damit verbinden. Jedenfalls bleibt zunächst der Befund, dass zur Zeit im Konvent keine Auseinandersetzung über die in den letzten Jahren wieder heftige Kontroverse über „Föderalismus“ als Leitbegriff für die europäische Einigung geführt wird. Dabei hätte dies durchaus Energien des Konvents auf sich ziehen und binden können. Bei den Verhandlungen, die zum Maastrichter Vertragswerk führten, war das der Fall gewesen: Der Streit um die Formel der „föderalen Berufung“ war mit erheblichem politischen Einsatz geführt worden und hatte über Wohl und Wehe von Vertragsentwürfen entschieden.¹⁶

Nachdem für einige Jahre der Föderalismus-Begriff in der deutschen Europapolitik keine Rolle gespielt hatte,¹⁷ war seine Wiederbelebung durch die Rede Joschka Fischers am 12. Mai 2000, unter dem Titel „Vom Staatenverbund zur Föderation“,¹⁸ umso fulminanter und löste Kontroversen aus, die die Ausmaße eines Skandals annahmen, und dies ausgerechnet mit französischen Partnern: Der französische Innenminister Jean-Pierre Chevènement reagierte auf die föderalistische Vision Fischers cholerisch, eine öffentliche Kontroverse schloss sich an,¹⁹ die zeigte, in welchem Maße gerade in Frankreich – von Großbritannien zu schweigen – tiefliegende Aversionen gegen den Föderalismus-Begriff immer noch einen Teil des politischen Denkens prägten.²⁰ Gleichwohl hatten sich gerade in Frankreich Brückenköpfe zwischen dem intergouvernementalistischen und dem föderalistischen Lager

gebildet, die auf dem Weg zu Kompromissformeln waren und noch sind: von der einen Seite der Begriff des „intergouvernementalistischen Föderalismus“²¹, von der anderen der „Föderation der Nationalstaaten“²² – letzterer Begriff wurde zur offiziellen Doktrin der französischen Sozialisten, von Lionel Jospin aber auch als Gegenentwurf zu deutschen Föderalismus-Vorstellungen verwandt,²³ dann sogar von Jacques Chirac in seiner Rede vom 6. März 2002 übernommen.²⁴ Valéry Giscard d’Estaing schließlich hat sich persönlich ausdrücklich zum Föderalismus bekannt,²⁵ ohne die Akzeptanz des Begriffs zu einer Bedingung oder einem Ziel seiner Konvents-Präsidentschaft zu machen.

Angesichts dieser Renaissance und Verbreitung des Föderalismus-Begriffs wenigstens in Deutschland, Frankreich und einigen anderen Ländern wie Belgien und angesichts der trotzdem weiterhin heftigen Opposition gegen den Begriff hätte man durchaus eine Kontroverse darüber im Konvent oder in seinem Umkreis erwarten können. Sie ist bisher nicht geführt worden und deutet sich auch nirgends an. Aber auch hier gilt eben, dass der Verzicht auf den Streit um Begriffe nicht gleich auch die Sache selbst erledigt: Die Kontroverse wird auf andere Weise geführt und hat in den vergangenen Monaten vor allem die Gestalt der Auseinandersetzung zwischen Verfechtern des „Gemeinschaftsmodells“ einerseits und des intergouvernementalistischen Modells einer Zusammenarbeit zwischen Staaten und Regierungen andererseits angenommen, wie noch zu zeigen sein wird.

Eine dritte Kontroverse hätte die Qualifizierung der künftigen Europäischen Union als „Staat“ betreffen können – auch sie hat sich nicht eingestellt. Dabei ist die Debatte über die Staatsqualität eines zu Ende gedachten Europas ebenfalls alt und immer präsent geblieben, von der zugleich den Status quo beschreibenden wie die Zukunft verheißenden Formel vom „unvollendeten Bundesstaat“²⁶ bis zu den wiederholten, zuletzt vor allem von Tony Blair und José Maria Aznar vorgetragenen Attacken gegen die angebliche Gefahr eines „Superstaates“.²⁷ Dazwischen liegen Vermittlungsversuche wie der des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum Maastrichter Vertrag, mit dem Vorschlag, von einem „Staatenverbund“²⁸ zu sprechen, aber auch provokative Positionsbestimmungen wie die der drei Europa-Abgeordneten Willi Görlach, Jo Leinen und Rolf Linkohr, die im Oktober 2000 ein gemeinsames Papier mit dem Titel „Europa als demokratischer Staat“ der Presse vorstellten, in dem sie als erste These die Behauptung aufstellen: „Europa ist ein Staat“.²⁹ Obwohl es im Konvent und der gesamten Debatte zur Zukunft Europas vielfach um staatsähnliche Funktionen der Europäischen Union und ihr Verhältnis zu den Nationalstaaten geht, spielt die Debatte um den Begriff des Staates oder der Staatlichkeit der Union trotz der angedeuteten Meinungsverschiedenheiten zur Zeit keine Rolle. Letztlich gilt auch hier, dass sich die Kontroverse nicht auf der Ebene der Begriffe, wohl aber auf der der Inhalte abspielt.

Kontroversenvermeidungsstrategie

Insgesamt ist festzustellen, dass Auseinandersetzungen um den Begriff eines verfassten europäischen Bundesstaates zur Zeit weder im Konvent noch in der ihn umgebenden Debatte eine entscheidende Rolle spielen – ein Befund, der nicht selbstverständlich ist und unterschiedlich bewertet werden kann. Auf der einen Seite ist der Konvent damit sicher von Kontroversen entlastet, die leicht ideologische Formen annehmen, die Kontrahenten in alte Gräben zurückführen und die für den Erfolg des Konvents entscheidende Konsensbildung unmöglich machen könnten. Auf der anderen Seite ist der Verzicht auf die begrifflichen Kon-

troversen erkaufte mit einer Fokussierung auf viele einzelne Konflikte zwischen inhaltlichen Füllelementen der nicht thematisierten großen Begriffe; nicht zuletzt dadurch entsteht auch der Eindruck, dass der Konvent sich gegenüber einer größeren Öffentlichkeit, die wohl immer auf einfache, klare Begriffe angewiesen ist, bisher kaum verständlich machen kann.

Die Strategie des Konvents, vor allem des Präsidiums und hier wieder insbesondere seines Vorsitzenden, war jedenfalls eindeutig: Kontroversen sind zunächst zu vermeiden, der Weg muss geradewegs auf eine Konsensbildung zugehen und nicht den Umweg über einen Austrag von Konflikten nehmen, wenigstens nicht von Konflikten über die genannten und andere Begriffe. Diese Marschroute ist eingeschlagen worden, indem sich der Konvent zunächst – von Beginn an bis zum Sommer – eine Zu- und Anhörungsphase auferlegt hat, in deren Verlauf die Erwartungen der europäischen Bürger gehört, gesammelt und bedacht werden sollten. Eine solche nicht gerade passive, aber doch der Rezeption, dem Hören zugewandte Arbeitsphase ist von sich aus für den Austrag von Kontroversen nicht günstig, ja sollte wohl vermeiden, dass die Konventsmitglieder, von denen die meisten erfahrene Europapolitiker sind, sich sogleich ihren eigenen, im politischen Milieu vielfach ausgetragenen Konflikten zuwenden. In seiner Eröffnungsrede begründete Giscard d'Estaing diese Vorgehensweise mit den genannten Argumenten: „Wir müssen unsere Arbeit ohne vorgefasste Meinung beginnen und unsere Vision des neuen Europas dadurch herausbilden, dass wir allen unseren Partnern [...] kontinuierlich zuhören.“³⁰

Ein zweites Argument für die Kontroversenvermeidungsstrategie wird die Einsicht gewesen sein, dass der Weg zu einem einzigen, gemeinsamen, von einem breiten Konsens getragenen Verfassungsentwurf schwieriger werden würde, wenn man dem Lagerdenken von Anfang an freien Lauf lassen würde. Sind erst einmal altgewohnte, verfestigte, ja ideologische Positionen im feindlichen Gegenüber eingenommen, ist es kaum noch möglich, einen gemeinsamen Text zu erarbeiten. Dieses Ziel aber stand von Beginn der Konventsarbeiten an kaum in Frage – die nach der Erklärung von Laeken auch mögliche Alternative, verschiedene Optionen vorzulegen,³¹ ist sofort vom Konvent verworfen worden, in der klaren Einsicht, dass allein ein einziger Textentwurf einige Bindekraft für die anschließende Regierungskonferenz entfalten würde. Giscard d'Estaing hat auch darüber bereits in seiner Eröffnungsrede Klarheit geschaffen (und damit erfolgreich eine weitere mögliche Kontroverse vermieden): „Die Erklärung von Laeken überlässt es dem Konvent, zwischen der Vorlage von Optionen oder einer einzigen Empfehlung zu wählen. [...] Es besteht [...] kein Zweifel daran, dass unserer Empfehlung [...] erhebliches Gewicht und Ansehen zukäme, wenn es uns gelänge, einen breiten Konsens über einen einzigen Vorschlag zu erzielen, hinter dem wir alle stehen können.“³² Der Weg zu einem solchen Konsens über einen einzigen Text schien den Konventsstrategen nahe zu legen, Kontroversen jedenfalls so weit wie möglich zu reduzieren.

Eine dritte Überlegung spricht für die Vermeidung von Kontroversen – ihrer Natur nach konnte sie kaum öffentlich in Worte gefasst werden, aber Spuren dieses Motivs finden sich dennoch ebenfalls in Giscard d'Estaings Rasonnement: Hätte der Konvent sogleich den Austrag der grundlegenden Konflikte zugelassen, wäre wohl kaum der „Corpsgeist“³³ entstanden, den Giscard in seiner ersten Rede beschwor und den der Konvent braucht, wenn er sich über die Grundelemente einer europäischen Verfassung einig werden will. Kontroversen vermeiden, zunächst der Öffentlichkeit gemeinsam zuhören hieß, dem Konvent die Zeit zu geben, seine gruppen- und gemeinschaftsbildende Wirkung als Institution³⁴ zu entfalten und das gemeinsame Bewusstsein für die historische Dimension der Aufgabe wachsen zu

lassen: „Wenn wir Erfolg haben, wird Europa in 25 oder 30 Jahren – dem Zeitraum, der seit dem Abschluss des Vertrags von Rom verstrichen ist – in der Welt eine andere Rolle spielen“³⁵ – angesichts dieser Dimensionen wäre es kleinlich, sich auf den Streit um längst bekannte Lagerpositionen einzulassen, so oder ähnlich ließe sich der Gedanke interpretierend fortsetzen.

Die zweite Arbeitsphase des Konvents hat vor der Sommerpause mit der Einrichtung von zunächst sechs Arbeitsgruppen begonnen. Sie könnten die Austragungsorte von Kontroversen sein oder werden, die dann den Konvent nicht als ganzen sprengen, sondern in gehegten Bereichen behandelt und bis zur Konsensreife vorbereitet würden. Insofern lässt sich auch die Einrichtung der Arbeitsgruppen als ein Versuch verstehen, den Konvent insgesamt, als Institution und Plenum, vor der Gefahr von Zerreißproben angesichts unversöhnlicher Gegnerschaft zwischen verschiedenen Positionen zu bewahren.

Die Themen und Mandate der Arbeitsgruppen sind aus den Beratungen der Zu- und Anhörungsphase hervorgegangen: Ordnungspolitik (auch „economic governance“ genannt), Integration der Grundrechtecharta, Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union, Subsidiaritätskontrolle, Rolle der nationalen Parlament, ergänzende Kompetenzen – das sind die bisherigen Arbeitsschwerpunkte.³⁶ Die Einteilung der Arbeitsgruppen, die ihre Beratungsergebnisse im Herbst, zwischen Ende September und November, vorlegen wollen und zu denen zumindest vier weitere hinzukommen,³⁷ ist nicht ohne Kritik geblieben, wenn diese Kritik auch außerhalb des Konvents geäußert worden ist: Zu unsystematisch sei die Aufteilung der Themen, zu wenig trennscharf, so dass Doppelarbeit unvermeidlich sei, die Gliederung sei zu wenig an den späteren großen Abschnitten eines Verfassungstextes, zu eng dagegen an den empirisch feststellbaren Interessenschwerpunkten der bisherigen Konventsdebatte orientiert.³⁸

Zur Zeit lässt sich schwer beurteilen, wie erfolgreich der Konvent mit der Organisation eines Teils seiner Arbeit in den Arbeitsgruppen sein wird, da diese selbst noch zu keinem Abschluss ihrer Beratungen gekommen sind. In einigen von ihnen ist tatsächlich ein Konfliktpotenzial vorhanden, auf dessen Bewältigung man gespannt sein muss.³⁹

Arbeitsgruppe zur Kompetenzordnung

Eine der wesentlichen Fragen vor Beginn des Konvents schien die der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten zu sein.⁴⁰ In dreierlei Hinsicht scheinen sich hier die Positionen zu klären oder wenigstens die Kontroversen zu konkretisieren:

Zum Ersten ist die Option eines festgelegten Kompetenzkataloges, wie sie insbesondere von deutscher Seite in den vergangenen Jahren,⁴¹ aber auch im Konvent selbst⁴² gefordert wurde, als ein zu starres oder gar nicht angemessenes, weil der in zu vielen Einzelfällen sachlich notwendigen Aufteilung der Kompetenzen und der Zusammenarbeit der verschiedenen Entscheidungsebenen nicht gerecht werdendes Konzept verworfen worden, und zwar ohne langdauernde Kontroverse. Die Tendenz geht zum Konsens über eine Kompetenzordnung, die dynamisch bleiben und nach dem Maßstab der Subsidiarität ständiger Prüfung unterworfen werden sollte. Dies jedenfalls ist der Stand der Debatte nach der Sitzung des Konvents

am 15. und 16. Mai 2002, die der Frage der „Aufgaben der Union“ galt. Die entsprechende Arbeitsgruppe sucht nach operationellen Lösungen für diese Grundlinie.⁴³

Zum Zweiten ist die Debatte um die Kompetenzverteilung auch in der Hinsicht entschärft, als sich ein breiter Konsens über die Erhaltung der gegenwärtigen Kompetenzverteilung herausgebildet hat.⁴⁴ Das bedeutet sowohl den Erhalt der gegenwärtigen Kompetenzen auf europäischer Ebene und damit eine Absage an wiederum vor allem deutsche, in erster Linie von den Bundesländern vorgetragene, aber auch von der Bundesregierung übernommene Forderungen nach Rückübertragung von bestimmten Kompetenzen an die nationale oder regionale Ebene, wie etwa Handlungsspielräume in der Regional- und Strukturpolitik. Es bedeutet gleichermaßen auch den Verzicht auf die Übertragung neuer Kompetenzen an die Europäische Union, mit Ausnahme zweier Politikfelder: der Sicherheitspolitik im inneren und äußeren Sinne sowie der Außenpolitik. Da also zur Zeit keine große Machtverschiebung zwischen den Staaten und der Europäischen Union in einer neuen Kompetenzordnung auszudrücken ist – und vor allem keine Verlagerung der Kompetenzen zur Debatte steht, die in Deutschland Ländersache sind –, kommt der Kompetenzverteilung ihre Brisanz abhanden.

Arbeitsgruppe Subsidiarität

Zum Dritten besteht weitgehendes Einvernehmen darüber, dass die gegenwärtige Kompetenzordnung durchaus verbessert, geklärt und präzisiert werden müsste und dass die Einhaltung der dann verbessert geltenden Kompetenzordnung institutionalisiert werden sollte. An diesem Punkt endet der Konsens und Kontroversen setzen ein über die Frage, ob zur Wahrnehmung dieser Aufgabe bestehende Institutionen genügen – etwa das Gremium, das die Europa-Ausschüsse der mitgliedstaatlichen Parlamente zusammenführt, COSAC,⁴⁵ oder aber der Europäische Gerichtshof, eventuell ergänzt und erweitert um eine spezielle Subsidiaritätskammer –, oder ob es einer neuen Institution bedarf, die diese Aufgabe der Subsidiaritätskontrolle wahrzunehmen hätte: An dieser Stelle kommen bestimmte Befürworter einer stärkeren Einbeziehung der nationalen Parlamente in die konkrete Europapolitik zu Worte und melden den Anspruch an, eine eigene Subsidiaritätskammer, besetzt mit nationalen Abgeordneten, zu bilden. Zu welchem Ergebnis diese Kontroverse führt, ist noch nicht abzusehen.⁴⁶

Arbeitsgruppe Ordnungspolitik: Sozialmodell oder „Liberalmodell“?

In der Frage der Ordnungspolitik liegt natürlich ein erhebliches Konfliktpotenzial, das noch kaum entzündet ist – die bis jetzt vorliegenden Debatten in der Arbeitsgruppe „Ordnungspolitik“ scheinen an dem eigentlichen Sprengstoff vorbeizugehen. Die Grundfrage ist die nach dem Verhältnis zwischen Marktwirtschaft und Sozialmodell, nach der Rekonstruktion des Konzepts einer sozialen Marktwirtschaft auf europäischer Ebene oder dem Verzicht darauf zugunsten einer viel eindeutiger dem Markt zugewandten ordnungspolitischen Konzeption, nach dem Verhältnis zwischen sozialdemokratischer oder liberaler Vorstellung von den Aufgaben eines staatsähnlichen Gebildes, wie es die Europäische Union ist.

Diese Frage ist in der Vergangenheit oft an die Europäischen Gemeinschaften gerichtet worden, und selbst in den Debatten über die Zukunft Europas, die in den letzten Jahren den

Konvent mit vorbereitet haben, hat diese Weichenstellung eine bedeutende Rolle gespielt – Beispiele dafür sind die Überlegungen von Michel Barnier, Jürgen Habermas, Lionel Jospin und Jacques Delors auf der einen und von Tony Blair und José Maria Aznar auf der anderen Seite. Michel Barnier beispielsweise hatte in seiner zweiten „Persönlichen Note“ vom 17. Oktober 2001 darauf hingewiesen, „dass bestimmte Konzeptionen des Liberalismus nur schwer vereinbar sind mit den Vorstellungen, die sich viele Mitgliedstaaten von den öffentlichen Dienstleistungen und vom allgemeinen Interesse machen“.⁴⁷ Die Frage der Ordnungspolitik hängt eng zusammen mit der Kompetenzverteilung, sie betrifft eben gerade die Frage, ob die Europäische Union eine sozialpolitische Kompetenz im weiten Sinne, eine Kompetenz zur vollgültigen Entwicklung einer der Marktpolitik gleichgewichtigen sozialpolitischen Komponente und damit gewissermaßen wohlfahrtsstaatliche Züge erhalten soll: Die Frage so zu stellen heißt erst, die Aufgabe einer Ordnungspolitik in vollem Umfang anzugehen.

Karl Lamers und Wolfgang Schäuble hatten darauf schon zu Beginn der neuen Europadebatte die paradigmatische Antwort aus konservativ-liberaler Sicht gegeben. In ihrem „Zweiten Schäuble-Lamers-Papier“ stellen sie dar, dass das aus ihrer Sicht richtige Gleichgewicht „zwischen Wettbewerb und Solidarität“ zu wahren ist, indem „der europäische Wettbewerbsföderalismus“ den großen Aufgabenbereich der Sozialpolitik im Wesentlichen den Mitgliedstaaten und damit dem Wettbewerb zwischen ihren Sozialsystemen überlässt.⁴⁸ Allerdings wird immer häufiger von einem europäischen Gesellschaftsmodell gesprochen, das auch der Pflege durch europäische Politik bedürfe.

Im Konvent selbst scheint dagegen diese grundlegende Kontroverse, die letztlich die Natur des entstehenden europäischen politischen Systems betrifft, kaum eine Rolle zu spielen. Die unter der Leitung von Klaus Hänsch tagende Arbeitsgruppe „Ordnungspolitik“ hat diese Problematik allenfalls als eine unter anderen behandelt. In ihrem Mandat heißt es dazu: „Die Gruppe könnte prüfen, inwieweit die Koordinierung von sozialpolitischen und beschäftigungspolitischen Fragen Bestandteil der als von ‚gemeinsamem Interesse‘ zu betrachtenden Wirtschaftspolitik ist.“⁴⁹ Und hinsichtlich der Sitzung der Arbeitsgruppe am 10. Juli 2002, die dieser Frage galt, lautet das Ergebnisprotokoll im Verhältnis zur Tragweite des Problems lapidar: „Einige Mitglieder hielten es für wünschenswert, den Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung durch die umfassende Einbeziehung der sozial- und beschäftigungspolitischen Ziele zu erweitern. Andere Mitglieder sprachen sich gegen diese Einbeziehung aus.“⁵⁰

Ob aus dieser fast beiläufigen Beschäftigung mit der Frage nach dem mehr liberalen oder mehr sozialstaatlichen Charakter der Europäischen Union eine die Arbeit des Konvents prägende Kontroverse entsteht, ist demnach mehr als fraglich. Auch die scheinbar schon konsensfähige Auffassung, dass es – wie bereits erwähnt – im Großen und Ganzen bei der gegenwärtigen Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten bleiben soll, spricht gegen die Erwartung einer Kontroverse zum Thema Wohlfahrtsstaat auf europäischer Ebene.

Am ehesten noch hat die Anhörung der Zivilgesellschaft, die der Konvent am 24./25. Juni 2002 in seinen Sitzungsplan eingefügt hatte, diesem Thema Aufmerksamkeit gewidmet.⁵¹ Der „EUobserver“ betitelte seinen Kurzbericht über diese Sitzung „Convention told not to forget EU social model“⁵² – es ist unsicher, welche Wirkung diese Mahnung haben wird.

Arbeitsgruppen Außenpolitik und Verteidigungspolitik

Welche Bedeutung der Einrichtung der beiden neuen Arbeitsgruppen zur Außen- und zur Verteidigungspolitik zukommen wird und welche Kontroversen dort zum Austrag kommen, steht noch dahin. Bisher liegt lediglich das Konfliktpotenzial bereit,⁵³ aber wie andere Beispiele zeigen, wird ein solches Potenzial nicht immer in tatsächlichen Auseinandersetzungen aktualisiert. Der Konvent selbst hat sich dem Thema in seiner Sitzung vom 11./12. Juli 2002 gewidmet,⁵⁴ vorbereitet durch ein ausführliches Grundlagenpapier,⁵⁵ allerdings auch hier unter Vermeidung des Austrags von Kontroversen – der Synthesebericht über die Sitzung enthält lediglich, sachgemäß, die Feststellung, dass unterschiedliche Meinungen vorgetragen worden sind.

Die konfliktreichen Probleme auf diesem Feld berühren vielleicht mehr als die Fragestellungen anderer Arbeitsgruppen die im Folgenden zu entfaltende Kontroverse zwischen intergouvernementalistischen und gemeinschaftsorientierten (oder föderalistischen) Ansätzen, da sich bei der Außen- und Verteidigungspolitik in besonders sensibler Weise die Frage stellt, ob die Regierungen, die Regierungschefs und ihr Gremium, der Europäische Rat, oder aber die Gemeinschaftsorgane, die Kommission und das Parlament, Zugriff auf die Außen- und Verteidigungspolitik erhalten. Darum geht es letztlich, wenn auf einer detaillierteren Ebene um die Aufhebung der Pfeilerstruktur und, eine weitere Detailebene darunter, um die Zusammenfassung der beiden Funktionen des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissars und des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie um die Eingliederung ihrer beider, dann in einer Person zusammengefassten Funktionen in die Kommission gestritten wird.⁵⁶ In ähnlicher Weise wird die Frage der Finanzierung wie die des Initiativrechts in der Außen- und Verteidigungspolitik im Spannungsfeld von intergouvernementalen, mehr auf Koordination ausgerichteten und gemeinschaftsmodell-orientierten, mehr auf Integration abzielenden Positionen gestellt. Diese Kontroverse aber betrifft wiederum Grundsätzliches und wird, als Folge der Kontroversenvermeidungsstrategie des Konvents, bisher extern geführt.

Zentrale Kontroverse außerhalb des Konvents: Regierungsfunktionen für den Rat oder für die Kommission?

Den zunächst möglichst konfliktfreien Weg zu einem Konvent mit gemeinsamem Bewusstsein der Mitglieder für ihre historische Mission zu beschreiten bedeutet allerdings wiederum nicht – wie im Falle der Begriffe –, die tatsächlich beunruhigenden Kontroversen zu bewältigen oder gänzlich auszuschalten: Die Folge der Konventsstrategie war bisher, dass diese Konflikte ihren Austragungsort woanders suchten und fanden. Die größte Virulenz hat bis heute die Frage nach dem institutionellen Ort gewonnen, an dem die Europäische Union Regierungsfunktionen ausbilden soll, im Europäischen Rat oder in der Europäischen Kommission. Hier findet sich die begrifflich ausgeschiedene Kontroverse zwischen Intergouvernementalismus und Föderalismus wieder.⁵⁷

Dass die intergouvernementalistische Version und Vision der europäischen Zukunft in erster Linie von Staats- und Regierungschefs propagiert wird, liegt auf der Hand: Sie selbst sind es, die die Zusammenarbeit unter den Regierungen pflegen; ihrem eigenen Handlungsinstrument, dem Europäischen Rat, gilt ihre vorrangige Aufmerksamkeit. Ein zweiter Fak-

tor, der über die Zugehörigkeit zu diesem Lager entscheidet, ist die allgemeine europapolitische Disposition im jeweiligen Mitgliedsland – Bindungen an nationalstaatliche Souveränität und Skepsis gegenüber supranationalen Ansätzen sind nicht gleichmäßig verteilt. Tony Blair, José Maria Aznar und Jacques Chirac haben sich in den vergangenen Monaten zu Wortführern einer EU-Reform gemacht, die diesen Umständen in besonderem Maße Rechnung trägt.

Der Ausgangspunkt – das „Grundverständnis“⁵⁸ – der Intergouvernementalisten ist von Aznar kürzlich besonders klar in Worte gefasst worden: „Allow me to start with a declaration of principles [...] which I think must form the basis of the future of our continent: the European Union is, and must continue to be, a Union of National States which have different personalities, different history, and different cultures from each other. They are differentiated states which have found a formula to achieve greater security and greater well-being for their citizens on the basis of becoming integrated and of doing things together to the benefit of all.“⁵⁹

Dieses Grundverständnis führt zu einem bestimmten Leitbild, in dem konsequenterweise die nationalstaatlichen Regierungen, in geringerem Maß auch die Parlamente, die entscheidende Rolle spielen, für die Legitimation ebenso wie für die praktische Entscheidungsfindung. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht deshalb die Stärkung des Europäischen Rates als des eigentlichen Leitungsorgans. Er soll „political leadership“ dank einer Reform der Präsidentschaft ausüben können: Künftig solle diese nicht mehr im halbjährlichen Turnus wechseln, sondern einem gewählten Präsidenten übertragen werden. Er solle eine etwa fünfjährige Amtszeit ausüben, im besten Fall selbst das Amt eines Staats- oder Regierungschefs innegehabt haben und nun aber keine weiteren Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten mehr haben, so dass er sich ganz den Aufgaben seiner EU-Präsidentschaft widmen könne.⁶⁰ Dieser starke Präsident soll zur Wahrnehmung seiner Funktionen die Möglichkeit zu einer Regierungsbildung haben, indem er ein „presidential team made up of five or six Heads of State and Government, in accordance with a rotating system“⁶¹ zur Hand hat; nach Chiracs Vorstellungen würde diese Regierungsfunktion dagegen auf den Ministerrat übergehen. Das System nähert sich damit dem französischen an, in dem die Regierungsfunktionen von Präsident und Regierung mit geteilten Verantwortlichkeiten ausgeübt werden.⁶²

Alle Änderungen im institutionellen System der Europäischen Union betreffen immer zugleich alle Institutionen, eben weil es sich um ein System handelt, in dem die Vorstellung des „Gleichgewichts“⁶³ maßgeblich ist. Erhält eine Institution ein besonderes Gewicht, dann verlieren die anderen an Bedeutung und Einfluss, es sei denn, auch sie werden gestärkt.⁶⁴ Die Wahl eines fünf Jahre amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates würde zweifellos die Europäische Kommission und ihren Präsidenten zu einer zweitrangigen Institution degradieren. Widerstand dagegen kam dementsprechend von der Kommission, die ihren Plan für eine völlig anders geartete Reform dem Konvent am 22. Mai 2002 übermittelte. In die Perspektive der intergouvernementalistisch geprägten Reform gehört noch ein weiteres Element: die Stärkung der nationalstaatlichen Parlamente. Beispielhaft dafür ist die Forderung, der sich Jack Straw im britischen Namen in seiner mehrfach zitierten Rede anschließt und die auf die Einrichtung einer eigenen, mit der Subsidiaritätskontrolle betrauten Institution abzielt, einer parlamentarischen Kammer, in der Abgeordnete der nationalen Parlamente die EU-Gesetzgebung am Maßstab des Subsidiaritätsprinzips messen können sollen.⁶⁵

Die Kontroverse über die Frage einer derartigen Stärkung intergouvernementaler Elemente – auch im Hinblick auf die Rolle der nationalstaatlichen Parlamente – wird nicht allein zwischen den Regierungen auf der einen Seite und den supranationalen EU-Institutionen auf der anderen geführt. Auch kleine Mitgliedstaaten haben höchst sensibel und bald ablehnend auf die Vorschläge von Aznar, Blair und Chirac reagiert. Ihre Befürchtung ist, dass in einem intergouvernemental geprägten System die Regierungen der großen Mitgliedstaaten weit überwiegenden Einfluss haben werden – könnte ein „elder statesman“ als Präsident des Europäischen Rates aus einem anderen als einem der großen Mitgliedstaaten kommen? Schon der gemeinsame Brief von Gerhard Schröder und Tony Blair an Aznar vom 25. Februar 2002, der der Stärkung der Arbeitsweise des Rates galt, rief solche Reaktionen hervor: „there was concern from Finland. It appears as though the convention will be following some closed agenda that has been planned beforehand,“ the Finnish prime minister, Paavo Lipponen, told the Helsingin Sanomat newspaper. „There are obvious intentions to change the system into a kind of directorate, where the European commission and smaller countries will be pushed aside.“⁶⁶ Diese Opposition weitete sich aus, je deutlicher die Absicht zumindest von Frankreich, Großbritannien und Spanien wurde, die Stärkung des Europäischen Rates in der angedeuteten Weise voranzutreiben. Österreich,⁶⁷ die Benelux-Länder und schließlich eine Koalition von sieben kleineren Mitgliedstaaten⁶⁸ erklärten sich gegen die intergouvernementalistischen Pläne.

Der EUobserver bemerkt mit Recht, dass „Germany’s position on this will be crucial: it traditionally favours a more federal model, which is in line with smaller countries’ wishes. Its stand on the issue is likely to become clear after its elections in Autumn.“⁶⁹ In der Tat ist die deutsche Position nicht ganz klar: Einerseits wurde der gemeinsame Vorschlag von Tony Blair und Gerhard Schröder zur Stärkung des Rates als deutsche Parteinahme für einen intergouvernementalistischen Reformansatz wahrgenommen – wie die finnische Reaktion zeigt –, andererseits bestätigt der deutsche Regierungsvertreter im Konvent, Peter Glotz, die deutsche europapolitische Orthodoxie, wie sie der EUobserver kennt: Er vertritt die Auffassung, dass das Gleichgewicht der Institutionen erhalten werden und „der intergouvernementale Staatenverbund zu einer Föderation der Mitgliedstaaten weiterentwickelt werden“ muss, spricht nicht von einer Wahl des Rats-, sondern von der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament und nimmt in dieser Frage, auf die sich die Kontroverse zuspitzt, damit die Position von Kommission und Europäischem Parlament ein.⁷⁰

Das föderalistische Gegenbild orientiert sich, in seiner aktuellen Gestalt, am „Gemeinschaftsmodell“ und wird vor allem von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament vertreten, mit gewisser Rückendeckung durch kleinere Mitgliedstaaten, wie zu erkennen war, bei einer nicht ganz geklärten deutschen Position. Dabei nimmt die Kontroverse gegenwärtig eine besondere Form an: Kommission und Parlament bestreiten nicht ausdrücklich die Thesen, die die (drei) Staats- und Regierungschefs vortragen – eine effizientere Arbeitsweise des Rates, die die Infragestellung der rotierenden Ratspräsidentschaft einschließt, steht auch auf der Forderungsliste der Kommission⁷¹ –, sondern formulieren ihre Forderungen auf anderen Gebieten. Und umgekehrt bestreiten die Verfechter einer Regierungsbildung aus dem Rat nicht ausdrücklich die Bedeutung der Kommission – nur indirekt, als Konsequenz der jeweils eigenen Vorschläge wird die Position des Gegenübers abgelehnt, weil sie inkompatibel mit der eigenen ist. Hinzu kommt eine Art Arbeitsteilung zwischen Parlament und Kommission: Ihre Vorschläge ergänzen einander in Punkten, hinsichtlich derer sie nicht gleichlautend vorliegen und es im Interesse der einen Institution ist,

sich in eigener Sache nicht zu weit zu engagieren. Das gilt beispielsweise für die Forderung nach der Wahl des Kommissionspräsidenten, die in der ansonsten sehr offensiv vorgetragenen „Mitteilung der Kommission“ an den Konvent nicht erhoben wird,⁷² stattdessen aber vom Europäischen Parlament,⁷³ und dies schon seit langem und immer wieder.⁷⁴

Kommission und Parlament sind sich weitgehend einig in Forderungen, die der Ausbildung von Regierungsfunktionen innerhalb der Kommission gleichkommen. Wesentliches Element ist dabei die Aufgabe der Pfeilerstruktur zugunsten einer einheitlichen Vertragsarchitektur, die durch besondere Mehrheitsverfahren Rücksicht auf die Spezifika einzelner Politikbereiche – wie der Verteidigungspolitik – nehmen würde, allerdings durch die vollständige Anwendung des Gemeinschaftsmodells charakterisiert wäre. In ihrer „Mitteilung“ definiert die Kommission beiläufig, was sie darunter versteht: Die "Gemeinschaftsmethode" müsse bei allen Gesetzgebungsverfahren „voll und ganz angewandt werden, also (1) mit alleinigem Initiativrecht, (2) Mitentscheidungsverfahren, (3) qualifizierter Mehrheit und (4) Überwachung durch den Gerichtshof“⁷⁵ – vier Definitionsmerkmale, die, in einer Verfassung realisiert, der Kommission einen gegenüber dem heutigen Stand erheblich vergrößerten, weil auch die beiden noch „intergouvernementalistischen“ Pfeiler mit einbeziehenden Einfluss auf die gesamte Politikgestaltung der Europäischen Union gäben, insbesondere dann, wenn man die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament hinzufügt.

Obwohl die Kommission selbst nicht den Begriff einer Regierung für sich in Anspruch nehmen will,⁷⁶ kann man die Forderungen als Griff nach der Regierungsbildung verstehen, wie es zum Beispiel der EUobserver ausdrücklich tut⁷⁷ und „leading federalists“⁷⁸ im Europäischen Parlament unterstützen. Mit Giscard d'Estaings Worten: Es handele sich letztlich darum, „eine Föderation zu schaffen, wie es die Kommission in ihrem Papier vorschlägt, in dem sie fast die gesamte politische Macht (la quasi-totalité des pouvoirs) auf eine einzige Institution bezieht, die eben die Kommission ist.“⁷⁹

Bisher hat die Kontroverse zwischen den Anhängern des Gemeinschaftsmodells – den Föderalisten – und den Vertretern des intergouvernementalistischen Ansatzes den Konvent selbst noch nicht erreicht – wenigstens nicht das Plenum. Vielmehr werden in dem mehrheitlich aus Parlamentariern zusammengesetzten Konvent die Vorschläge von Kommission und Europäischem Parlament mit mehr Zustimmung zur Kenntnis genommen als die der Regierungen, denen die Parlamentarier auch dann, wenn sie in ihren nationalen Parlamenten ihre Aufgaben wahrnehmen, immer gegenüberstehen. Die Kontroverse, im Konvent selbst zunächst nicht angenommen, wird daher nicht nur extern geführt, sondern führt auch zu einer nicht offen deklarierten, aber womöglich folgenreichen Frontstellung zwischen dem eher gemeinschaftsfreundlichen Konvent einerseits und dem Europäischen Rat und „seiner“ Regierungskonferenz andererseits, die die Ergebnisse des Konvents beraten und darüber Beschlüsse fassen muss.

Giscard d'Estaing hat angesichts dieser Konstellation sein Interesse an einem Erfolg des Konvents dadurch gezeigt, dass er sich der Forderung der (drei) Regierungschefs anschloss, die die Reform des Rates mit einer Wahl seines Präsidenten besiegeln wollen⁸⁰ – angesichts seines früheren Bekenntnisses zu einer „föderalistischen Kultur“ kann diese Konzession an intergouvernementalistische Vorstellungen nur ein Zeichen dafür sein, in welchem Maße er „realistischer Föderalist“⁸¹ sein will. Jean-Luc Dehaene, ebenfalls föderalistisch orientierter

Vizepräsident des Konvents, erkennt jedenfalls seinerseits an, dass es sich hier um die entscheidende „Schlacht“ – um mehr als eine bloße „Kontroverse“ – für die Zukunft der Europäischen Union handelt.⁸²

Die Studie ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird. Siehe auch: www.iep-berlin.de/forschung/verfassung.

Anmerkungen

1. „Erklärung von Laeken“, abgedruckt in: Internationale Politik 1/2002, S. 123-130. Zur Analyse des Mandats für den Konvent vgl. die Beiträge von Elmar Brok und Michael Roth in: integration 1/2002, sowie: Wolfgang Wessels: Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: integration 2/2002, S. 83-98; Daniel Göler: Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, in: integration 2/2002, S. 99-110.
2. Wessels: Der Konvent, 2002, S. 87.
3. Insofern hat der Europäische Rat mit der Fixierung des Fragenkatalogs einen Versuch des freilich sehr weitgefassten „Agenda-settings“ unternommen, aber einige nicht unwesentliche Fragenkomplexe sind tatsächlich nicht in der Erklärung von Laeken erhalten, so z.B. die Frage einer Finanzverfassung der Europäischen Union; vgl. Wessels: Der Konvent, 2002, S. 87. Zur Agenda-setting-Forschung vgl. beispielsweise James Dearing: Agenda-Setting, Sage 1996. Im Falle des Konvents dürfte allerdings angesichts der Weite des eröffneten Fragehorizonts und angesichts der weitgehenden Autonomie des Konvents selbst die Begrenzung der Agenda nicht als entscheidendes Handicap bewertet werden.
4. Dennoch kommt das gelegentlich vor, so zum Beispiel in der Frage „Sollen wir das Mitentscheidungsrecht [des Europäischen Parlaments] ausweiten oder nicht?“
5. Die Auslassungen werden im Text der Erklärung durch Detailvorschläge zu den jeweiligen Institutionen ausgefüllt. Genaugenommen enthalten die zitierten Formulierungen unterschiedliche Perspektiven für die drei Organe des „institutionellen Dreiecks“: Für die Kommission wird eine Stärkung bereits vorausgesetzt und nur noch die Frage nach dem „wie?“ gestellt. Dagegen wird im Hinblick auf Parlament und Rat offengelassen, „ob“ sie gestärkt werden sollen, und damit auch die Möglichkeit in den Raum gestellt, von ihrer Stärkung abzusehen. Freilich ist unsicher, ob der Text der Erklärung in einem solchen philologischen Zugriff beim Worte genommen werden darf.
6. So sein Ausruf bei der Rede Chiracs im Bundestag, vgl. den Beitrag von Lorraine Millot: Une révolution, in: Libération vom 28.6.2000, über die Reaktionen von Lamers und anderen Bundestagsabgeordneten.
7. Abgedruckt in: Hartmut Marhold (Hrsg.): Die neue Europadebatte, Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001, S. 284-294. Karl Lamers und Wolfgang Schäuble gehörten zu den ersten führenden deutschen Europapolitikern, die in der Debatte über die Zukunft Europas von einem europäischen „Verfassungsvertrag“ sprachen, dies schon in ihrem „Zweiten Schäuble-Lamers-Papier“, das als Pressemitteilung am 3.5.1999 bekannt gemacht wurde, abgedruckt in: Marhold: Die neue Europadebatte, 2001, S. 83-106. Diese begriffliche Festlegung ist in der CDU/CSU weitergeführt worden bis zum „Schäuble-Bocklet-Papier“ vom 26.11.2001; vgl. Burkard Steppacher/Markus Kraft: Synopsis: Current Suggestions regarding the Discussion about a European Constitution, Sankt Augustin Juni 2002. Im SPD-Leitantrag – der zunächst als „Schröder-Papier“ Eingang in die Debatte gefunden hatte – wird ebenso der Verfassungsbegriff, wenn auch vorsichtig, genannt (vgl. SPD-Bundesparteitag, Nürnberg, 19.-23. November 2001, Leitantrag: Verantwortung für Europa) wie in den verschiedenen Plädoyers von Bundespräsident Johannes Rau; vgl. seine Rede „Plädoyer für eine Europäische Verfassung“ vor dem Euro-

- päischen Parlament am 4.4.2001, <http://www.bundespraesident.de>.
8. Die konservative französische Tageszeitung *Le Figaro* titelte am 16.6.2000 auf ihrer ersten Seite: „Un projet de Constitution pour l'Europe“. Die Beiträge in deutscher Übersetzung in: Marhold: Die neue Europadebatte, 2001, S. 269-277.
 9. Der volle Text unter: <http://politics.guardian.co.uk/speeches>; darin heißt es u.a.: „The convention's main aim must be to design a written constitution for the people and communities of Europe, not the political elites. This need not mean a long list of each and every activity of government, setting out in detail who should do what and at which level. But there is a case for a constitution which enshrines a simple set of principles, sets out in plain language what the EU is for and how it can add value, and reassures the public that national governments will remain the primary source of political legitimacy.“ Zu den Motiven und Hintergründen dieses Vorstoßes vgl. den Artikel „EU constitution“, in: *Financial Times* vom 28.8.2002.
 10. Der englische Redetext sowie weitere im Folgenden genannte Reden und Beiträge im Konvent wie auch alle Konventsdokumente finden sich unter: <http://european-convention.eu.int>.
 11. Vgl. Tony Blair: Europas politische Zukunft, Rede in Warschau am 6.10.2000, <http://www.britischebotschaft.de>.
 12. Eröffnungsrede des Vorsitzenden Valéry Giscard d'Estaing vor dem Konvent zur Zukunft Europas, 26.2.2002, Konventsdokument SN 1565/02.
 13. Klaus Hänsch: Aus der aktuellen Arbeit des Konvents: Stand und Perspektiven, in: *integration* 3/2002, S. 226.
 14. Vgl. Walter Lipgens: 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung, Bonn 1986; Wilfried Loth: Entwürfe einer europäischen Verfassung, Eine historische Bilanz, Bonn 2002; Heinrich Schneider: „Eine neue deutsche Europapolitik?“ Rückschau – Auswertung – Zukunftsperspektiven, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001, S. 803.
 15. Straw: Rede am 27.8.2002 (Übersetzung H.M.).
 16. Vgl. Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels: Föderale Union – Europas Zukunft? Analysen, Kontroversen, Perspektiven und Orientierungen, München 1994.
 17. Vgl. Heinrich Schneider: Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive – Eine vorbereitende Skizze, in: Schneider/Jopp/Schmalz: Eine neue deutsche Europapolitik, 2001, S. 69-131; Heinrich Schneider: Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel, Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 19-147.
 18. Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: Marhold: Die neue Europadebatte, 2001, S. 41-62.
 19. Streitgespräch zwischen Joschka Fischer und Jean-Pierre Chevènement, veröffentlicht in: *Die Zeit* und *Le Monde* vom 21.6.2000.
 20. Vgl. die Broschüre der Europäischen Bewegung Frankreich: *La pensée fédéraliste et la construction européenne*, Paris 1998, die zwar bereits eine „resurgence“ (Wiederbelebung; S. 10) des Föderalismus konstatiert, zugleich aber feststellen muss, dass „der Begriff ‚Föderation‘ in Frankreich beinahe ein Schimpfwort ist“ (S. 13). Vgl. dazu Hartmut Marhold: Föderale Strukturen für Europa? Aktuelle Beiträge zur Debatte aus Frankreich, Tübingen 2000.
 21. Dieser Begriff ist von Jean-Louis Quermonne entwickelt worden, vor allem in der von ihm geleiteten Arbeitsgruppe des Commissariat Général du Plan: *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces, Rapport du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes*, Paris 1999.
 22. Die Erfindung des Begriffs wird Jacques Delors zugeschrieben, der mit dem erneuten Vortrag (vgl. das entsprechende Interview in *Le Monde* vom 19.1.2000) dieses Konzepts in der französischen Öffentlichkeit eine lebhafteste Debatte entfachte.
 23. Vgl. Lionel Jospin: *L'avenir de l'Europe élargie*, Rede vor der französischen Nationalversammlung am 28.5.2001; abgedruckt in: Hartmut Marhold (Hrsg.): *Le nouveau débat*

- sur l'Europe, Nizza 2002, S. 407-421. Vgl. zur Kontroverse Jospin-Schröder Michael Kreile: Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen: Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede, in: *integration* 3/2001, S. 250-257.
24. Discours de M. Jacques Chirac, Strasbourg, 6.3.2002, <http://www.elysee.fr>. Die Rede war freilich eine Wahlkampfveranstaltung, in der es auch noch darum ging, sozialistische Stimmen zu gewinnen.
 25. Valéry Giscard d'Estaing: Rede vor dem konstitutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments am 10.10.2001; abgedruckt in: Marhold: *Le nouveau débat sur l'Europe*, 2002, S. 468-481; vgl. dort S. 477: „Ich bin föderalistischer Kultur, daraus mache ich kein Geheimnis, Sie wissen das auch, aber ich bin ein realistischer Föderalist.“ Er selbst schlägt in dieser Rede anstelle der Formel „Föderation der Nationalstaaten“ vor, von einer „Europäischen Union mit föderalen Kompetenzen“ zu sprechen.
 26. So der Titel von Walter Hallstein: *Der unvollendete Bundesstaat*, Bonn 1969.
 27. Vgl. Blair: Rede am 6.10.2000, und zuletzt José Maria Aznar: Rede vor dem St. Anthony's College der Universität Oxford, 20.5.2002, EUobserver.com vom 23.05.2002.
 28. Vgl. dazu etwa Gert Nicolaysen: Der Streit zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof, in: Thomas Bruha/Joachim Jens Hesse/Carsten Nowak (Hrsg.): *Welche Verfassung für Europa?*, Baden-Baden 2001, S. 91-107.
 29. Willi Görlach/Jo Leinen/Rolf Linkohr: Europa als demokratischer Staat, in: Marhold: *Die neue Europadebatte*, 2001, S. 298-310. Vgl. auch Heinrich Schneiders Überlegungen zu der Frage, ob Joschka Fischer, indem er zwar von „Föderation“ sprach, aber von einem „Bundesstaat“ nichts wissen wollte, damit bestimmte Formen von Staatlichkeit ablehnte und andere Formen der „civitas“ anvisieren wollte; Heinrich Schneider: Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst?, in: *integration* 3/2000, S. 171-184. Ähnlich nennt Peter Glotz die Europäische Union provokativ „das Ding“ – so der Titel seines Beitrages in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 24.5.2002, und behauptet einerseits, die „Idee eines europäischen Bundesstaates“ sei „tot“, hält aber eine „Föderation der Mitgliedstaaten“ für notwendig.
 30. Eröffnungsrede Giscard d'Estaings, Konventsdokument SN 1565/02.
 31. Vgl. Erklärung von Laeken: „[Der Konvent] erstellt ein Abschlussdokument, das entweder verschiedene Optionen mit der Angabe, inwieweit diese Optionen im Konvent Unterstützung gefunden haben, oder – im Falle eines Konsenses – Empfehlungen enthalten kann.“ Göler erörtert die Argumentations- und Interessenlage im Hinblick auf diese Frage vor der Eröffnung des Konvents, wobei sich zeigt, dass eine Kontroverse darüber sehr wohl möglich gewesen wäre; vgl. Göler: *Der Gipfel von Laeken*, 2002, S. 102.
 32. Eröffnungsrede Giscard d'Estaings, Konventsdokument SN 1565/02.
 33. Göler: *Der Gipfel von Laeken*, 2002, S. 107. Unter den von Wolfgang Wessels entwickelten Szenarien für die Rolle des Konvents findet sich eine ähnliche Denkmöglichkeit: „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.“ Vgl. Wessels: *Der Konvent*, 2002, S. 94.
 34. An dieser Stelle kommt das umfangreiche politikwissenschaftliche Nachdenken über die das Verhalten von individuellen Akteuren prägende Rolle von Institutionen ins Blickfeld, das den theoretischen Ansätzen des traditionellen wie des Neo-Institutionalismus entspricht; vgl. überblicksweise dazu André Kaiser: *Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus*: James March und Johan Olsen, in: André Brodocz/Gary S. Schaal (Hrsg.): *Politische Theorien der Gegenwart*, Opladen 1999, S. 189-211. Freilich lässt sich die entsprechende Einsicht auch ohne Theorie durch praktische Erfahrung sammeln, wie die vielfältigen diesbezüglichen Erinnerungen Jean Monnets beispielhaft belegen: Bei der Eröffnung der Schuman-Plan-Konferenz fiel Monnet diese Aufgabe zu: „Am nächsten Tag begann ich mit dieser pädagogischen und immer neu zu wiederholenden Aufgabe [...] Wir sind hier, um ein gemeinsames Werk zu vollbringen [...] Nur wenn wir aus unseren Diskussionen jedes partikularistische Gefühl

- ausschalten, können wir eine Lösung finden. In dem Maße, in dem wir, die wir hier versammelt sind, unsere Methoden zu ändern verstehen, in dem Maße wird sich der Geisteszustand der Europäer nach und nach ändern.“ Jean Monnet: Erinnerungen eines Europäers, München und Wien 1978, S. 409.
35. Eröffnungsrede Giscard d'Estaings, Konventionsdokument SN 1565/02.
36. Der Konvent veröffentlicht die Dokumente der einzelnen Arbeitsgruppen unter: http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=DE.
37. Der diesbezügliche Vorschlag des Präsidiums des Konvents, der bei der Plenartagung am 11./12.7.2002 vom Plenum gutgeheißen wurde, umfasst vier weitere Arbeitsgruppen zu den Themen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, „Vereinfachung der Rechtssetzungsverfahren“, „Außenpolitik“ und „Verteidigungspolitik“; vgl. Konventionsdokument CONV 200/02.
38. Vgl. Annette Heuser: Die Struktur des Konvents bestimmt das Ergebnis, Gliederung der Arbeitsgruppen, CAP Konvent-Spotlight 03/2002, <http://www.eu-reform.de>, mit Gegenvorschlägen zu einer systematischeren Arbeitsgruppengliederung.
39. In anderen scheint es nur noch um die Operationalisierung eines Konsenses zu gehen, so etwa bei der Einfügung der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrags(text wie auch bei der Formulierung der Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union. Da sich hier keine grundlegenden Kontroversen abzeichnen, werden die Themen solcher Arbeitsgruppen hier nicht eigens behandelt.
40. Vgl. dazu grundsätzlich Uwe Leonardy: Kompetenzabgrenzung in der Europäischen Union: Eine Marotte der deutschen Länder?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001, S. 454-470; vgl. auch die detaillierte Analyse und die Vorschläge von Ingolf Pernice/Vlad Constantinesco: Die Frage der Gemeinschaftskompetenzen aus deutscher und französischer Sicht, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002, www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/eu-brennpunkte2druck.htm.
41. Vgl. beispielsweise die Rede von Wolfgang Clement: Europa gestalten – nicht verwalten, Die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza, Berlin, 12.2.2001, www.whi-berlin.de/clement.htm.
42. Vgl. Statement von Erwin Teufel in der Sitzung vom 21./22.3.2002, Konventionsdokument CONV 23/02; dort wird noch die in Deutschland weitverbreitete Forderung nach einem „Kompetenzkatalog“ in den Konvent hineingetragen, in dem sogar „die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten festgehalten werden, in die die EU nicht eingreifen darf“. Der Konvent hat sich der Auffassung nicht angeschlossen, dass „die Ordnung der Kompetenzen [...] die erste und entscheidende Frage ist“.
43. Klaus Hänsch beurteilte im Juni 2002 den Stand so: „Eine Einigung auf einen klaren und festen Kompetenzkatalog für die Union ist nicht zu erkennen. Aber die Einhaltung des Prinzips der Subsidiarität muss besser gewährleistet und die Durchgriffstiefe der ‚EU-Gesetze‘ muss begrenzt werden“; Hänsch: Aus der aktuellen Arbeit des Konvents, 2002, S. 227. Ähnlich, mit dem ausdrücklichen Verweis auf die im Oktober zu erwartenden Ergebnisse der Arbeitsgruppe, hat sich Giscard d'Estaing geäußert; vgl. Valéry Giscard d'Estaing: Les dernières nouvelles de la Convention européenne, 18.7.2002, <http://ue.eu.int/pressdata/FR/conveur/71672.PDF>. Jean-Luc Dehaene fasste den Stand der Debatte so zusammen: „Competences had to be clarified, but there was no support for a catalogue of competences. This issue boiled down to a test of subsidiarity“; Jean-Luc Dehaene: EPC-Documents, 14.7.2002, Resümee einer Diskussion im European Policy Centre, <http://www.theepc.be>.
44. „Wir haben keinerlei Nachfrage nach einer Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen im Innern der Union vernommen. Die einzigen Forderungen betreffen die Kompetenzen nach außen.“, Giscard d'Estaing: Les dernières nouvelles, 18.7.2002 (Übersetzung H.M.).
45. Die französische Bezeichnung für dieses Gremium lautet „Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires“ (COSAC).
46. Vgl. den Synthesebericht der entsprechenden Plenarsitzung des Konvents vom 23./24.5.2002, Konventionsdokument CONV 60/02.
47. Michel Barnier: L'urgence européenne, Note personnelle du 17 octobre 2001, in: Marhold:

- Le nouveau débat, 2002, S. 229-249, hier S. 234; Übersetzung nach der nicht gedruckten deutschen Fassung.
48. Karl Lamers/Wolfgang Schäuble: Europa braucht einen Verfassungsvertrag, Überlegungen zur europäischen Politik II – zum Fortgang des europäischen Einigungsprozesses, 3.5.1999, in: Marhold: Die neue Europa-debatte, 2001, S. 83-106, hier S. 91 bzw. 95.
 49. Mandat der Gruppe „Ordnungspolitik“, Konventsdokument CONV 76/02.
 50. Ergebnisse der Sitzung vom 10. Juli 2002, Konventsdokument CONV 192/02.
 51. Vgl. den entsprechenden Abschlußbericht, Konventsdokument CONV 167/02.
 52. EUobserver.com vom 25. 6. 2002.
 53. Vgl. die Erörterung dieses Konfliktpotenzials samt Empfehlungen bei Mathias Jopp/Jan Reckmann/Elfriede Regelsberger: Ansatzpunkte und Optionen zur institutionellen Weiterentwicklung von GASP und EVP, in: integration 3/2002, S. 230-237.
 54. Vgl. Konventsdokument CONV 200/02.
 55. Vgl. Die außenpolitischen Maßnahmen der EU, Konventsdokument CONV 161/02.
 56. Vgl. Konventsdokument CONV 200/02: „Viele Redner vertraten die Ansicht, dass die gegenwärtigen Regelungen einem kohärenten Ansatz im Wege stünden [...] Einige forderten die Aufhebung der Säulenstruktur und empfahlen, die beiden Funktionen des Hohen Vertreters für die GASP und des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds einer einzigen Person zu übertragen (Doppelfunktion), die Mitglied oder Vizepräsident der Kommission wäre. Andere schlugen stattdessen vor, die Kohärenz durch Reformmaßnahmen in der Kommission und im Rat und durch eine bessere Koordinierung zwischen dem Hohen Vertreter und der Kommission zu verbessern.“
 57. Joschka Fischer hatte in seiner Rede vom 12.5.2000 beide Optionen – Regierungsbildung aus der Kommission oder aus dem Rat – zum Unverständnis mancher Kommentatoren offengelassen, zweifellos um die Chance einer sowohl deutschen wie französischen Zustimmung zu seinem Plan zu wahren. Mit der Sensibilität für diesen zentralen Konfliktpunkt hatte er die, wie sich jetzt herausstellt, entscheidende Kontroverse vermieden, so dass seine damalige Rede zwar von erneuter Aktualität ist, aber auch keine Lösung des Konflikts bietet.
 58. Vgl. zum Begriff „Grundverständnis“ Schneider: Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse?, 1998.
 59. Aznar: Rede am 20.5.2002. Ähnlich Jack Straw, nach dessen Ansicht eine europäische Verfassung „reassures the public that national governments will remain the primary source of political legitimacy“; Straw: Rede am 27.8.2002.
 60. Auch hier zieht Aznar in seiner Rede am 20.5.2002 die Bilanz früherer Abstimmungen mit Blair, die von Straw und Hain weitergeführt wurden, und von Chirac weitgehend geteilt werden; vgl. schon Jacques Chirac: Unser Europa, Rede vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000; in: Marhold: Die neue Europadebatte, 2001, S. 284-294, neuerdings seine Rede in Straßburg am 6.3.2002.
 61. Aznar: Rede am 20.5.2002.
 62. Das ist auch die Ansicht von Giscard d'Estaing, vgl. Arnaud Leparmentier: M. Giscard d'Estaing souhaite un président de l'UE, in: Le Monde vom 29.5.2002.
 63. Zum institutionellen Gleichgewicht vgl. Paul Margette: L'Europe, l'Etat et la démocratie, Brüssel 2000, wo der Gedanke des Gleichgewichts in allen Einzelheiten aus- und analytisch durchgeführt wird. Im weiteren Sinne war der Grundgedanke des Gleichgewichts – nämlich zwischen intergouvernementalistischen und föderalistischen Elementen – schon konstitutiv für den Integrationsbegriff selbst; vgl. Heinrich Schneider: Leitbilder der Europapolitik 1, Der Weg zur Integration, Bonn 1977.
 64. Herausragendes Beispiel für diesen Mechanismus war 1974/5 die Einrichtung des Europäischen Rates auf der einen, der intergouvernementalen, Seite und die annähernd gleichzeitige Entscheidung, das Europäische Parlament – als föderalistisches Element – direkt wählen zu lassen.
 65. Nuancen zwischen Aznar und den britischen Vorschlägen auf der einen Seite und Chiracs Positionen auf der anderen werden unter anderem an dieser Stelle deutlich: Chirac spricht sich zwar für eine Stärkung der nationalen Parlamente und eine einflussreiche Subsidiaritätskontrolle, nicht aber eindeutig für eine Subsidiaritätskammer mit nationalen

- Abgeordneten aus. Außerdem widmet Chirac der Europäischen Kommission zunächst einige Aufmerksamkeit und betont die Notwendigkeit einer „starken“ Kommission, begrenzt ihre Aufgaben aber zugleich auf bestimmte Politikfelder wie den Binnenmarkt.
66. The Guardian vom 26.2.2002.
67. Vgl. Honor Mahony: Austria criticises EU presidency plan, EUobserver.com vom 10.6.2002.
68. Vgl. Daniela Spinant: Seven small EU countries opposed to Council reform, EUobserver.com vom 21.6.2002.
69. Mahony, in: EUobserver.com vom 10.6.2002.
70. Glotz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.5.2002.
71. Vgl. Mitteilung der Kommission, Ein Projekt für die Europäische Union, Brüssel, 22.5.2002, KOM (2002) 247, http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0247de01.pdf.
72. Vgl. Mitteilung der Kommission.
73. Vgl. schon die Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Verfassungsprozess und der Zukunft der Union, 2001/2180(INI), http://www.europarl.eu.int/europe2004/index_de.htm.
74. Vgl. z.B. Honor Mahony: MEPs demand to elect future EU president, EUobserver.com vom 18.6.2002.
75. Mitteilung der Kommission (kursive Zählung von H.M. eingefügt).
76. Jedenfalls vertrat Michel Barnier am 27.5.2002 in einer Sitzung mit dem Konstitutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments die Auffassung, dass „the Commission was [...] not seeking [...] to become a government of Europe.“, http://www.europarl.eu.int/Europe2004/textes/cdp_30052002_en.htm.
77. Vgl. Marcin Frydrych/Daniela Spint: Commission to claim powers of an EU government, EUobserver.com vom 20.5.2002.
78. So Daniela Spinant: Leading federalist wants Commission as government, EUobserver.com vom 22.5.2002.
79. Zitiert nach: Leparmentier, in: Le Monde vom 29.5.2002 (Hervorhebung von H.M.).
80. Vgl. Leparmentier, in: Le Monde vom 29.5.2002.
81. Giscard d'Estaing: Rede am 10.10.2001, S. 477 (Hervorhebung von H.M.).
82. Dehaene: EPC-Documents, 14.7.2002. Im Wortlaut: „The Convention would have to confront a battle between those advocating a stronger Commission and those seeking a stronger Council. On the question of what and where is the executive power in the EU, some are keener on the Commission's dominant rule, while others see a Commission-plus-Council structure.“

Zur Kompetenzneuordnung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten

Siegfried Magiera

Notwendigkeit und Grenzen einer Kompetenzneuordnung

Die Frage nach einer „bessere(n) Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union“ steht an erster Stelle der Herausforderungen und Reformen, die der Europäische Rat von Laeken dem im Dezember 2001 einberufenen Konvent zur Zukunft Europas zur Beratung aufgegeben hat.¹ Sie ist allerdings nicht neu, sondern dem Integrationsprozess immanent. Mit dessen zunehmender Ausweitung und Verdichtung stellte sich verstärkt die Frage nach den Grenzen des bis dahin offen gebliebenen Integrationszieles. Besorgt zeigten sich vor allem die deutschen Länder, die von der Integrationsentwicklung durch Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene ebenfalls betroffen waren, jedoch dafür – anders als die Mitgliedstaaten – keinen Ausgleich durch Mitwirkungskompetenzen auf europäischer Ebene erlangten.² Dementsprechend forderten sie im Anschluss an die Einheitliche Europäische Akte (1986) dazu auf, die Grenzen der Gemeinschaftskompetenzen zu konkretisieren.³

Erste deutliche Anzeichen für eine restriktivere Haltung der Mitgliedstaaten ergaben sich aus der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips durch den Vertrag von Maastricht (1992). Nach den wenig zufrieden stellenden Ergebnissen der Verträge von Amsterdam (1997) und Nizza (2000) entschloss sich die Regierungskonferenz von Nizza, den Weg für eine breiter angelegte Debatte über die Zukunft der Europäischen Union zu eröffnen, in deren Rahmen auch die Frage behandelt werden sollte, „wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrechterhalten werden kann“.⁴ Die ein Jahr später unter dem Eindruck der zwischenzeitlich verstärkten Verfassungsdebatte über die Zukunft der Europäischen Union vom Europäischen Rat abgegebene Erklärung von Laeken geht über die Erklärung von Nizza erkennbar hinaus. Neben einer Verdeutlichung und Vereinfachung der bestehenden Zuständigkeitsverteilung umfasst sie auch deren Anpassung im Lichte der neuen Herausforderungen, denen sich die Union gegenüber sieht.

Damit wird eine Neuordnung der Kompetenzen im Sinne einer Übertragung weiterer Zuständigkeiten auf die Union oder einer Rückübertragung von Unionszuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen, jedoch ausdrücklich nur unter Einhaltung des erreichten Besitzstandes der Gemeinschaft. Diese begrenzte Öffnung erklärt sich aus der Erfahrung eines mehr als fünfzigjährigen Integrationsprozesses, in dem sich Staaten mit unterschiedlichen Traditionen und Ambitionen auf ein gemeinsames Vorgehen einigen mussten. Die bisherigen Ergebnisse mögen in mancher Hinsicht unbefriedigend erscheinen, sind jedoch zumeist mühsam und durch gegenseitiges Nachgeben erreichte Kompromisse.⁵

Prof. Dr. Siegfried Magiera, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Wie schwierig es ist, dies zu verändern, haben die vergangenen Regierungskonferenzen nicht nur in den letzten Jahren gezeigt. Zudem bedarf jede Änderung der bestehenden Verträge der einstimmigen Annahme durch die Mitgliedstaaten (Artikel 48 EUV), wobei in einigen von ihnen eine Volksabstimmung erforderlich sein kann. Eine Erfolg versprechende Kompetenzneuordnung ist deshalb mit erheblichen Unwägbarkeiten verbunden, was für eine eher behutsame Fortentwicklung des im Konsensweg bisher erreichten Integrationsstandes spricht.⁶

Rahmenbedingungen für eine Kompetenzneuordnung

Transparenz und Bürgernähe

Die allmählich gewachsenen Strukturen des europäischen Vertragswerks haben zu Unzulänglichkeiten geführt, die sich vor allem aus der Komplexität des Normengeflechts ergeben, das aus mehreren Verträgen, diesen beigefügten Protokollen und Erklärungen sowie einem umfangreichen Bestand an sekundären Rechtsakten besteht. Der Ruf nach mehr Transparenz und Effizienz, Demokratie und Bürgernähe ist dementsprechend vernehmlicher geworden. Er fand Widerhall in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam.⁷ In der Erklärung von Nizza wird allgemein eine Vereinfachung der Verträge mit dem Ziel gefordert, diese klarer und verständlicher zu machen. Nach der Erklärung von Laeken muss die Union demokratischer, transparenter und effizienter werden und deshalb ein vereinfachtes Vertragswerk erhalten.

Wesentliche Schritte auf dem Weg zu mehr Transparenz und Bürgernähe wären eine Konsolidierung des Vertragsrechts und eine Hierarchisierung des Normenbestandes. Eine Konsolidierung des Vertragsrechts müsste zu einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union und einem einheitlichen Unionsvertrag führen.⁸ Innerhalb dieses einheitlichen Vertrags ließe sich weiterhin zwischen vergemeinschafteten und intergouvernemental ausgerichteten Bereichen mit Übergangsmöglichkeiten von der einen zur anderen Form unterscheiden. Als Vorbild könnte der jetzige Titel des EG-Vertrags über den schrittweisen Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dienen, der durch den Vertrag von Amsterdam aus der dritten (intergouvernementalen) in die erste (gemeinschaftliche) Säule übertragen wurde, jedoch übergangsweise noch spürbare intergouvernementale Elemente enthält.⁹

Entsprechend der in rechtsstaatlichen Gemeinwesen bewährten Normenhierarchie, die zwischen verschiedenen Rangstufen von Rechtsnormen (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift) unterscheidet, sollte auch das Unionsrecht geordnet werden (Vertrag/Verfassung, Verordnung und Richtlinie, Ausführungsverordnung, Verwaltungsvorschrift) und zugleich bestimmten Urhebern (Mitgliedstaaten, Parlament und Rat, Kommission) eindeutig zugeordnet werden.¹⁰ Inhaltlich wären die grundlegenden Bestimmungen, denen im rechtsstaatlichen Gemeinwesen üblicherweise Verfassungsrang zukommt (Grundrechte, Institutionen, Verfahren, Kompetenzordnung, Finanzen), in das Vertragsrecht aufzunehmen und dieses darauf zu beschränken (Verfassung/Verfassungsvertrag). Die sonstigen Bestimmungen des Unionsrechts wären entsprechend ihrer Bedeutung und Zielrichtung in Verordnungen und Richtlinien sowie in die dazu erlassenen Ausführungsbestimmungen aufzunehmen (Gesetzes- und Ausführungsrecht). Eine Zerteilung des Vertragsrechts in

einen Basisvertrag und einen Vertrag über sonstige Bestimmungen¹¹ erschiene nur dann sinnvoll, wenn sich beide Vertragsteile hinsichtlich ihres Entstehungs- und Abänderungsverfahrens unterschieden. Als Vorbild könnten Bestimmungen des jetzigen EG-Vertrags dienen, die einen Rechtsakt der Gemeinschaftsorgane mit anschließender Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten voraussetzen.¹² Aus Transparenzgründen ausdrücklich klargestellt werden sollte auch der Vorrang des Unionsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten, der im bisherigen Gemeinschaftsrecht trotz einer jahrzehntelangen kontinuierlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs¹³ eher verhalten formuliert ist.¹⁴

Stabilität und Dynamik

Das die Kompetenzordnung der Europäischen Union bisher prägende Integrationsprinzip soll zu einer Verlagerung mitgliedstaatlicher Kompetenzen auf die europäische Ebene führen, soweit die Mitgliedstaaten diese Kompetenzen nicht mehr wirksam allein, sondern nur noch gemeinsam wahrnehmen können. Die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ist somit dynamisch angelegt und überwiegend zielgerichtet bestimmt, insbesondere im Hinblick auf die Errichtung des Binnenmarktes als eines Raumes ohne Binnengrenzen mit freiem Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr.¹⁵ Sie enthält jedoch auch sachgebietsbezogene Ansätze, etwa in den Bereichen der Agrar-, Verkehrs-, Regional- und Umweltpolitik, der Innen- und Justizpolitik oder der Kultur- und Gesundheitspolitik.¹⁶

Der dynamische Charakter der Kompetenzverteilung führt auf der Zeitschiene kontinuierlich zu Veränderungen und damit verbundenen Unsicherheiten. Ob er durch einen Übergang von der zielgerichteten zu einer ausschließlich sachgebietsbezogenen Kompetenzverteilung entscheidend begrenzt werden könnte, erscheint zumindest zweifelhaft. Die Erfahrungen in Bundesstaaten zeigen, dass sich eine Fixierung der Kompetenzverteilung, auch wenn sie sachgebietsbezogen ausgestaltet ist, wegen der sich wandelnden Lebensverhältnisse nur für einen begrenzten Zeitraum unverändert aufrechterhalten lässt.¹⁷

Kompetenzzuweisung und Kompetenzvermutung

Die gegenwärtige Kompetenzverteilung beruht auf dem Prinzip der – begrenzten – Kompetenzzuweisung („Ermächtigung“) zugunsten der Union und dem damit zugleich festgelegten Prinzip der Kompetenzvermutung zugunsten der Mitgliedstaaten. Das Prinzip der Kompetenzzuweisung ist mit dem Vertrag von Maastricht ausdrücklich in den EG-Vertrag aufgenommen worden, wonach die Gemeinschaft (nur) innerhalb der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig wird (Artikel 5 Absatz 1 EGV). Die gemeinschaftliche Kompetenzausübung setzt somit in jedem Einzelfall voraus, dass die Gemeinschaft ein vertraglich festgelegtes Ziel verfolgt und dafür eine vertraglich zugewiesene Befugnis besitzt. Dies gilt für rechtsverbindliche wie für sonstige Handlungen der Gemeinschaftsorgane und steht – auch nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – insbesondere der Herleitung von Handlungsbefugnissen aus einer Zielbestimmung entgegen.¹⁸

Die Ziele der Gemeinschaft sind in der Präambel¹⁹ sowie in Artikel 2 (als Aufgaben) und Artikel 3 und 4 (als Tätigkeiten) EGV allgemein umschrieben und listenartig (katalogmäßig)

aufgeführt. Die darauf bezogenen Befugnisse sind demgegenüber in den anschließenden Vertragsbestimmungen über die einzelnen Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche enthalten. Nicht auf bestimmte Sachgebiete bezogene (querschnittsartige) Auffangklauseln finden sich darüber hinaus für die Angleichung von Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung des Gemeinsamen Marktes/Binnenmarktes (Artikel 94 und 95 EGV) und allgemein für die Zielverwirklichung im Rahmen des Gemeinsamen Marktes, wenn es dafür an einer speziellen Befugnisnorm fehlt (Artikel 308 EGV).

Neben den ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen stehen der Gemeinschaft auch implizite Kompetenzen zu, die kraft Sachzusammenhangs oder als Annex erforderlich sind, um die ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen wahrnehmen zu können.²⁰ Insoweit handelt es sich nicht um zusätzliche Kompetenzen, sondern um eine verständige Auslegung und Abgrenzung der zugewiesenen Kompetenzen.²¹ Eine über die zugewiesenen Kompetenzen hinausgehende selbständige Kompetenz kraft Natur der Sache erscheint hingegen mit dem Prinzip der begrenzten Kompetenzzuweisung nicht vereinbar und angesichts der Auffangkompetenz des Artikel 308 EGV auch nicht erforderlich.²²

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Eine allgemeine Begrenzung finden das Integrationsprinzip und die Kompetenzzuweisung an die Europäische Union in den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, die durch den Vertrag von Maastricht in das Vertragsrecht aufgenommen und durch den Vertrag von Amsterdam in einem Protokoll näher ausgestaltet wurden.²³ Beide Grundsätze bestimmen die Ausübung der zugewiesenen Kompetenzen, nicht hingegen die Kompetenzzuweisung selbst, die – auch für die querschnittsartigen Auffangklauseln – allein und abschließend durch das Vertragsrecht festgelegt ist. Rechtliche Tragweite und praktische Wirksamkeit, insbesondere des Subsidiaritätsprinzips, dessen Aufnahme in das Vertragsrecht umstritten war und mit dem weitgehend Neuland auf dem Gebiet der europäischen Kompetenzordnung betreten wurde,²⁴ werden nach wie vor unterschiedlich eingeschätzt.²⁵ Kritisch eingestellt sind vor allem die deutschen Länder, wie sich ihren Stellungnahmen zu den jährlichen Subsidiaritätsberichten der Kommission entnehmen lässt.²⁶ Die Schwierigkeiten beruhen letztlich auf dem Kompromisscharakter des Subsidiaritätsprinzips, das einen Ausgleich zwischen der Fortentwicklung des Integrationsprozesses und dessen Begrenzung bewirken soll, und der dadurch bedingten Flexibilität, die dem vertraglich festgelegten Integrationsprinzip immanent ist, sich jedoch auch unabhängig davon kaum wirksam einengen ließe, wie die Erfahrungen in anderen Mehrebenensystemen ohne eine solche Dynamik zeigen.²⁷

Ausgestaltung einer Kompetenzneuordnung

Kompetenzverteilung

Zur Verbesserung der Kompetenzverteilung in der Europäischen Union wird von verschiedener Seite, insbesondere von den deutschen Ländern, die Verankerung eines Kompetenzkatalogs im Vertragsrecht gefordert, der die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten transparenter und stabiler machen soll.²⁸ Dem wird entgegengehalten,

dass ein starrer Kompetenzkatalog sich in anderen Mehrebenensystemen nicht bewährt habe, in der Europäischen Union die weiter erforderliche Dynamik des Integrationsprozesses behindere und angesichts der allmählich gewachsenen Strukturen der europäischen Kompetenzordnung nicht realisierbar sei.²⁹

Bei näherer Betrachtung sind die für wie gegen einen Kompetenzkatalog vorgetragenen Argumente gleichermaßen von Gewicht. Weder kann oder sollte auf eine transparente und stabile Kompetenzverteilung verzichtet werden noch dürfen die Erfahrungen in anderen Mehrebenensystemen, die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses oder die übereinstimmend erzielte und auch nur übereinstimmend änderbare Kompetenzstruktur der Europäischen Union unberücksichtigt bleiben. Dies spricht dafür, die derzeit verstreuten Bestimmungen über die Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten der Union und der Gemeinschaft zum Ausgangspunkt einer aus Transparenz- und Stabilisierungsgründen zu verbessernden und aktualisierenden Kompetenzaufzählung zu nehmen. Anzustreben wären zunächst eine in sich stimmige Terminologie, die klar zwischen Zielen/Aufgaben, Tätigkeitsbereichen und Befugnissen unterscheidet, eine eindeutige Differenzierung zwischen ausschließlichen und nicht-ausschließlichen Kompetenzarten sowie eine ausdrückliche Verknüpfung zwischen der allgemeinen Kompetenzaufzählung und den nachfolgenden einzelnen Kompetenzabschnitten.

Zu dieser eher technischen Klärung, deren Schwierigkeiten allerdings nicht unterschätzt werden sollten, da sich hinter vager Formulierung und Systematik mühsam errungene Kompromisse verbergen können, sollte die Einbeziehung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der politischen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen durch Vertragskonsolidierung kommen. Damit stellen sich über eine Systematisierung der Kompetenzverteilung und einen Kompetenzkatalog weit hinausgehende, erheblich schwierigere Fragen nach einer Übertragung weiterer Kompetenzen auf die Union und einer Rückübertragung von Unionskompetenzen auf die Mitgliedstaaten sowie einer Differenzierung zwischen vergemeinschafteten und intergouvernementalen Kompetenzen auf Unions-ebene.

Als allgemeine Leitlinie für die Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten kommt weiterhin der Grundsatz der begrenzten Kompetenzzuweisung an die Union in Betracht, ergänzt um die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, die bisher ausdrücklich nur für die Kompetenzausübung maßgeblich sind. Die inhaltliche Weite dieser Grundsätze setzt dem Entscheidungsprozess der Mitgliedstaaten bei der Kompetenzzuweisung allerdings nur sehr weitgespannte Grenzen. Ausgehend von dem erreichten Bestand des Unionsrechts, der nach der Erklärung des Europäischen Rates von Laeken grundsätzlich erhalten bleiben soll, geht es in erster Linie um eine Verdeutlichung und Abrundung der schon zugewiesenen Kompetenzen unter Konzentration auf das Wesentliche. Einzelheiten, die für unentbehrlich gehalten werden, sollten dem Sekundärrecht vorbehalten, hilfsweise in einen ergänzenden Text aufgenommen werden, der leichter als der Basistext abänderbar wäre.³⁰

Der erreichte Stand des Gemeinschaftsrechts und eine zeitgemäße Aktualisierung der Gemeinschaftskompetenzen könnten die Notwendigkeit der bisherigen Zielbestimmungen sowie querschnittsartigen Auffangklauseln in Artikel 95 EGV für die Rechtsangleichung und in Artikel 308 EGV zur subsidiären Zielverwirklichung zurücktreten lassen. Entbehrlich erscheinen diese Instrumente dennoch nicht – zum einen wegen der noch nicht abge-

schlossenen Integrationsentwicklung, zum anderen wegen der erforderlichen Mindestflexibilität der Kompetenzverteilung in jedem Mehrebenensystem. Dies gilt auch für Artikel 308 EGV,³¹ der jedoch ausdrücklich eine Rückübertragungsmöglichkeit von Unionskompetenzen auf die Mitgliedstaaten und eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments vorsehen sollte.³²

Ob Zielbestimmungen allgemein weniger kompetenzbegrenzend sind als sachgebietsbezogene Bestimmungen ist zudem zweifelhaft, da es letztlich auf die konkrete Ausgestaltung der Einzelbestimmung ankommt. Wenig weiterführend dürfte es auch sein, zwischen spezifischen Zielen, die kompetenzbegründend sein können, und anderen Zielen der Union zu unterscheiden.³³ Selbst wenn eine solche Differenzierung durchführbar wäre, fragt sich, warum der Union Ziele ohne eine Befugnis zu deren Verwirklichung aufgegeben werden sollten. Auch eine engere Fassung der Rechtsangleichungsbestimmung des Artikels 95 EGV, etwa durch Begrenzung auf unmittelbar dem Binnenmarkt dienende Maßnahmen,³⁴ erscheint nicht erforderlich. Abgesehen davon, dass ein solches Tatbestandsmerkmal in der Parallelbestimmung des Artikels 94 EGV enthalten ist, ohne in der Praxis zu Unterschieden zu führen,³⁵ bewirkt die gegenwärtige Fassung des Artikels 95 EGV schon eine ausreichende Begrenzung, wie die Rechtsprechung zeigt. Danach ist Artikel 95 EGV keineswegs eine allgemeine Kompetenz zur Regelung des Binnenmarkts, sondern eine Grundlage lediglich für Rechtsakte, die tatsächlich den Zweck haben, die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern.³⁶

Neben der begrenzten Kompetenzzuweisung an die Europäische Union kann die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zusätzlich dadurch verdeutlicht werden, dass der Union bestimmte Kompetenzen ausdrücklich vorenthalten werden. Im gegenwärtigen Vertragsrecht finden sich derartige Einschränkungen in Bestimmungen, die jegliche Rechtsharmonisierung³⁷ oder einzelne Regelungsbereiche ganz oder teilweise ausschließen, wie etwa auf dem Gebiet des Strafrechts, der inneren Sicherheit, des Arbeitsrechts, des Bildungswesens oder des Gesundheitswesens.³⁸ Eine solche ausdrückliche Einschränkung hindert allerdings nicht die Inanspruchnahme anderer zugewiesener Gemeinschaftskompetenzen, wenn diese nicht zur Umgehung der Einschränkung herangezogen werden.³⁹ Rechtstechnisch handelt es sich um eine Begrenzung der Kompetenzzuweisung durch negative Tatbestandsmerkmale der konkreten Bestimmung, nicht hingegen um negative Kompetenznormen oder gar um Kompetenzzuweisungen an die Mitgliedstaaten. Diese verfügen vielmehr nach dem Grundsatz der Kompetenzvermutung über sämtliche Kompetenzen, die nicht der Union zugewiesen sind. Ein Ausbau zu einer dualen Kompetenzordnung, die die verfügbaren Kompetenzen ausdrücklich auf die Union und die Mitgliedstaaten verteilt,⁴⁰ wäre demgegenüber unzureichend, weil es für etwaige Lücken und Restbestände weiterhin einer Kompetenzvermutung bedürfte, und für die angestrebte Transparenz und Vereinfachung der Kompetenzverteilung nachteilig, weil bei Abgrenzungsproblemen nicht mehr nur eine, sondern zwei Kompetenzzuweisungen zu prüfen und diese miteinander in Einklang zu bringen wären.⁴¹

Kompetenzarten

Das gegenwärtige Vertragsrecht unterscheidet bei der Kompetenzzuweisung zwischen Bereichen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, und anderen

Bereichen, die nicht näher benannt sind (Artikel 5 Absatz 2 EGV). Ausdrücklich erwähnt wird die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft nur noch bei der verstärkten Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (Artikel 11 EGV) und der Ausgabe von Banknoten durch die Europäische Zentralbank (Artikel 106 EGV). Im Übrigen enthält das Vertragsrecht keine nähere Regelung zu den einzelnen Kompetenzarten. Problematisch und umstritten ist insoweit für die Kompetenzneuordnung in der Europäischen Union vor allem der Bereich der Rechtssetzung. Im Bereich der Rechtsprechungserkenntnisse beschränkt sich der Ergänzungsbedarf im Wesentlichen auf eine deutlichere Verankerung des Vorrangs des Unionsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten im Vertragsrecht. Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts, der hauptsächlich den Mitgliedstaaten – unter der Kontrolle der Gemeinschaftsorgane – obliegt, betrifft vorwiegend die Kompetenzzusübung, insbesondere bei der Beihilfeaufsicht und der Verwaltung der Strukturfonds.⁴²

Bei einer Kompetenzneuordnung sollte zunächst der Begriff der ausschließlichen Kompetenz geklärt werden. Als solche lässt sich eine der Gemeinschaft zugewiesene Kompetenz bezeichnen, wenn und soweit sie vollständig und endgültig auf die Gemeinschaft übergegangen und in ihrem Rahmen eine eigenständige Handlungsbefugnis der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist.⁴³ Umstritten ist, ob die Ausschließlichkeit der Gemeinschaftskompetenz unmittelbar aufgrund des Vertragsrechts selbst gegeben sein muss,⁴⁴ oder ob sie auch nachträglich durch Wahrnehmung einer konkurrierenden Kompetenz der Gemeinschaft eintreten kann, wenn diese zu einer abschließenden, die entsprechende Kompetenz der Mitgliedstaaten verdrängenden Regelung führt.⁴⁵ Die erstgenannte Sicht entspricht einem statischen Verständnis, wie es Bundesstaaten zugrunde liegt, während die zweite Sicht den dynamischen Charakter des Integrationsprozesses einbezieht, der von einem vertraglich festgelegten Kompetenzrahmen ausgeht, der durch das Sekundärrecht zu entwickeln und auszugestalten ist. Wegen des Vorrangs auch des Sekundärrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten stimmen beide Sichtweisen allerdings darin überein, dass die erlassenen Bestimmungen des Sekundärrechts in ihrem vertragsgemäßen Anwendungsbereich konkurrierende Kompetenzen der Mitgliedstaaten verdrängen (Sperrwirkung, „pre-emption“). Konsequenz zu Ende geführt unterscheiden sie sich nur darin, dass bei Aufhebung der Bestimmungen des Sekundärrechts nach der statischen, nicht jedoch nach der dynamischen Sichtweise die konkurrierende Kompetenz der Mitgliedstaaten wieder auflebt.

In ihrer praktischen Bedeutung sind diese dogmatischen Unterschiede jedoch eher gering. Zwar gilt das Subsidiaritätsprinzip nur bei der Ausübung konkurrierender, nicht auch ausschließlicher Gemeinschaftskompetenzen, aber in beiden Bereichen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, der dem Subsidiaritätsprinzip eng verbunden ist.⁴⁶ Zudem ist auch bei der Aufhebung von Sekundärrecht der gemeinschaftliche Besitzstand voll zu wahren (Artikel 2 Absatz 2 EUV), so dass eine etwa wieder auflebende konkurrierende Kompetenz der Mitgliedstaaten kaum eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten verspricht. Umgekehrt führen ausschließliche Kompetenzen der Gemeinschaft zu praktischen Schwierigkeiten, wenn sie trotz Regelungsbedarfs nicht wirksam wahrgenommen werden, was infolge hoher Abstimmungshürden bei Ratsentscheidungen eintreten kann. In diesen Fällen muss zu Notlösungen gegriffen werden, wie der Betrauung der Mitgliedstaaten als Sachwalter des gemeinsamen Interesses.⁴⁷

Insgesamt erscheint danach das dynamische Verständnis der ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz dem Integrationsprozess angemessener. Es macht eine Festlegung von

ausschließlichen Kompetenzbereichen zugunsten der Gemeinschaft unmittelbar durch das Vertragsrecht weitgehend entbehrllich und lässt damit größeren Raum für konkurrierende Kompetenzen, die im Rahmen des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nach den Anforderungen der Integrationsentwicklung von der Gemeinschaft oder den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden können.⁴⁸

Ebenso unsicher wie die Begriffsabgrenzung der ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz ist deren Zuordnung zu den einzelnen Funktions- und Aufgabenbereichen der Gemeinschaft. Allgemein anerkannt ist eine solche Zuordnung für das gemeinschaftseigene Organisations- und Verfahrensrecht, die Festlegung des gemeinsamen Zolltarifs (Artikel 26 EGV), die Währungspolitik (Artikel 105, 106 EGV), den Kernbereich der gemeinsamen Handelspolitik (Artikel 133 EGV) und die Erhaltung der Fischereiresourcen (Artikel 102 der Beitrittsakte 1972); umstritten hingegen ist vor allem, ob die Verwirklichung des Binnenmarktes in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt.⁴⁹

Ob und inwieweit die genannten Bereiche ausschließlicher Gemeinschaftskompetenz bei einer Kompetenzneuordnung zu ändern oder zu ergänzen sind, wird ebenfalls unterschiedlich eingeschätzt. Entsprechende Vorschläge beziehen sich auf die zwischenstaatliche Wettbewerbspolitik,⁵⁰ auf den Rechtsstatus der Unionsbürger⁵¹ sowie auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, auf den gemeinsamen Raum der Freiheit und der Sicherheit und auf die Finanzierung des Unionshaushalts.⁵² Aufgrund der erörterten Besonderheiten des Gemeinschaftssystems ist bei einer Änderung oder Ergänzung ausschließlicher Gemeinschaftskompetenzen Zurückhaltung geboten. Bei genauerer Betrachtung dürfte es über den bisher anerkannten Bestand hinaus kaum sachgebietsbezogene Bereiche geben, die nicht zugleich europäische, nationale, regionale und/oder lokale Bezüge haben und nur einer einzigen Ebene allein zuzuordnen sind.⁵³

Die von den ausschließlichen zu unterscheidenden anderen Kompetenzen der Gemeinschaft bereiten mangels näherer Regelung im Vertragsrecht nicht nur Schwierigkeiten bei ihrer äußeren Begrenzung, sondern auch bei ihrer inneren Differenzierung. Wissenschaft und Praxis sprechen unter anderem von geteilter, konkurrierender, paralleler, ergänzender oder koordinierender Zuständigkeit, ohne sich über Zahl und Inhalt der nicht-ausschließlichen Kompetenzen einig zu sein.⁵⁴

Das Vertragsrecht fordert lediglich eine Zweiteilung der gemeinschaftlichen Kompetenzen in ausschließliche und nicht-ausschließliche. Im Vergleich zu den schon erörterten ausschließlichen Kompetenzen sind die nicht-ausschließlichen Kompetenzen dadurch gekennzeichnet, dass in den betreffenden Funktions- und Aufgabenbereichen, die der Gemeinschaft zugewiesen sind, sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten tätig werden können. Die Zweiteilung hat den Vorteil einer einfachen und transparenten Kompetenzordnung, wie sie mit der künftigen Neuordnung angestrebt wird.

Bei näherer Betrachtung der einzelnen Funktionen und Aufgaben, die der Gemeinschaft zugewiesen sind, zeigt sich jedoch ein zusätzlicher Differenzierungsbedarf innerhalb der nicht-ausschließlichen Kompetenzen. Neben konkurrierend-dynamischen Kompetenzen, die auf eine allmähliche Ablösung der unterschiedlichen nationalen Regelungen durch einheitliche gemeinschaftliche Regelungen gerichtet sind, lassen sich konkurrierend-stabile Kompetenzen erkennen, die von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf Dauer

nebeneinander wahrgenommen werden. Auch wenn sie damit als ausschließliche (Teil-) Kompetenzen verstanden werden könnten,⁵⁵ kommt ihnen doch eine Sonderstellung zu, weil sie Bereiche erfassen, in denen die Kompetenzausübung durch die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Vergleich zu den sonstigen ausschließlichen Kompetenzen eng miteinander verbunden und aufeinander abgestimmt sowie im Vergleich zu den konkurrierend-dynamischen Kompetenzen auf eine beständige Kooperation angelegt ist.

Während die Kompetenzen der Gemeinschaft allgemein durch den Grundsatz der (begrenzten) Kompetenzzuweisung und durch einzelne Kompetenzvorbehalte beschränkt sind, zeichnen sich die konkurrierend-stabilen (parallelen) Kompetenzen durch ihre lediglich ergänzende oder koordinierende Funktion in Aufgabenbereichen aus, die grundsätzlich weiterhin bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Sie finden sich vor allem in Bereichen, die durch die Einheitliche Europäische Akte und die Unionsverträge von Maastricht und Amsterdam in das Vertragsrecht aufgenommen wurden. Die Terminologie ist insoweit nicht einheitlich und erschwert die Zuordnung einzelner Aufgabenbereiche zu umfassenderen Kategorien. Allgemein lässt sich jedoch zwischen Kompetenzen unterscheiden, die das Tätigwerden der Mitgliedstaaten koordinieren, wie in den Bereichen der Wirtschafts- und der Beschäftigungspolitik,⁵⁶ oder ergänzen, wie in den Bereichen der Sozialpolitik, der Bildung und Jugend, der Kultur, des Gesundheits- und des Verbraucherschutzes, der Trans-europäischen Netze und der Industriepolitik.⁵⁷

In den Äußerungen zu einer Neuordnung der gemeinschaftlichen Kompetenzarten zeichnet sich dementsprechend – bei Abweichungen in der Terminologie – eine Unterscheidung der nicht-ausschließlichen Kompetenzen in zwei oder drei Unterkategorien ab, und zwar eine allgemeine (konkurrierende, Grundsatz-) Kompetenz und eine oder zwei zusätzliche (ergänzende, koordinierende) Kompetenzen.⁵⁸

Kompetenzausübung

Die von der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten zu unterscheidende Kompetenzausübung durch die Gemeinschaftsorgane muss sich im Rahmen der zugewiesenen Kompetenzen halten und dabei neben allgemeinen Grenzen auch kompetenz-spezifische Grundsätze beachten. Allgemeine Grenzen ergeben sich aus den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit, die den Mitgliedstaaten gemeinsam sind und auf denen die Europäische Union beruht (Artikel 6 Absatz 1 EUV). Ferner hat die Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten (Artikel 6 Absatz 3 EUV) und mit diesen loyal zusammenzuarbeiten. Die zuletzt genannte Pflicht ist im Vertragsrecht für die Mitgliedstaaten ausdrücklich festgelegt (Artikel 10 EGV), obliegt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs jedoch auch den Gemeinschaftsorganen.⁵⁹ Eine entsprechende Ergänzung des Vertragsrechts käme aus Gründen der Rechtsklarheit in Betracht.

Spezifische Grenzen für die Kompetenzausübung durch die Gemeinschaftsorgane ergeben sich aus den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, die in den Gründungsverträgen und dem beigefügten Protokoll näher ausgestaltet sind. Angesichts des Detailreichtums dieser Regelungen und der zwischenzeitlichen Erfahrungen ist nicht zu erwarten, dass eine zusätzliche Ausformung einen spürbaren Gewinn an Rechtsklarheit und

Rechtssicherheit bringen könnte, ohne die erforderliche Flexibilität der Integrationsentwicklung zu beeinträchtigen.⁶⁰ Eine Ausdehnung des Subsidiaritätsprinzips auf den – eng begrenzten und eng zu begrenzenden – Bereich der ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz kommt nicht in Betracht, da die Mitgliedstaaten insoweit keine Handlungsbefugnis besitzen und zudem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingreift. Im Übrigen gelten beide Grundsätze umfassend für die Kompetenzausübung der Gemeinschaftsorgane.

Für die Kompetenzausübung stehen den Gemeinschaftsorganen als Instrumente mit rechtsverbindlicher Außenwirkung die Verordnung, die Richtlinie und die Entscheidung zur Verfügung, die im Vertragsrecht eindeutig umschrieben und voneinander abgegrenzt sind. Die Verordnung gilt allgemein und unmittelbar in allen Mitgliedstaaten; die Richtlinie beschränkt sich auf eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erreichung bestimmter Ziele, überlässt ihnen jedoch die Wahl der dafür erforderlichen Form und Mittel; die Entscheidung bindet ihre Adressaten im Einzelfall (Artikel 249 EGV). In der Praxis hat sich die Richtlinie als das am schwierigsten zu handhabende Instrument erwiesen. Ihre Zweistufigkeit soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, einheitlich vorgegebene Gemeinschaftsziele im Rahmen ihrer jeweiligen Rechtsordnung differenziert zu verwirklichen. Dies gelingt jedoch nicht immer zufrieden stellend und auch nicht immer rechtzeitig.⁶¹ Um diesen Mängeln zu begegnen, wurden Richtlinien inhaltlich detaillierter gefasst⁶² und ihren Bestimmungen von der Rechtsprechung unter besonderen Umständen auch ohne die erforderliche Umsetzung unmittelbare Wirksamkeit in den Mitgliedstaaten zuerkannt.⁶³ Ferner können die Mitgliedstaaten bei Säumnissen gegenüber den Bürgern schadensersatzpflichtig⁶⁴ und gegenüber der Gemeinschaft zur Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgeldes verurteilt werden.⁶⁵

Das Spannungsverhältnis zwischen gemeinschaftsweiter Einheitlichkeit und mitgliedstaatlicher Vielfalt ist der Richtlinie immanent und grundsätzlich nicht auflösbar. Ein allgemeiner Rückgriff auf sogenannte Rahmenrichtlinien⁶⁶ vermag die genannten Mängel bei der Umsetzung nicht zu beheben. Die erforderliche Regelungsdichte und Regelungstiefe einer Richtlinie bestimmt sich zudem nach der Regelungsmaterie⁶⁷ und lässt sich über die Eingrenzung durch das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip hinaus allgemein kaum näher bestimmen. Deshalb erscheint es auch wenig förderlich, den einzelnen Instrumenten, wie es gegenwärtig in verschiedenen Vertragsbestimmungen festgelegt ist,⁶⁸ bestimmte Kompetenzarten oder Kompetenzbereiche im Sinne eines strikten Junktims zuzuordnen.⁶⁹ Demgegenüber sollte erwogen werden, auf die Unterscheidung zwischen Verordnung und Richtlinie als eigenständigen Rechtsakten zugunsten eines einheitlichen (Unions- oder Gemeinschafts-) Gesetzes zu verzichten, das je nach Bedarf Einzelbestimmungen mit Verordnungs- oder/und Richtliniencharakter enthalten kann.

Zudem sollte der Erlass von Gesetzen dem Parlament und dem Rat als dem alleinigen Gesetzgeber⁷⁰ vorbehalten werden. Andere Organe und Einrichtungen, einschließlich der Kommission, wären auf den Erlass von Ausführungsbestimmungen aufgrund einer spezifischen Ermächtigung des Gesetzgebers zu beschränken.⁷¹ Ob eine entsprechend vereinfachte und systematisierte Ordnung auch der nicht-außenrechtsverbindlichen Gemeinschaftsinstrumente⁷² gelingen kann, erscheint hingegen zweifelhaft⁷³ und wegen ihrer allenfalls politischen Wirkung nicht dringend geboten, zumal auch sie den Rahmen der zugewiesenen Kompetenzen einzuhalten haben.

Kompetenzsicherung

Auch bei einer noch so sorgfältigen Ausgestaltung der Kompetenzordnung in den Vertragstexten lassen sich Auseinandersetzungen über die Reichweite der zugewiesenen Unionskompetenzen und die bei der Kompetenzausübung zu beachtenden Grundsätze, insbesondere das Subsidiaritätsprinzip, nicht ausschließen. Daher kommt es für eine dauerhafte Sicherung der Kompetenzordnung zusätzlich auf die Ausgestaltung der Verfahren der Rechtssetzung und der Rechtskontrolle an.

An dem Verfahren der Rechtssetzung sind die Kommission, das Parlament und der Rat als vorschlags- und entscheidungsberechtigte Organe sowie der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss als anhörungsberechtigte Einrichtungen beteiligt. Bei der Ausübung ihrer Befugnisse haben sie für die Einhaltung des Vertragsrechts zu sorgen,⁷⁴ das ihnen jedoch einen erheblichen Gestaltungsspielraum gewährt, den sie nach ihrem politischen Ermessen zu nutzen und zu verantworten haben. Damit ist in die Rechtssetzung auf Gemeinschaftsebene ein weites, unterschiedlich legitimiertes, politisches Spektrum einbezogen, das eine Vertretung der Mitgliedstaaten im Rat sowie der Bürger unmittelbar durch das Parlament und mittelbar durch die Vertreter ihrer Regierungen im Rat, ihrer regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Ausschuss der Regionen und ihrer wirtschaftlichen und sozialen Gruppierungen im Wirtschafts- und Sozialausschuss umfasst.

Dennoch soll Bedarf an einer Einbeziehung weiterer Beteiligter in die Rechtssetzung auf Gemeinschaftsebene bestehen, insbesondere der nationalen und regionalen Parlamente⁷⁵ oder eines Sonderbeauftragten für Kompetenz- und Subsidiaritätsfragen.⁷⁶ Ein Sonderbeauftragter könnte als Beobachter, Berichterstatter oder Mahner dienen, würde jedoch keine Legitimationslücke ausfüllen.⁷⁷ Letzteres ist auch für die nationalen Parlamente fraglich, die sich über ihre Regierungen einbringen können, und für die regionalen Parlamente, die im Ausschuss der Regionen vertreten sind. Eine über eine Anhörung hinausgehende Beteiligung der nationalen und regionalen Parlamente, etwa über eine dritte Kammer oder einen besonderen Subsidiaritätsausschuss, würde zudem das Verfahren nicht nur komplexer und undurchsichtiger machen, sondern zu einer Verantwortungsverwischung zwischen gemeinschaftlicher, nationaler und regionaler Ebene führen oder das gemeinschaftliche Rechtssetzungsverfahren weitgehend entwerten.⁷⁸ Eine Verantwortungsverwischung wäre bei einer Einbeziehung der nationalen und regionalen Parlamente in den Ablauf des Rechtssetzungsverfahrens zu befürchten. Zu einer erheblichen Entwertung des gemeinschaftlichen Rechtssetzungsverfahrens könnte es kommen, wenn die nationalen und regionalen Parlamente ein Vetorecht gegenüber von den Gemeinschaftsorganen beschlossenen Rechtssetzungsakten erhielten.

Die Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof schließt die Überwachung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaftsorgane ein (Artikel 230 EGV). Ihr unterliegt deshalb auch die Überprüfung der Rechtssetzung im Hinblick auf die Einhaltung der zugewiesenen Kompetenzen und der dabei zu beachtenden Grundsätze, insbesondere der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Insofern nimmt der Europäische Gerichtshof die Funktion eines Kompetenzgerichts wahr. Auch die von ihm ausgeübte Kompetenzkontrolle beschränkt sich jedoch auf die Anwendung rechtlicher Maßstäbe und hat den im Vertragsrecht eingeräumten politischen Gestaltungsspielraum der Gemeinschaftsorgane bei der Rechtssetzung zu respektieren.

Die durch das Recht bestimmte Grenzlinie des politischen Gestaltungsspielraums lässt sich allerdings nicht mechanistisch eindeutig bestimmen, sondern muss vom Gerichtshof in sorgfältiger Abwägung der Umstände des Einzelfalls gefunden und begründet werden. Das Ergebnis kann dementsprechend unterschiedlich eingeschätzt werden. Dies gilt auch für die Kompetenzentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, die teilweise als zu gemeinschaftsfreundlich, zumindest in letzter Zeit jedoch eher als ausgewogen empfunden werden.⁷⁹ Unabhängig davon erscheinen Forderungen nach einem besonderen europäischen Kompetenzgericht,⁸⁰ das sich neben Richtern des Europäischen Gerichtshofs zusätzlich aus Richtern der obersten mitgliedstaatlichen Gerichte zusammensetzt, vor allem deshalb wenig überzeugend, weil im Europäischen Gerichtshof schon höchstqualifizierte Richter aus allen Mitgliedstaaten vertreten sind. Anzunehmen, sie übten ihr Amt nicht in voller Unabhängigkeit aus und brauchten ein Gegengewicht, untergrübe die Grundlagen jeder Kompetenzgerichtsbarkeit und würde gleichermaßen dem deutschen Bundesverfassungsgericht oder dem amerikanischen Supreme Court als Bundesgerichten die Legitimation zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Gliedstaaten entziehen.

Die ebenfalls erwogene Einrichtung einer besonderen Kammer für Kompetenzfragen innerhalb des Europäischen Gerichtshofs⁸¹ ist differenziert zu beurteilen. Da Kompetenzfragen häufig mit anderen Rechtsfragen verbunden sind oder daneben geltend gemacht werden, eignet sich eine solche Spezialisierung zwischen den einzelnen Kammern des Gerichtshofs nicht allgemein.⁸² In Betracht kommen könnte jedoch eine begrenzte Anwendung im Rahmen eines präventiven Sonderverfahrens, das beschränkt ist auf einen knappen Zeitraum zwischen Erlass und Inkrafttreten des Rechtssetzungsakts, auf die Rügen einer Überschreitung der zugewiesenen Gemeinschaftskompetenzen oder einer Missachtung des Subsidiaritäts- oder des Verhältnismäßigkeitsprinzips sowie auf bestimmte Klagebefugte, insbesondere die Kommission, das Europäische Parlament, den Rat und die Mitgliedstaaten, möglicherweise auch den Ausschuss der Regionen oder eine Minderheit im Europäischen Parlament.⁸³ Angesichts der besonderen Bedeutung dieses Verfahrens erschiene es jedoch angebracht, die Entscheidung dem Plenum und nicht einer Kammer des Europäischen Gerichtshofs anzuvertrauen.

Ergebnis und Ausblick

Der Auftrag des Konvents zur Zukunft Europas schließt eine behutsame Kompetenzneuordnung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten ein. Wesentliche Rahmenbedingungen dafür sind Transparenz und Bürgernähe, die eine Konsolidierung des Vertragsrechts und eine Hierarchisierung des Normenbestandes voraussetzen, Dynamik und Flexibilität, die jedes Mehrebenensystem prägen, sowie die bewährten Grundsätze der Kompetenzzuweisung an die Union, der Kompetenzvermutung zugunsten der Mitgliedstaaten, der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bei der Ausübung der Unionskompetenzen. Eine Neuordnung der Kompetenzverteilung erfordert eine deutliche Unterscheidung zwischen Zielen beziehungsweise Aufgaben, Tätigkeitsbereichen und Befugnissen der Union. Die Auffangklauseln der Artikel 95 und 308 EGV sind weiterhin unentbehrlich. Einzelne Zuständigkeiten könnten der Union erforderlichenfalls ausdrücklich vorenthalten werden. Ausschließliche Zuständigkeiten der Union sind weitgehend entbehrlich, da es kaum Tätigkeitsbereiche gibt, die nicht zugleich europäische, nationale, regionale und/oder lokale Bezüge aufweisen. Sonstige Zuständigkeiten der Union sollten – je nachdem, ob sie

auf Ablösung oder Begleitung der nationalen Zuständigkeiten gerichtet sind – entweder konkurrierend-dynamisch oder konkurrierend-stabil ausgestaltet sein. Zur Kompetenzsicherung ist weder für das Verfahren der Rechtssetzung noch für die Rechtskontrolle eine Einbeziehung weiterer Beteiligter, etwa eines Subsidiaritätsausschusses oder nationaler Richter, erforderlich. Erwägenswert erscheint lediglich ein auf die Prüfung von Kompetenzfragen beschränktes Klageverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof vor Inkrafttreten eines Rechtssetzungsakts.

Anmerkungen

Die Studie ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird (siehe auch: www.iep-berlin.de/forschung/verfassung).

1. Europäischer Rat von Laeken, 14./15.12. 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Anlage I), in: Bulletin der EU, 12/2001, Ziff. I.27 (S. 21-26).
2. Vgl. näher Siegfried Magiera/Detlef Merten (Hrsg.): Bundesländer und EG, Berlin 1988; Rudolf Hrbek: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration?, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue Europapolitik?, Bonn 2000, S. 267-298.
3. Vgl. Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, 21./23.10.1987.
4. Erklärung zur Zukunft der Union, in: Amtsblatt der EG, C 80, 10.3.2001, S. 85.
5. Vgl. Europäischer Konvent: Vermerk des Präsidiums, Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, CONV 47/02.
6. Vgl. auch Europäischer Konvent: Aufzeichnung über die Plenartagung vom 15./16.4. 2002, CONV 40/02; ferner die Beiträge in: Volkmar Götz/José Martínez Soria (Hrsg.): Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2002.
7. Vgl. etwa Abs. 3, 5, 9 und 12 Präambel EUV; Art. 1 Abs. 2, 2 Abs. 1 und 2 EUV; Art. 5 Abs. 2, 17-22, 255 EGV.
8. Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung vom 14.3.2002 zu der Rechtspersönlichkeit der EU.
9. Art. 61-69 EGV; vgl. auch Art. 133 Abs. 5 EGV; Art. 42 EUV.
10. Vgl. näher Siegfried Magiera: Zur Reform der Normenhierarchie im Recht der EU, in: integration, 4/1995, S. 197-208; Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.5.2002 zu der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, Ziff. 11 und 15.
11. Vgl. Kommission: Ein Grundlagenvertrag für die EU, KOM (2000) 434.
12. Art. 190 Abs. 4, 269 EGV.
13. Seit EuGH: Slg. 1964, S. 1251 (1270) (Rs. 6/64 – Costa/E.N.E.L.).
14. Ziff. 2 des dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, das Bestandteil des EG-Vertrags ist (vgl. Art. 311 EGV).
15. Art. 14, 23 ff., 39 ff. EGV.
16. Art. 32 ff., 61 ff., 151 ff. EGV.
17. Vgl. Michael Fehling: Mechanismen der Kompetenzabgrenzung in föderativen Systemen im Vergleich, in: Josef Aulehner u.a. (Hrsg.): Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?, München 1997, S. 31-55.
18. Vgl. näher Hans Jarass: Die Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 1996, S. 173 (175-176); Ilka Boeck: Die Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in der EU, Baden-Baden 2000, S. 71.
19. Vgl. EuGH: Slg. 1966, S. 321 (388) (Rs. 56 u. 58/64 – Consten u. Grundig).

20. Vgl. Jarass: Kompetenzverteilung, 1996, S. 176-177.
21. Vgl. Armin von Bogdandy/Jürgen Bast: Die vertikale Kompetenzordnung der EU, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 2001, S. 441 (444).
22. Ebenso Manfred Zuleeg: Art. 3 b EGV, Randnr. 3, in: Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.): Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl., Baden-Baden 1997.
23. Art. 2 Abs. 2 EUV; Art. 5 Abs. 2 EGV; vgl. Subsidiaritäts-Protokoll zum Vertrag von Amsterdam.
24. Vgl. näher Siegfried Magiera: Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der EU, in: Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Föderale Union – Europas Zukunft?, München 1994, S. 71 (90-91).
25. Vgl. aus dem umfangreichen Schrifttum Christian Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Aufl., Baden-Baden 1999.
26. Vgl. zuletzt Bundesrat: Entschließung vom 26.4.2002, Drucksache 54/02 (Beschluss); positiver demgegenüber die Bundesregierung: Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 2000, Bundesrats-Drucksache 776/01, S. 18-19.
27. Vgl. etwa zu den Bemühungen in Deutschland um eine Verbesserung der Bedürfnisklausel in Art. 72 Grundgesetz Josef Isensee: Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band II, Tübingen 2001, S. 719 (744-745).
28. Vgl. Bundesrat: Entschließung vom 15.11.1995, Drucksache 667/95 (Beschluss), S. 3; Werner Weidenfeld (Hrsg.): Reform der EU, Gütersloh 1995, S. 25; Thomas Fischer/Nicole Schley: Europa föderal organisieren, Bonn 1999, S. 74; Boeck: Rechtsetzungskompetenzen, 2000, S. 248; Erwin Teufel: Beitrag, in: Europäischer Konvent, CONV 23/02 und 24/02.
29. Vgl. Ulrich Everling: Kompetenzordnung und Subsidiarität, in: Weidenfeld: Reform, 1995, S. 166 (172); Jürgen Schwarze: Kompetenzverteilung in der EU, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1995, S. 1265 (1268); Heinz Hetmeier/Virginia Richter: Kompetenzabgrenzung in der EU, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 2001, S. 295 (306).
30. Ebenso Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.5.2002, Ziff. 10; vgl. auch Bundesrat: Entschließung vom 20.12.2001, Drucksache 1081/01 (Beschluss), Ziff. A.III.3.c.
31. Ebenso Kommission: Ein Projekt für die EU, KOM (2002) 247, S. 23; Marc Bungenberg: Dynamische Integration, Art. 308 und die Forderung nach dem Kompetenzkatalog, in: Europarecht, 2000, S. 879 (897); Bundesrat: Entschließung vom 20.12.2001, Ziff. A.III.4.e.
32. Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.5.2002, Ziff. 35.
33. So aber wohl Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.5.2002, Ziff. 9.
34. Vgl. Bundesrat: Entschließung vom 20.12.2001, Ziff. A.III.4.c.
35. Vgl. Hans-Holger Herrfeld: Art. 95 EGV Randnr. 25, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.): EU-Kommentar, Baden-Baden 2000.
36. Vgl. EuGH: Slg. 2000, S. I-8419 Randnr. 83 u. 84 (Rs. C-376/98 – Deutschland/Parlament u. Rat).
37. Art. 129 Abs. 2, 149 Abs. 2, 150 Abs. 4, 151 Abs. 5, 157 Abs. 6 EGV.
38. Art. 135, 280 Abs. 6, 64 Abs. 1, 137 Abs. 6, 149 Abs. 1, 150 Abs. 1, 152 Abs. 5 EGV.
39. Vgl. EuGH: Slg. 2000, S. I-8419 Randnr. 79.
40. Vgl. zu einem solchen Modell Fischer/Schley: Europa föderal organisieren, 1999, S. 75-120.
41. Vgl. auch Everling: Kompetenzordnung, 1995, S. 173; Boeck: Rechtsetzungskompetenzen, 2000, S. 184; von Bogdandy/Bast: Kompetenzordnung, 2001, S. 457; Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.5.2002, Ziff. 21.
42. Vgl. näher Siegfried Magiera: Die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im europäischen Integrationsprozeß, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1998, S. 173 (174-178).
43. Vgl. EuGH: Slg. 1981, S. 1045 Randnr. 17-30 (Rs. 804/79 – Kommission/Vereinigtes Königreich); ferner Daniel Dittert: Die ausschließlichen Kompetenzen der EG im System des EG-Vertrags, Frankfurt am Main 2001, S. 37.

44. So Christian Calliess: Der Schlüsselbegriff der „ausschließlichen Zuständigkeit“ im Subsidiaritätsprinzip des Art. 3 b II EGV, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1995, S. 693 (696); von Bogdandy/Bast: Kompetenzordnung, 2001, S. 447.
45. So EuGH: Slg. 1993, S. I-1061 Randnr. 8-9 (Gutachten 2/91 – IAO); Thomas Oppermann: Europarecht, 2. Aufl., München 1999, S. 199, 754; Dittert: Kompetenzen, 2001, S. 125-134.
46. Vgl. Zuleeg: Art. 3 b EGV, 1997, Randnr. 29.
47. Vgl. EuGH: Slg. 1981, S. 1045 Randnr. 27-30.
48. Vgl. auch Ulrich Everling: Subsidiaritätsprinzip und „ausschließliches“ Gemeinschaftsrecht – ein „faux problème“ der Verfassungsauslegung, in: Festschrift für Klaus Stern, München 1997, S. 1227 (1234-1237).
49. Vgl. die Nachweise bei Dittert: Kompetenzen, 2001, S. 50-51.
50. Vgl. Roland Bieber: Kompetenzen und Institutionen im Rahmen einer EU-Verfassung, in: Festschrift für Dimitris Tsatsos, Baden-Baden 2002 (im Erscheinen), Abschnitt A.II.
51. Vgl. Ingolf Pernice/Vlad Constantinesco: Die Frage der Gemeinschaftskompetenzen aus deutscher und französischer Sicht, 2002 (Manuskript), Abschnitt II.A.2.a.dd.
52. Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.5.2002, Ziff. 24.
53. Vgl. Kommission: KOM (2002) 247, S. 21.
54. Vgl. die Nachweise bei Dittert: Kompetenzen, 2001, S. 38-40.
55. So Jarass: Kompetenzverteilung, 1996, S. 190.
56. Art. 99, 125 EGV.
57. Art. 137, 149-154, 157 EGV.
58. Vgl. Bundesrat: Entschließung vom 20.12.2001, Ziff. A.III.3.a; Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.5.2002, Ziff. 25-30; Bieber: Kompetenzen, 2002, Abschnitt A.II; Pernice/Constantinesco: Gemeinschaftskompetenzen, 2002, Abschnitt II.A.
59. Vgl. EuGH: Slg. 1983, S. 255 Rn. 37 (Rs. 230/81 – Luxemburg/Parlament).
60. Ebenso Hetmeier/Richter: Kompetenzabgrenzung, 2001, S. 315; vgl. auch von Bogdandy/Bast: Kompetenzordnung, 2001, S. 456.
61. Vgl. die Jahresberichte der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, zuletzt für 2000, KOM (2001) 309, Teil I, S. 11-13.
62. Zur Zulässigkeit vgl. EuGH: Slg. 1977, S. 2203 Randnr. 17 (Rs. 38/77 – ENKA).
63. Vgl. EuGH: Slg. 1982, S. 52 Randnr. 17-25 (Rs. 8/81 – Becker); BVerfGE 75, 223 (233-244).
64. Vgl. EuGH: Slg. 1991, S. I-5357 Randnr. 37 (verbundene Rs. C-6/90 u. C-9/90 – Franco-vich u.a.).
65. Art. 228 Abs. 2 EGV.
66. Vgl. Ziff. 6 des Subsidiaritäts-Protokolls; Bundesrat: Entschließung vom 20.12.2001, Ziff. A.III.1.
67. Vgl. den Zwischenbericht der Kommission: Verbesserung und Vereinfachung der Rahmenbedingungen für die Rechtsetzung, KOM (2001) 130, Anlage I (Richtlinien „Neuer Konzeption“).
68. Vgl. etwa Art. 47 Abs. 2, 89, 94, 224 EGV.
69. Ebenso Bieber: Kompetenzen, 2002, Abschnitt A.IV.
70. Zu diesem Begriff im Gemeinschaftsrecht vgl. Art. 207 Abs. 3 EGV.
71. Vgl. auch Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.5.2002, Ziff. 12.
72. Vgl. näher Magiera: Normenhierarchie, 1995, S. 201.
73. Ebenso Hetmeier/Richter: Kompetenzabgrenzung, 2001, S. 319; zuversichtlicher Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.5.2002, Ziff. 14.
74. Dies wird für die Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Ziff. 1 des Subsidiaritäts-Protokolls ausdrücklich hervorgehoben.
75. Vgl. etwa Schwarze: Kompetenzverteilung, 1995, S. 1267; Pernice: Kompetenzabgrenzung, 2000, S. 876; Hetmeier/Richter: Kom-

- petenzabgrenzung, 2001, S. 326; Peter Glotz u.a.: Beitrag, in: Europäischer Konvent, CONV 88/02.
76. Vgl. Franz Mayer: Die drei Dimensionen der Europäischen Kompetenzdebatte, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2001, S. 577 (602); Peter Glotz u.a.: Beitrag, in: Europäischer Konvent, CONV 88/02.
77. Ablehnend auch Hetmeier/Richter: Kompetenzabgrenzung, 2001, S. 325; von Bogdandy/Bast: Kompetenzordnung, 2001, S. 456.
78. Ablehnend gegenüber einem weiteren (politisch entscheidenden) Gremium auch von Bogdandy/Bast: Kompetenzordnung, 2001, S. 456; Hans-Peter Schneider: Föderative Gewaltenteilung in Europa, in: Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, S. 1401 (1417-1419); Andrew Duff u.a.: Beitrag, in: Europäischer Konvent, CONV 178/02; Elmar Brok u.a.: Beitrag, in: Europäischer Konvent, CONV 213/02.
79. Vgl. näher Jean Mischo: Der Beitrag des Gerichtshofes zur Wahrung der föderalen Balance in der EU, Bonn 1999; Mayer: Kompetenzdebatte, 2001, S. 594-599.
80. Dafür zuletzt Ulrich Goll/Markus Kennner: Brauchen wir ein Europäisches Kompetenzgericht?, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2002, S. 101 (105); dagegen Ulrich Everling: Quis custodiet custodes ipsos?, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2002, S. 357 (361-362).
81. Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.5.2002, Ziff. 42; Brok u.a.: Beitrag, 2002.
82. Ebenso Heitmann/Richter: Kompetenzabgrenzung, 2001, S. 324; von Bogdandy/Bast: Kompetenzordnung, 2001, S. 454.
83. Vgl. auch Europäisches Parlament: Entschließung vom 16.5.2002, Ziff. 43; Brok u.a.: Beitrag, 2002.

Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordinierung

Ingo Linsenmann und Christoph Meyer

In einem Klima des wirtschaftlichen und politischen Optimismus trafen sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union im März 2000 in Lissabon und formulierten dort das Ziel, innerhalb von zehn Jahren „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“. ¹ Als ein Kernelement der sogenannten Lissabon-Strategie zur Modernisierung der nationalen Volkswirtschaften und Gesellschaftsmodelle postulierte der Europäische Rat „eine neue offene Methode der Koordinierung auf allen Ebenen“, die der „Verbreitung bewährter Praktiken und [der] Herstellung einer größeren Konvergenz in bezug auf die wichtigsten Ziele der Europäischen Union“ dienen soll. ²

Vor allem die Regierungschefs gaben sich vom erwarteten Nutzen dieser „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK) überzeugt. Der europäischen Öffentlichkeit wurde die OMK in Anlehnung an Tony Blair als ein „Dritter Weg“ vermittelt – ein Verfahren zur Verbindung von wirtschaftlicher Effizienz mit sozialer Gerechtigkeit sowie eine Autonomie schonende Alternative zu supranationaler Regulierung und intergouvernementaler Entscheidungsfindung. ³ Bei der Vertragsrevision von Nizza ist die OMK im Bereich der sozialen Eingliederung eingeführt worden und in der Folgezeit im Bereich der Bildungspolitik. Zudem lassen sich Ansätze einer Ausweitung der Verfahren auch auf Politikfeldern beobachten, die nicht im direkten Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie stehen. So hat die Europäische Kommission die Anwendung der OMK zum Beispiel im Bereich der Migrationspolitik und in der Jugendpolitik vorgeschlagen sowie diese Methode in ihre Überlegungen zur „governance“ einbezogen. Schließlich diskutieren auch verschiedene Arbeitsgruppen des Europäischen Konvents über eine Ausweitung und Aufwertung der OMK, artikulieren allerdings auch Zweifel über die möglichen Auswirkungen auf die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung. ⁴

Wir wollen die politischen Initiativen mit den eher vorsichtigen wissenschaftlichen Bewertungen kontrastieren. Handelt es sich bei der offenen Methode der Koordinierung tatsächlich um eine neue Form des Regierens in Europa? Inwiefern erhöht sie die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten unter Wahrung nationaler Autonomie? Inwieweit beeinflusst die OMK das inter-institutionelle Kompetenzgefüge auf der europäischen Ebene und wie sind ihre Auswirkungen auf den Integrationsprozess zu

Ingo Linsenmann, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und europäische Fragen, Universität zu Köln.

Christoph Meyer, Ph.D., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und europäische Fragen, Universität zu Köln.

beurteilen? Nach einer Typologisierung der verschiedenen Formen der Politikkoordination kann eine vorläufige Bewertung der OMK unter Betrachtung der fiskal-, wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordination erfolgen. Nach deren Laufzeit von einigen Jahren gibt es mittlerweile eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen, die eine erste Antwort auf die unterschiedlichen Leistungs- und Wirkungsannahmen erlauben.⁵

Evolution und Typologie von offener Koordination

Die offene Koordination ist kein grundsätzlich neues Verfahren des Regierens, sondern kann bei genauerer Betrachtung als Systematisierung und Fortentwicklung existierender Formen der politischen Koordination verstanden werden. Politische Koordination ist ein Verfahren des Regierens, bei dem die Teilnehmer sich auf gemeinsame Ziele und Richtlinien verständigen, aber die Kompetenzen für alle Mittel, die zur Erreichung dieser Vorgaben notwendig sind, vollständig für sich behalten. Weder werden auf der Unionsebene rechtlich verbindliche Politikentscheidungen wie bei der (einstimmigen) intergouvernementalen Zusammenarbeit getroffen, noch findet eine Vergemeinschaftung von Politikfeldern wie bei der sogenannten Gemeinschaftsmethode statt. Politikkoordination zielt auf eine Konvergenz und Anpassung nationaler Politiken und/oder von Politikergebnissen ab, gemessen an gemeinsamen europäischen Zielen, nicht auf die Schaffung, Harmonisierung oder Supranationalisierung allgemeinverbindlicher Regeln und Institutionen. Die Kernelemente sind Lern- und Überzeugungsprozesse, statt einer strikten Umsetzung supranationaler Regeln kontrolliert durch Gerichte. Jacobsson bezeichnet Politikkoordination am Beispiel der Beschäftigungspolitik als „diskursiven Regulierungsmechanismus“.⁶

Der Europäische Rat von Lissabon spezifizierte folgende besondere Elemente der OMK:⁷

- die Festlegung von Leitlinien für die Union samt einem Zeitplan für die Verwirklichung der von den Mitgliedstaaten gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;
- gegebenenfalls die Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks als Mittel für den Vergleich bewährter Praktiken („best practices“);
- die Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen.

Zwar lässt sich kaum genau bestimmen, was eigentlich eine „geschlossene“ Methode der Koordination sein könnte, das Wort „offen“ verweist jedoch auf verschiedene Besonderheiten: „Offen“ bedeutet, dass die europäischen Leitlinien und bewährte Praktiken an nationale Anforderungen angepasst werden können, dass sich europäische Referenzindikatoren und nationale Ziele durchaus unterscheiden können und dass nicht-staatliche Akteure und die Zivilgesellschaft involviert werden.⁸ Die OMK ist auch in dem Sinne „offen“, dass es verschiedene Verfahren und Formen der Politikgestaltung durch Koordination gibt. Schließlich bezieht sich „offen“ auf die fallweise Anwendbarkeit der Verfahren auf verschie-

dene Politikbereiche, besonders auf solche, in denen keine primärrechtliche Verankerung besteht. Die Mitgliedstaaten haben sich damit, auch in Hinsicht auf die Erweiterung der Union, sozusagen eine weichere Form der Flexibilisierung ermöglicht, als dies mit dem Verfahren der „verstärkten Zusammenarbeit“ zu erreichen ist.⁹ Andererseits betont die Kommission, dass die Anwendung der OMK nicht zum Abbau des gemeinschaftlichen Besitzstandes führen darf, eine Überführung von vertragsrechtlich bestehenden Verfahren hin zu einer OMK ohne Vertragsänderung wird ausgeschlossen.¹⁰ Dies wird in der Sekundärliteratur von Autoren wie Scharpf teilweise auch anders gesehen.¹¹

Die offene Koordinierung hat eine Vielzahl von Vorläufern: angefangen bei dem Verfahren zur Bewertung nationaler Wirtschaftspolitik – den sogenannten Länderexamen – durch die OECD, über die mittelfristigen Wirtschafts- und Konvergenzprogramme der Europäischen Gemeinschaft in den sechziger und siebziger Jahren, bis hin zu den Bemühungen um die Konvergenz der Haushaltspolitiken und makro-ökonomischer Indikatoren im Rahmen der Einführung der gemeinsamen Währung. Sie knüpft auch an die in der Vergangenheit recht häufig geübte Praxis rechtlich unverbindlicher „Ratsentschlösungen“ in vielen Politikfeldern an. Diesen Absichtserklärungen fehlte das Instrumentarium zur Überprüfung der Umsetzung, welches nun Bestandteil der OMK sein soll. Gleichzeitig werden in den Koordinierungsmechanismen des Benchmarking und der Verbreitung bewährter Praktiken Anleihen aus der Betriebswirtschaftslehre verarbeitet, die sich bereits in den achtziger Jahren in den Besuchen angelsächsischer und deutscher Manager in japanischen Fabriken manifestierten und seitdem weiterentwickelt wurden. Elemente dieser Optimierungsverfahren wurden in den USA und Großbritannien unter Clinton und Blair erstmals konsequent in das politische Management übersetzt.

Zwar sind die verschiedenen Elemente der OMK nicht grundlegend neu, der politische Kontext ihres Entstehens deutet hingegen auf eine qualitative Veränderung hin. Aus historischer Sicht ist die offene Koordinierung aus dem Bestreben hervorgegangen, der Währungsunion eine sozial- und beschäftigungspolitische Säule zur Seite zu stellen. Die Lissabon-Strategie und die darin enthaltene OMK können als eine Fortschreibung der politischen Bestrebungen verstanden werden, eine umfassendere Bearbeitung der sozioökonomischen Zielsetzungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten, wie sie in Artikel 2 und Artikel 4 EGV festgeschrieben sind, zu ermöglichen und langfristig zu verankern. Es geht nicht mehr nur um die Erreichung enger quantitativer Zielvorgaben (wie sie etwa das Maastricht-Kriterium der höchstens 3 Prozent jährlicher Neuverschuldung darstellt), sondern um umfassende und abgestimmte Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer sozialen und ökonomischen Folgen sowie zur Verbesserung der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen, des Wirtschaftswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit der Union. Konkrete Vorläufer der OMK sind dabei mindestens drei Formen des Regierens durch Koordinierung:¹²

In der Fiskalpolitik ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) von 1997 auf eine Koordinierung beziehungsweise Kontrolle von Instrumenten angelegt, die weiterhin national verankert bleiben. Die Mitgliedstaaten unterwerfen sich einer „harten“, weil sanktionsbewährten Kontrolle der Haushaltsdefizite (Artikel 104 EGV; EG-Verordnungen Nr. 1466/97 und 1467/97). Einige der Instrumente sind in der Folgezeit fortentwickelt und angepasst worden, so zum Beispiel Form und Inhalt der einzureichenden Berichte (die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme).

Bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Artikel 99 EGV) fällt die Möglichkeit einer finanziellen Sanktion bei Nichtbeachtung weg. Dennoch findet sich auch in diesem Verfahren eine Möglichkeit des öffentlichen „naming“ und „shaming“. Sollte ein Mitgliedstaat eine Wirtschaftspolitik betreiben, welche nicht im Einklang mit den vertraglichen Zielvorgaben steht, dann kann auch hier der Rat eine öffentliche Empfehlung an das jeweilige Land richten, wie im Jahre 2001 gegenüber Irland geschehen. Die rechtlich unverbindlichen „Allgemeinen Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ sind seit der Einführung im Maastrichter Vertrag substantiell ausgeweitet, verfeinert und ergänzt worden, so zum Beispiel durch das „Unterverfahren“ des Cardiff-Prozesses, welcher seit 1999 noch umfassendere Berichte im Bereich der Strukturreformen eingeführt hat.

Die beschäftigungspolitische Koordinierung nach Artikel 128 EGV erfolgt nach sehr ähnlichen Regeln wie in den beiden oben genannten Politikfeldern, wenn auch die Möglichkeit einer herausgehobenen Empfehlung an nur einen Mitgliedstaat nicht besteht. Formen der beschäftigungspolitischen Koordinierung existieren auf europäischer Ebene bereits seit 1994, der diesbezügliche Vertragsartikel ist jedoch erst mit der Amsterdamer Vertragsrevision aufgenommen worden.

Es macht also keinen Sinn von „der“ offenen Methode der Koordinierung zu sprechen. Es handelt sich bei der OMK nicht um ein Rezept, sondern, in den Worten des belgischen Arbeits- und Sozialministers Vandembroucke, eher um eine Art Kochbuch mit verschiedenartigen Anleitungen, die zudem kombiniert werden können.¹³ Die Verfahren in den verschiedenen Politikfeldern unterscheiden sich in der Rolle der Europäischen Kommission und des Parlaments, der Art und Häufigkeit der Abstimmungsverfahren, dem Gebrauch von quantitativen und qualitativen Indikatoren und Benchmarks sowie der Ausgestaltung von Sanktionen durch Gruppenkontrolle und -druck (siehe Tabelle). Eine Typologisierung der verschiedenen Formen der Koordinierungspolitiken – und damit auch der OMK – gestaltet sich angesichts dieser verschiedenen Ausprägungen und der ständigen Anpassung existierender Verfahren als schwierig. Wir ordnen die verschiedenen Koordinierungsmechanismen auf einem Spektrum zwischen „härteren“ und „weicheren“ Verfahren ein. Das Merkmal der „Härte“ bezieht sich, neben der vertragsrechtlichen Verankerung des Verfahrens an sich, auf die Art und Tragweite der möglichen Sanktionen, die der europäischen Ebene zur Verfügung stehen, um ihre Mitglieder zu der Verfolgung beziehungsweise Einhaltung der gemeinsamen Ziele zu bewegen. Sie reichen von verklausulierten Ermahnungen und Empfehlungen in langen Berichten, Gruppendruck hinter verschlossenen Türen, der Veröffentlichung von nicht-obligatorischen Einzelempfehlungen, der Veröffentlichung von „blauen Briefen“ (Frühwarnungen) und Stellungnahmen bis hin zu empfindlichen finanziellen Strafen.

Eine solche Kategorisierung hat den Vorteil, politikfeldübergreifend zu sein – im Gegensatz zu einem Teil der Beiträge zur OMK, die sich zumeist auf die Beschäftigungs- und Sozialpolitik konzentrieren und der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordination relativ geringe Beachtung schenken, trotz der vielfältigen volkswirtschaftlichen wie theoretischen Berührungspunkte zwischen beiden Politikfeldern.¹⁴ Damit ließe sich die Tendenz zur Fragmentierung entlang wissenschaftlicher Disziplinen überwinden, in der sich Politikwissenschaftler und Soziologen vor allem auf den Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik konzentrieren, während die wirtschaftspolitische Koordinierung vornehmlich von Ökonomen untersucht wird.

Tabelle: Kategorisierung der Politikkoordination nach Merkmalen

	Harte Koordination ←		→ Weiche Koordination	
Beispiele aus Politikfeldern	Haushaltspolitik	Wirtschaftspolitik	Beschäftigungspolitik	Bildungspolitik
Instrumente	Stabilitäts- und Wachstumspakt (seit 1997)	Grundzüge der Wirtschaftspolitik (seit 1992)	Luxemburg-Prozess (seit 1997)	OMK (seit 2000/2001)
Vertragsrechtliche Basis	Artikel 2, 4, 104 EGV, Protokoll	Artikel 2, 4, 99 EGV	Artikel 2, 128 EGV	indirekt über Artikel 2 EGV
Ergänzungen	Ratsverordnungen 1466/97, 1467/97	Europäischer Rat von Helsinki 1999	Europäischer Rat von Luxemburg 1997	Europäischer Rat von Lissabon 2000
Politikziele	Mittelfristige Haushaltskoordinierung und Vermeidung übermäßiger Defizite	Nachhaltige und abgestimmte Wirtschafts- und Haushaltspolitik	Erhöhung der Beschäftigungsquote durch Arbeitsmarktreformen, Qualifizierungen, Förderung	Reform der Bildungssysteme als Teil der Lissabon-Strategie
Art und Ebene der Zielvorgaben	Quantitative Zielvorgaben: ausgeglichene nationale Haushalte über den Wirtschaftszyklus, Obergrenze von 3 % für Neuverschuldung	Abhängig von Politikfeld, qualitative und quantitative Ziele, in Fiskalpolitik siehe SWP	Qualitative Schwerpunkte & quantitative EU-weite Ziele, gemeinsame Indikatoren, variable nationale Ziele	EU-weite qualitative Ziele, teilweise quantitative Indikatoren
„Harte“ Sanktionsmöglichkeiten	Finanzielle Strafen	Nein	Nein	Nein
„Weiche“ Kontrollinstrumente	Gruppendruck durch gemeinsame Daten und Berichtsauswertung, Ranglisten (indirekt), Veröffentlichung von individuellen Empfehlungen, Frühwarnungen und Stellungnahmen	Gruppendruck durch gemeinsame Daten und Berichtsauswertung, Ranglisten, Veröffentlichung von individuellen Empfehlungen	Gruppendruck durch gemeinsame Daten und Berichtsauswertung, Ranglisten, Veröffentlichung von allgemeinen Empfehlungen	Gruppendruck durch gemeinsame Daten und Berichtsauswertung
Art des Abstimmungsverfahrens	Jährliche Zyklen, Einleitung des Defizitverfahrens nach Sachlage	Jährliches Verfahren in Zyklen	Jährliches Verfahren in Zyklen	Unterschiedliche Zeitpläne
Rolle der EU-Kommission	Überwachung von Zielen, Vorschlag für Empfehlung an Rat (QMA)	Überwachung von Zielen, Vorschlag für Empfehlung an Rat (QMA)	Überwachung von Zielen, Vorschlag für Empfehlung an Rat (QMA), gemeinsamer Bericht mit Rat	Erstellung von Berichten
Rolle anderer Institutionen	EP wird informiert ex-post	EP wird informiert	EP, AdR, WSA werden angehört	–
Beteiligung nicht-staatlicher Akteure	Nein	Nein, europ. Sozialpartner indirekt durch makro-ökonomischen Dialog	Sozialpartner	Verschiedene Akteure

Möglichkeiten und Grenzen der Politikkoordinierung: Eine Bestandsaufnahme

Die Anwendungsbereiche der OMK sind noch zu neu, um diese neuen Formen des Regierens in der Europäischen Union bereits zuverlässig beurteilen zu können. Dennoch lassen sich einige empirische Befunde aus den Erfahrungen mit der fiskal-, wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung auf die offenen Verfahren übertragen. Zum einen wollen wir untersuchen, inwieweit es politischer Koordinierung tatsächlich gelingt, die Problemlösungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zu verbessern und gleichzeitig ihre Handlungsautonomie zu schonen. Zum anderen gehen wir der Frage nach, inwieweit die OMK eine Veränderung der institutionellen Beziehungen auf europäischer Ebene zugunsten der Mitgliedstaaten bewirkt.

Autonomie schonend und effektiv für die nationale Ebene?

Das zentrale Versprechen der OMK ist, dass sie zu einer Verbesserung mitgliedstaatlicher Politiken beiträgt, ohne dass sie die Handlungsautonomie der Mitgliedstaaten in der Wahl ihrer Instrumente und Politiken beschneidet. Die OMK stellt insofern eine theoretische Lösung des Input-Output-Dilemmas dar, als sie auf freiwilliger Anpassung und Überzeugung aufbaut und keine Kompetenzen übertragen werden. Dieses Argument geht davon aus, dass die Hauptlast der Legitimation von positiver Integration auf dem nationalen Politikprozess und seinen Repräsentanten ruht, solange es an transnationalen intermediären Strukturen und einer europäischen Identität fehle.¹⁵ Andererseits wird den Mitgliedstaaten ein Instrument in die Hand gegeben, voneinander in einer Weise zu lernen, die den Unterschieden in den Entwicklungspfaden nationaler Volkswirtschaften und Sozialsysteme gerecht wird und durch gemeinsame Abstimmung dem Risiko eines Deregulierungswettlaufs vorbeugen soll, das nach der Bildung der Währungsunion und der Einschränkung des haushaltspolitischen Spielraums durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt angestiegen ist.

Es stellt sich zunächst die Frage, inwieweit weiche Koordinierungsverfahren tatsächlich zu substantiellen Lernprozessen führen und damit nationale Politikgestaltung wesentlich beeinflussen. Auf der Grundlage erster Analysen aus dem Bereich der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung scheinen die Lerneffekte eher begrenzt und punktuell zu sein. Kurzfristige Anpassungen nationaler Politiken an europäische Leitlinien sind bisher kaum zu beobachten, europäische Empfehlungen, deren Nichtbefolgung keine Sanktionen nach sich ziehen, werden in der Regel von den Regierungen nicht als direkte Handlungsaufforderung verstanden. Höchstens mittel- bis langfristig scheinen sich Überzeugungen bei den beteiligten Akteuren zu verändern: Im Bereich der Beschäftigungspolitik lassen sich in einigen Ländern neue Initiativen und Schwerpunktveränderungen ausmachen, die aber nur schwer eindeutig auf den Einfluss der Koordinierungszyklen zurückgeführt werden können. Gerade große Länder hatten Schwierigkeiten, wirksame Strukturreformen am Arbeitsmarkt durchzusetzen und ihre Beschäftigungsquote deutlich zu steigern. Insgesamt bleibt die Europäische Union noch weit von den Lissabon-Zielen entfernt, die unter anderem in einer Reihe von Zielindikatoren für die Beschäftigungsquote bestehen.

Zwei Faktoren sind für diesen Befund ausschlaggebend. Zum einen ist das Spektrum und die Zahl der beteiligten nationalen Akteure an den europäischen Koordinierungsprozessen begrenzt. Insbesondere in der wirtschaftspolitischen Koordinierung sind im Wesentlichen

nur die Fachressorts (und auch dort meist nur die mit der europäischen Ebene befassten Abteilungen) an den Verfahren beteiligt. In der beschäftigungspolitischen Koordinierung sind auf nationaler Ebene – in sehr unterschiedlicher Intensität – zwar auch die Sozialpartner involviert, aber diese Beteiligung reduziert sich auf wenige, meist mit europäischen Themen befasste Akteure. Somit beschränken sich Lerneffekte weitgehend auf hohe Beamte auf verschiedenen Ebenen, die dann aufgrund des fehlenden europäischen Anpassungsdrucks bereits interministeriell eine schwierige Überzeugungsarbeit leisten müssen. Beide Koordinierungsmethoden werden darüber hinaus wenig bis gar nicht von nationalen und regionalen Parlamenten wahrgenommen oder diskutiert. Die mangelnde Beteiligung gibt wiederum Stimmen der deutschen Länder Gewicht, die durch die Zustimmung der Bundesregierung zu europäischen Leitlinien oder quantitativen Benchmarks, beispielsweise im Bildungssektor, ihre Kompetenzen ausgehöhlt sehen. Ohne die aktive Mitwirkung der Länder aber ist die Erreichung europäischer Zielvorgaben zum Beispiel im oben genannten Politikfeld in Deutschland schwer vorstellbar.

Zum anderen hat sich aus diesen Gründen und aufgrund der – im Vergleich zum Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seiner allgemeinverständlichen Strafandrohung und der Obergrenze für das jährliche Haushaltsdefizit – fehlenden Sanktionsmöglichkeit bei Nichtbeachtung eine öffentliche Auseinandersetzung über diese Koordinierungsmethoden nicht entwickelt. Die bisherigen Befunde der Medienanalysen aus verschiedenen Studien und aus dem Governor-Projekt belegen, dass die „Grundzüge“ und die Europäische Beschäftigungsstrategie faktisch in den Medien nicht existent sind. Selbst in der fiskalpolitischen Koordinierung beschränkt sich das Interesse sowohl der Medien als auch der Akteure eher auf die Sanktionsmöglichkeit bei Einleitung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit als auf die zugrunde liegende mittelfristige Ausrichtung auf einen nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt. Problematisch ist auch die mangelhafte Kontinuität und Polarisierung der medialen Berichterstattung, die meist aus einer nationalen Betroffenheitsperspektive heraus argumentiert und so wenig Raum für einen stetigen und grenzüberschreitenden Argumentations- und Lernprozess lässt. Insofern geht die Schonung der mitgliedstaatlichen Autonomie auf Kosten der Entwicklung von „opportunity structures“ für die Beteiligung nationaler Akteure in den Koordinierungsverfahren sowie für die Herstellung von politischer Medienöffentlichkeit, die diese zentralen Themen des sozioökonomischen Regierens bearbeiten könnte.

Insgesamt ist der Befund einer relativ geringen Konvergenz insofern zwiespältig, als sich Volkswirte über die Sinnhaftigkeit und das Ausmaß von wirtschaftspolitischer Koordinierung streiten.¹⁶ Zwar ist deutlich geworden, dass tiefgreifende Änderungen von verwurzelten Politikpräferenzen oder gar eine Veränderung von system- und institutionsimmanenten Interessen auf nationaler Ebene von diesen Formen der weichen Koordinierung zumindest kurzfristig nicht erwartet werden können. Dies kann insofern positiv gewendet werden, als eine graduelle Homogenisierung infolge gemeinsamer Leitlinien die durch einen fruchtbaren Systemwettbewerb hervorgerufenen Lerneffekte verhindern könnte.¹⁷ Zudem sind Probleme wie die Arbeitslosigkeit nach Ansicht einiger Wirtschaftswissenschaftler im Kern nicht durch europäisch koordinierte Beschäftigungspolitik, sondern vornehmlich durch national differenzierte Reformen der institutionellen Verkrustungen und mangelnden Flexibilität der Arbeitsmärkte zu lösen. Allerdings erscheint die Kritik überzogen, nach der eine auf der Überzeugungskraft von Diskursen fußende Koordinierungsform schon dem Prinzip nach eine Fehlallokation administrativer und politischer Aufmerksamkeit und materieller

Ressourcen ist und von den Hauptaufgaben nationaler Wirtschaftspolitik ablenkt.¹⁸ Der Austausch bewährter Praktiken sowie die gegenseitige Kritik und Kontrolle können zumindest mittelfristig dann helfen, wenn die europäische Koordinierung in den mitgliedstaatlichen Diskurs über Politikoptionen einfließt und Lernprozesse nicht nur bei einer kleinen Beamtenelite stattfinden, sondern eine größere Anzahl von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren einbezogen wird.

Vertiefung oder Verwässerung? Die institutionellen Wechselwirkungen der offenen Koordinierung auf der europäischen Ebene

Wie beeinflusst die offene Politikkoordinierung das Kräfteverhältnis zwischen den verschiedenen Akteuren auf der europäischen Ebene und welche Folgerungen lassen sich daraus für den Integrationsprozess ablesen? Wie bereits im Abschnitt zur Typologisierung der verschiedenen Koordinationsformen beschrieben, sind die europäischen Verfahren stark intergouvernemental geprägt. So hat insbesondere der Europäische Rat in großem Maße die Kontrolle über die gesamte wirtschaftspolitische Koordinierung an sich gezogen und „die Schaffung der OMC von Lissabon [ist] nur eine spezifische Fortschreibung und weitere Variante des Wirkens dieses Gremiums als ‚kollektiver Regierung‘. In diesen Verfahrensbeschlüssen dokumentieren sich wesentliche Arbeitsweisen des Europäischen Rates selbst“.¹⁹ Die Europäische Kommission sieht die OMK aus diesem Grund mit gewisser Skepsis, als sie den Europäischen Rat, also ein Gremium außerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und der Kontrolle durch Gerichtshof und Parlament, bestärken könnte, immer mehr Kompetenzen an sich zu ziehen und die Kommission damit schrittweise zu einem Überwachungssekretariat zu reduzieren. Befürchtet wird nicht primär eine Renationalisierung vergemeinschafteter Politikbereiche, als vielmehr der Verlust von politischem Gewicht und eine Verwässerung der Kompetenzen. In dieses Bild passt, dass der Rat politische Initiativen der Kommission zur Erschließung neuer Handlungsfelder durch die OMK einschränkt, wie etwa in der jugendpolitischen Zusammenarbeit, wo der Rat in einer Entschließung die für die Umsetzung des Weißbuchs zur Jugendpolitik vorgeschlagene „spezielle“ Methode der offenen Koordinierung noch einschneidender reduzierte, als es die Kommission bereits vorschlug.²⁰

Andere europäische Institutionen haben wenig bis gar keine Einflussmöglichkeiten auf die Formulierung der Leitlinien und Empfehlungen. Insbesondere bei der fiskalpolitischen Koordinierung sind jedoch die parlamentarischen und medienöffentlichen Kanäle der Politikgestaltung unentbehrlich. So hat das Europäische Parlament geringe Konsultations- und keine Mitspracherechte bei der Formulierung der wirtschaftspolitischen Grundzüge und der Stabilitätsziele. Es beklagt zudem die mangelnde Transparenz und zeitliche Gedrängtheit der Verfahren, etwa beim Luxemburg-Prozess. Auch die europäischen Dachorganisationen der Sozialpartner sind über den makroökonomischen Dialog nur unzureichend in den Koordinierungsprozess eingebunden. Bedenkt man die vorherigen Ausführungen, nach denen auch die politischen Akteure auf der nationalen Ebene unzureichend beteiligt sind, so ergibt sich das Bild eines Politikverarbeitungsprozesses, der die Exekutive stärkt und gleichzeitig Verantwortlichkeiten verwischt. Ähnlich argumentiert die Arbeitsgruppe „Ergänzende Zuständigkeiten“ des Europäischen Konvents: „Die offene Methode der Koordinierung, die Ziele vorgibt, ohne die Zuweisung der Befugnisse zu berücksichtigen, trägt dazu bei, dass das System nicht sehr klar ist, und vermittelt den Eindruck, dass die Gemeinschaft sehr umfassende Befugnisse besitzt, was nicht der Fall ist.“²¹

Diese intergouvernemental geprägten Verfahren sind auch insofern kritisch zu beurteilen, als die Ziele, Leitlinien und Empfehlungen in einem langwierigen Verhandlungsprozess in Ratsgremien und Arbeitsgruppen meist solange überarbeitet werden, bis sie den Mitgliedstaaten keine großen Anforderungen mehr stellen. Die Regierungen streben schon in der Formulierungsphase danach, eine mögliche Verfehlung von Zielen zu vermeiden, um im nationalen politischen Diskurs der jeweiligen Opposition keine Argumente zu liefern. Einige Administrationen haben dabei im Rahmen der „harten“ Koordinierung der Fiskalpolitik bereits Erfahrungen sammeln können, wie sich am Bundestagswahlkampf 2002 verdeutlichen lässt. Auch wenn der Europäischen Kommission eine gewisse Durchsetzungsfähigkeit bei ihren spezifischen Anliegen zum Beispiel bei den Grundzügen zur Wirtschaftspolitik unterstellt wird,²² so können die Mitgliedstaaten in den weichen Koordinierungsverfahren dennoch meist allzu „anspruchsvolle“ Empfehlungen verhindern – wie im Falle der „Grundzüge“ im Juni 2002, als die französische Regierung erfolgreich eine Verwässerung der haushaltspolitischen Empfehlungen für Frankreich durchsetzen konnte. Insofern rührt die Attraktivität der OMK für die nationalen Regierungen gerade aus ihrer weitgehenden Risikolosigkeit, während gleichzeitig europäische Handlungsfähigkeit dargestellt werden kann.

Perspektiven für die Entwicklung der offenen Politikkoordination: Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke?

Auf der Basis der Erfahrungen aus anderen Bereichen der Politikkoordination erscheint es zweifelhaft, dass die Verfahren der offenen Koordinierung die einleitend erwähnten Versprechen einlösen können, die mit dem Begriff des „Dritten Weges“ verknüpft sind. Zum einen ist deutlich geworden, dass die OMK keine grundsätzlich neue Form des Regierens ist, sondern eher eine Erweiterung und Systematisierung verschiedener Instrumente und Verfahren der intergouvernementalen Koordinierung, wie sie in der Integrationsentwicklung immer wieder zu beobachten waren. So kann die OMK nicht als eine eindeutig definierte und abgrenzbare Form des Regierens in Europa verstanden werden.²³ Sie ist vielmehr ein Oberbegriff für Koordinierungsformen unterschiedlicher Intensität, die flexibel and fallweise durch die Regierungen angewandt werden. Neu ist allenfalls der politische Anspruch, mit einer Gesamtstrategie bestimmte sozioökonomische Probleme der Mitgliedstaaten mit Hilfe deliberativer Verfahren zu bearbeiten und die Legitimität europäischen Regierens zu erhöhen.

Die Erfahrungen im Bereich der „weicheren“ Koordinierungsformen zeigen jedoch, dass dieser Anspruch schwierig zu verwirklichen sein dürfte. Gerade in den sozioökonomischen Politikfeldern sind Zweifel angebracht, ob die bisherigen Koordinierungsverfahren Verbesserungen in der Politikperformanz und Modernisierungsfähigkeit nationaler Volkswirtschaften bewirkt haben. Gleichzeitig erhöht die OMK erneut die Komplexität und die Verfahrensvielfalt im EU-Regelwerk und verwischt die Grenzen politischer Verantwortlichkeit zwischen verschiedenen Ebenen des Regierens. Da die Festlegung, Umsetzung und Überprüfung europäischer Zielsetzungen potentiell Handlungsspielräume auf nationaler und regionaler Ebene zu Gunsten der Regierungen verschiebt, gleichzeitig aber nicht durch eine parallele Ausweitung der institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten europäischer Institutionen flankiert ist, ist auch die Legitimitätsfrage keineswegs gelöst. Zudem stellt die geringe Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren und der Mangel an öffentlicher Auf-

merksamkeit die Wirksamkeit deliberativer Verfahren als Quelle von Legitimation für diese Art der Zusammenarbeit in Frage. Wenn ein „europäischer Mehrwert“ der Verfahren nicht öffentlich vermittelt werden kann, besteht die Möglichkeit, dass die Unterstützung auch innerhalb der Administrationen schwindet und die OMK mittelfristig zu einem Auslaufmodell werden kann.

Zum anderen könnte die OMK als ein neuer oder zumindest stärker formalisierter Zwischenschritt beim Übergang von einer losen intergouvernementalen Zusammenarbeit außerhalb der bestehenden Verträge hin zu einer vollständigen Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen auf supranationale Institutionen verstanden werden.²⁴ Dieses Argument beruht auf der Annahme von politischen und funktionalen Spillover-Prozessen, die durch die Koordinierung neuer Politikfelder auf europäischer Ebene ausgelöst werden könnten. In manchen Politikfeldern, wie zum Beispiel in der Dritten Säule, wird insbesondere von der Kommission die OMK als ein solcher Zwischenschritt verstanden.²⁵ In den sozioökonomischen Politikbereichen gibt es derzeit jedoch wenig Anzeichen dafür, dass eine Vertiefung hin zur traditionellen Gemeinschaftsmethode mittelfristig angestrebt wird. Diese wird weder vom Europäischen Parlament gefordert noch deuten die aktuellen Beiträge im Europäischen Konvent darauf hin, dass die Koordinierungsformen dorthin übergeleitet werden sollen. In diesen Politikbereichen ist somit die Integrationsspirale oder „Fusionsleiter“ noch nicht an ihrem Endpunkt angelangt, die von der Schaffung neuer Opportunitätsstrukturen, über vertrauensbildende Lernprozesse bis zu der Identifizierung des Systems der Europäischen Union als optimaler Problemlösungsarena reicht.²⁶ Hierfür ist weder der Europäisierungs- und Lerneffekt bei nationalen Akteuren bisher ausreichend, die ihre nationalen Handlungsspielräume bewahren wollen und erhebliche Vorbehalte gegen verbindlichere Formen der Politikkoordinierung haben, noch hat sich ein öffentlich artikulierter Konsens über die ökonomische Überlegenheit einer europäischen Problemlösungskapazität herausgebildet. Signifikante Veränderungen wären allenfalls durch externe Faktoren möglich, etwa eine plötzliche Zunahme von grenzüberschreitenden Problemen infolge von massiven asymmetrischen Schocks auf die Volkswirtschaften in der Eurozone. Sollten sich in einer solchen Situation die Koordinationsformen als nicht hinreichend erweisen, könnte der funktionale Handlungsdruck Mitgliedstaaten zwingen, mittels Vertragsänderungen auf etablierte Instrumente wie die Gemeinschaftsmethode zurückzugreifen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint die OMK daher vor allem als eine Art Teststrecke für die Anwendung verschiedener Instrumente und Verfahren auf neue Politikfelder, die in der Summe den Trend zum Regieren in flexiblen administrativen Netzwerken verstärken könnte. Besonders in den unter die Wirtschafts- und Währungsunion fallenden Politiken ist zu erwarten, dass sich die verschiedenen „dezentralen“ Formen der Koordinierung weiterentwickeln werden, ohne dass zukünftig hierarchisch verbindliche Entscheidungen getroffen werden. Dies kann zu einer partiell größeren Rolle von supranationalen Akteuren führen, der Anwendung von „härteren“ Sanktionen und Indikatoren, oder auch nur zu einer hinsichtlich der Verfahren und Instrumente verstärkten Koordinierung der Koordinierungspolitiken. So hat die Europäische Kommission – nach Aufforderung des Europäischen Rates von Barcelona – jüngst eine Reihe von Reformen zur Vereinfachung, besseren Koordinierung und Transparenz der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung vorgestellt, die zu einer kohärenteren und wirksameren Anwendung und damit zu einer Konsolidierung beitragen könnten.²⁷ Weitere Vorschläge etwa zur Stärkung der Rolle der Kommission in der haushaltspolitischen Koordinierung und den dort möglichen Frühwar-

nungen sowie zu mehr Rechten für das Europäische Parlament werden derzeit in den Arbeitsgruppen des Europäischen Konvents diskutiert.²⁸ Sie alle zeugen jedoch von der fortbestehenden „trial-and-error“-Phase in der Koordinierung dieser wichtigen Politikbereiche.

Anmerkungen

Der Beitrag verarbeitet Ergebnisse des Projekts „Govecor – Governance by self-coordination“, welches durch das 5. Rahmenforschungsprogramm der Europäischen Union gefördert wird. Umfassende Informationen zu und Publikationen aus dem Forschungsprojekt finden sich unter www.govecor.org.

1. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes in Lissabon, SN 100/00, 23. und 24. März 2000, Punkt 5.
2. Europäischer Rat: Lissabon, 2000, Punkte 7 und 37.
3. Vgl. Schröder und Blair bekunden enges Einvernehmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.3.2000, S. 1; siehe auch Mark A. Pollack: Blairism in Brussels: The “Third Way” in Europe Since Amsterdam, in: Maria Green Cowles/Michael Smith (Hrsg.): The State of the European Union, Risks, Reform, Resistance, and Revival, Oxford 2000, S. 266-291.
4. Vgl. Europäischer Konvent: Arbeitsgruppen I („Subsidiarität“), V („Ergänzende Zuständigkeiten“) und VI („Ordnungspolitik“), <http://european-convention.eu.int>.
5. Vgl. dazu exemplarisch Jonathan Zeitlin: The Open Method of Coordination and the Future of the European Employment Strategy, Paper vorgestellt auf dem Hearing des Ausschusses Arbeit und Soziales des Europäischen Parlamentes zur Bestandsaufnahme „Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie“, Brüssel 8. Juli 2002; Iain Begg/Jacques Le Cacheux/Wolfgang Wessels/Ingo Linsenmann (für TEPSA): Die Wirtschaftsaussichten 2002, Studie für den Wirtschafts- und Währungsausschuss des Europäischen Parlaments, EP-Studien ECON 129, Brüssel 2002.
6. Kerstin Jacobsson: Soft Regulation and the Subtle Transformation of States, The Case of EU Employment Policy, Govecor Working Paper, S. 4, www.govecor.org.
7. Europäischer Rat: Lissabon, 2000, Punkt 37.
8. Vgl. Rat der Europäischen Union: Follow-up of the Lisbon European Council – the ongoing experience of the open method of coordination, Presidency Note, 9088/00, Brüssel, 14. Juni 2000, S. 6.
9. Vgl. Dermot Hodson/Imelda Maher: The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, in: Journal of Common Market Studies, 4/2001, S. 719-746, hier S. 730-731.
10. Vgl. Europäische Kommission: Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endg., Brüssel 25. Juli 2001, S. 28-29.
11. Scharpf argumentiert, dass die OMK auch ein effektives Verfahren in solchen Politikbereichen sein könnte, in denen „traditionelle“ Verfahren bereits existieren. Ein Beispiel wäre die Verbindung der Umsetzung von Verordnungen mit Elementen der OMK, um „excessive detail“ in den Rechtsakten zu vermeiden. Vgl. Fritz W. Scharpf: European Governance, Common Concerns vs. The Challenge of Diversity, MPIfG Working Paper 01/6, September 2001, S. 10-11.
12. Auch der sogenannte „Makroökonomische Dialog“ kann in diesem Zusammenhang als ein weiteres Element der Koordinierung bezeichnet werden. Vgl. Arne Heise: Der Kölner Prozess – theoretische Grundlagen und erste Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog, in: integration, 4/2001, S. 490-403; Wolfgang Wessels/Ingo Linsenmann: EMU's impact on national institutions. Fusion towards a 'gouvernance économique' or fragmentation?, in: Kenneth Dyson (Hrsg.): European States and the Euro, Europeanization, Variation, and Convergence, Oxford 2002, S. 53-77.

13. Vgl. Frank Vandembroucke: Open Co-ordination on Pensions and the Future of Europe's Social Model, Paper auf der Konferenz "Towards a new architecture for social protection?", Löwen 19.-20. Oktober 2001, <http://vandenbroucke.fgov.be>.
14. Vgl. hierzu: Caroline De la Porte/Philippe Pochet (Hrsg.): Building Social Europe through the Open Method of Coordination, Brüssel u.a. 2002; Caroline De la Porte/Philippe Pochet/Graham Room: Social Benchmarking, Policy-Making and New Governance in the EU, in: Journal of European Social Policy, 4/2001, S. 291-301; Hodson/Maher: Open Coordination, 2001.
15. Dieses Argument wird insbesondere von Scharpf angeführt. Vgl. Fritz W. Scharpf: What Have We Learnt? Problem-Solving Capacity of the Multilevel European Polity, MPIfG Working Paper 01/04, 2001, S. 9; sowie Fritz W. Scharpf: Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe, in: Scandinavian Political Studies, 1/2001, S. 18-19.
16. Vgl. hierzu auch den Bericht zur interdisziplinären Tagung „Konvergenz und Divergenz in der EU: Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen“ in diesem Heft.
17. Vgl. Johan P. Olsen: Reforming European Institutions of Governance, ARENA Working Paper, WP 01/7, 2001, S. 11.
18. Vgl. Hagen Lesch: Gemeinsam arbeitslos: Währungspolitische Leitlinien, makroökonomischer Dialog und Wirtschaftsreformen/Europa braucht keinen Pakt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.3.2000, S. 15.
19. Ingo Linsenmann/Wolfgang Wessels: Die offene(n) Methode(n) der Koordinierung, Beitrag zur Sitzung des Expertenrates Konvent am 19. April 2002, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, download bei www.govcor.org.
20. Vgl. Ingo Linsenmann: Bildungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002, Bonn 2002 (i.E.).
21. Mandat der Arbeitsgruppe V: Ergänzende Zuständigkeiten, Brüssel 31. Mai 2002, CONV 75/02, URL: http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=DE.
22. Vgl. TEPSA: Wirtschaftsaussichten, 2002, Kapitel 1.
23. In Abgrenzung etwa zu Fritz W. Scharpf. Vgl. Scharpf: Problem-Solving, 2001, S. 9-13.
24. So sieht Kenner in der Politikkoordinierung "a transmission belt, to move to more binding forms of governance. Policy coordination is an ideal means of progressing policy ... in anticipation of Treaty changes". Vgl. Jeff Kenner: The EC Employment Title and the "Third Way": Making Soft Law Work?, in: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 1/1999, S. 33-60, hier S. 58.
25. Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM(2001) 387 endg., Brüssel, 11. Juli 2001, S. 5-6.
26. Vgl. 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 its Member States, Manchester 2003 (i.E.).
27. Vgl. Europäische Kommission: Communication from the Commission on Streamlining the Annual Economic and Employment Coordination Cycles, KOM(2002) 487 endg., Brüssel, 3. September 2002.
28. Vgl. Konvent: Arbeitsgruppen, 2002.

Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Russland stärker einbinden?

Heinz Timmermann

Ende Mai 2002 fand in Moskau das turnusgemäße Gipfeltreffen von Europäischer Union und Russland im Rahmen ihres Vertrags über Partnerschaft und Kooperation statt, wobei ein umfangreicher Themenkatalog politischer, wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Probleme abgehandelt wurde. Beide Seiten demonstrierten großes Interesse, ihre bereits heute engen Beziehungen weiter zu verdichten.¹ Als wirtschaftlich stärkster Faktor und politisch treibende Kraft beim Zusammenwachsen Europas spielt Deutschland eine Schlüsselrolle, wie zuletzt das Treffen Schröder-Putin im Rahmen des Petersburger Dialogs in Weimar (April 2002) vor Augen führte. Russland seinerseits gibt zu erkennen, dass es in seinen Außenbeziehungen der europäischen Ausrichtung einen hohen Rang einräumt. „Seit Gorbatschow hat es keine so deutliche Hinwendung Russlands nach Europa gegeben“ – so im Frühjahr 2002 Ex-Außenminister Genscher. Allerdings hat sich ein Problem in den Vordergrund geschoben, das die Beziehungen zwischen Europäischer Union und Russland eintrüben könnte: die Gewährleistung der Lebensfähigkeit Kaliningrads.

Herausbildung eines strategischen Dreiecks USA-Russland-EU?

Die transatlantische Verankerung der sich erweiternden Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten wird in Moskau zunehmend akzeptiert. Ja, man könnte noch weiter gehen und sagen: Eine funktionierende Partnerschaft zwischen Russland einerseits sowie USA und Nato andererseits nach dem 11. September ist notwendige Voraussetzung für den weiteren Ausbau der russischen Politik in europäische Richtung. So gesehen ist die kurz vor dem EU-Gipfel erfolgte Bildung des Nato-Russland-Rats, durch die Russland auf wichtigen Feldern Mitentscheidungsrechte eingeräumt wurden, ein wichtiger Schritt zur Verklammerung des Landes mit dem Westen insgesamt.

Annäherungen zwischen der russischen und der europäischen Seite innerhalb des strategischen Dreiecks USA-Russland-EU ergeben sich weniger aus grundsätzlichen Unterschieden zu den USA, etwa in der Einschätzung neuer Herausforderungen wie dem internationalen Terrorismus, als aus Differenzen im konkreten Herangehen, beispielsweise hinsichtlich der Charakterisierung des Terrorismus und der Art seiner Bekämpfung. Unterschiedliche Ansichten bestehen auch über die Form der Zusammenarbeit im Dreieck: Während die USA zu unilateralem Handeln neigen, tendiert Russland bei seiner Öffnung zum Westen in den internationalen Beziehungen zu multilateralem, abgestimmtem Herangehen im Rahmen internationaler Organisationen und trifft sich dabei mit Vorstellungen der Europäer. Aus dieser Sicht läge die Stärkung der Nato als Kernstück multilateraler Sicherheit in den atlantischen und angrenzenden Räumen sowohl in europäischem als auch in russischem Interesse, wobei der neue Nato-Russland-Rat als wichtiges Element einer koopera-

Dr. Heinz Timmermann, Forschungsgruppe Russische Föderation und Neue Unabhängige Staaten, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

tiven Sicherheitsarchitektur dienen könnte. Jedenfalls begrüßten die Europäische Union und Russland auf ihrem Moskauer Gipfeltreffen vom Mai 2002 die Schaffung des 20er-Rats als „wichtigen positiven Schritt zur Stärkung umfassender Sicherheit im euro-atlantischen Raum“.

Mit dieser Position trägt die Putin-Führung realistischere Weise folgendem Umstand Rechnung: Voraussetzung für eine Verdichtung der Partnerschaft EU-Russland ist die grundsätzliche Loyalität der Europäer gegenüber den USA. Jeder Versuch, die Europäische Union von den USA abzuspalten, würde sich negativ auf den europäischen Handlungsspielraum auswirken und könnte letztlich nur zu einer Isolierung Russlands führen. Stattdessen könnte sich ein strategisches Dreieck USA-Russland-EU herausbilden, in dessen Rahmen Russland und die Union insbesondere beim Aufbau einer gesamteuropäischen Binnenarchitektur als zentrale Akteure auftreten. Die Westorientierung Russlands unter Putin ist ganz offensichtlich nicht nur deshalb auf Dauer angelegt, weil es zu ihr keine realistische Alternative gibt. China und Indien sind zwar die größten Exportmärkte für russische Waffenlieferungen. Sie eignen sich aber wenig als vorrangige strategische Partner Russlands. Peking bildet für Moskau ein potentiell konkurrierendes Machtzentrum im zentral- und ostasiatischen Raum und Neu-Delhis Kräfte werden vom Kaschmirkonflikt mit Pakistan absorbiert. Putins Westorientierung wurzelt darüber hinaus in der gefestigten Überzeugung, dass Russland die innere Modernisierung und die angestrebte Wiederherstellung seiner Größe einzig in enger Partnerschaft mit dem Westen erreichen kann.

Wird Putin in der Lage sein, in Russland selbst seine neuprofilerte Westpolitik, seine Politik der Annäherung an die Nato und der engen Verklammerung mit der Europäischen Union in einem großen gemeinsamen Haus Europa gegen das konservative Establishment durchzusetzen? Zeigt sich nicht starker Widerspruch in einflussreichen Kreisen aus Militär, militärindustriellem Komplex, aus dem „nationalpatriotischen“ Lager der Kommunisten Sjuganows und der nationalistischen Liberaldemokraten Shirinowskijs, aus bestimmten Intellektuellensegmenten in Politik, Publizistik und Wissenschaft? Tatsächlich eilt der Präsident in seiner Westpolitik der öffentlichen Meinung um einiges voraus, doch zugleich ist der Widerstand unter Eliten und Bevölkerung schwächer geworden. Er könnte allerdings erneut zunehmen, wenn mehrere negative Entwicklungen zusammenkämen. Dazu gehören beispielsweise ein dramatisches Absinken des Ölpreises, eine starke Abflachung des Wirtschaftswachstums mit einschneidenden sozialen Folgen, eine Schengen-bedingte Isolierung Kaliningrads von seinem russischen Kernland, die in Russland als diskriminierend und sogar als feindlicher Akt empfunden würde.

Auch aus dieser Sicht hat der Westen ein starkes Interesse an einem stabilen Wirtschaftsaufschwung in Russland und sollte ihn, sofern die inneren Voraussetzungen stimmen, umfassend fördern.

Interessen der Europäischen Union

Russland ist – so die vorherrschende Ansicht auf dem alten Kontinent – ein europäisches Land, aufgrund seiner geographischen Ausdehnung nach Asien und seiner spezifischen Entwicklung in der Periode des Sowjetkommunismus allerdings eines spezifischen Typs. Die erweiterte Europäische Union wird nach dem Beitritt Polens und der baltischen Staaten

eine gemeinsame, 2000 Kilometer lange Grenze mit Russland haben. Erinnert sei hier auch daran, dass 75 Prozent der Einwohner Russlands im europäischen Teil des Landes wohnen. Vor diesem Hintergrund ist die Union bestrebt, Russland in einen dynamischen Prozess einzubinden und als strategischen Partner zu gewinnen, soweit Russland selbst hierzu bereit und in der Lage ist und soweit sich dies mit den Grundwerten und Ordnungsvorstellungen der Union vereinbaren lässt. Ausdruck hierfür sind die im Halbjahresrhythmus stattfindenden Gipfeltreffen der EU-Troika mit der russischen Führung sowie die „Gemeinsame Strategie der EU für Russland“, verabschiedet im Juni 1999 in Köln.² Auf der Grundlage des 1997 in Kraft getretenen Vertrags über Partnerschaft und Kooperation setzt sie sich zum Ziel, die Einbindung Russlands in die Entwicklungen Europas zu fördern. Dazu gehören schwerpunktmäßig: Konsolidierung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und öffentlicher Verwaltung, Integration Russlands in einen Gemeinsamen Europäischen Wirtschafts- und Sozialraum, Zusammenarbeit bei der Stärkung von Stabilität und Sicherheit in Europa und darüber hinaus Bekämpfung gemeinsamer Herausforderungen in Europa auf den Feldern Umwelt, nukleare Sicherheit und organisiertes Verbrechen.

Das Interesse der Union an einer solchen Strategie der Einbindung liegt auf der Hand. Stichwortartig seien nur die folgenden Punkte genannt: So oder so werden die Entwicklungen in Russland schon aufgrund seiner Größe und seiner Potenziale das Geschehen im übrigen Europa beeinflussen. Als Ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat Russland dort Vetorecht. Ohne Russland gibt es kein UN-Mandat für Friedenssicherung und Krisenmanagement, zum Beispiel im Nahen Osten. Ohne Russland lassen sich viele Konflikte in Europa und seinem Umfeld nicht oder nur schwer regeln – verwiesen sei hier beispielsweise auf die Entwicklungen im früheren Jugoslawien sowie auf die Notwendigkeit einer Eingrenzung von Krisenpotenzialen im Kaukasus, im kaspischen Raum oder in Zentralasien.

Im Wirtschaftsbereich sind die Chancen der Zusammenarbeit EU-Russland noch längst nicht ausgeschöpft. Das gilt für die Kooperation auf den Feldern Handel und Modernisierungsinvestitionen ebenso wie für die Perspektiven einer umfassenden Energiepartnerschaft.³ Schon heute sind die EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland, eng mit den russischen Energiesektoren verwoben; die Zusammenarbeit erreichte 2000 eine neue Qualität durch eine deutsche Kapitalbeteiligung bei Gazprom. Allerdings besteht über Umfang und Zielsetzung der energiepolitischen Zusammenarbeit zwischen Europa und Russland Klärungsbedarf, da die Kriterien, nach denen dieser Komplex auf beiden Seiten behandelt wird, unterschiedlich sind. Dies demonstrieren nicht zuletzt die Divergenzen über die von Moskau bislang nicht ratifizierte Energiecharta. Während Europa den Energiedialog ausschließlich unter wirtschaftlichen Aspekten führt, sieht Russland darin vor allem eine Frage von außen- und sicherheitspolitischer Relevanz.

Europa braucht darüber hinaus das Engagement Russlands, um den Risiken von Umweltzerstörung und nuklearen Katastrophen mit ihren Auswirkungen auf ganz Europa entgegenzuwirken. Dies ist ein zentrales Anliegen des 1997 von Finnland angestoßenen und auf dem Kölner EU-Gipfel 1999 sanktionierten Projekts „Nördliche Dimension für die Politik der EU“, mit dem Russland insbesondere Kooperation bei der Sicherung der Atomanlagen sowie Hilfe bei der Entsorgung militärischen und zivilen Nuklearmülls im Norden Russlands angeboten wird.⁴ Das gleiche gilt schließlich – nach dem 11. September mehr denn je – für die Bekämpfung von internationalem Terrorismus, Proliferation von Massenvernich-

tungswaffen, Drogenhandel und Eindämmung unkontrollierter Migration. Bemerkenswert in diesem Kontext ist die sich verdichtende Zusammenarbeit mit Moskau im Bereich Justiz und Inneres: Erstmals traten die für diesen Bereich zuständigen Minister der Europäischen Union im April 2002 mit einem Kollegen aus einem nicht zu den Kandidatenländern zählenden Drittstaat zusammen. Im Vordergrund standen dabei die justizielle und polizeiliche Kooperation bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens in seinen verschiedenen Ausprägungen.⁵

In diesem Grundinteresse wurzelt die mehrdimensionale Partnerschaftspolitik der Europäischen Union gegenüber Russland (Politik, Wirtschaft, Sicherheitspolitik, Umweltschutz, Kultur). Sie ist auf Dauer angelegt und erfasst alle Ebenen (lokal, subnational, national, supranational). Damit unterscheidet sie sich ganz wesentlich von dem selektiven Ansatz der USA, der eher eindimensional angelegt ist (auf Rüstungsaspekte und Terrorismusbekämpfung, möglicherweise Energiekooperation), konjunkturellen Schwankungen unterliegt (heftige Ausschläge zwischen Angeboten zur Partnerschaft und einem Verhalten des Ignorierens) und sich alle Optionen offen hält. Vorerst kann die Union zwar noch nicht als umfassende integrierter Akteur auftreten, denn noch unterliegt die Außen- und Sicherheitspolitik den Gesetzen des intergouvernementalen Handelns. Gleichwohl gewinnt die Union mittlerweile auch politisch und sicherheitspolitisch an Gestaltungskraft. Ihre Schlüsselrolle bei der Neuordnung Europas im Prozess der Erweiterung unterstreicht dies ebenso wie die rasche Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Russlands Interessen

Vor diesem Hintergrund bildet gerade das Verhältnis zu Russland ein zentrales Feld, auf dem sich die Europäische Union als internationaler Akteur weiter profilieren kann. Die Chancen hierfür sind umso größer, als sich auch in der russischen Führung – nicht erst seit dem 11. September – die Tendenz erkennen lässt, in den internationalen Beziehungen gerade der Politik gegenüber Europa einen hohen Rang einzuräumen. So versteht sich Russland mehr und mehr als europäisches und nicht länger als euro-asiatisches Land.⁶ Neoimperiale Verhaltensmuster, wie sie noch unter Jelzin insbesondere im GUS-Bereich gepflegt wurden, machen unter Putin zunehmend einer pragmatisch orientierten Interessenpolitik und einer realistischen Einschätzung der relativ geringen eigenen materiellen Ressourcen Platz (das Bruttosozialprodukt Russlands ist nominal demjenigen von Belgien oder Mexiko vergleichbar). Vorrang erhalten die innere und hier insbesondere die Wirtschaftsmodernisierung sowie die Eingliederung des Landes in die internationale wirtschaftliche Arbeitsteilung, durchaus im Zuge einer Ökonomisierung der Außenpolitik.⁷ Erstmals entwickelte die russische Führung – als Antwort auf die „Gemeinsame Strategie“ der Union – eine eigene umfassende europapolitische Konzeption, nämlich die „Mittelfristige Strategie“ für die Jahre 2000 bis 2010.⁸ Die Tatsache, dass es gerade der damalige Ministerpräsident Putin war, der das Dokument auf dem EU-Russland-Gipfel vom Oktober 1999 in Helsinki überreichte, verleiht seinen Aussagen besonderes Gewicht. „Modernisierung durch Europäisierung“ – so lautet, überspitzt formuliert, die Devise Putins.

In den Außenbeziehungen wird jeglichem ideologischen Messianismus eine Absage erteilt, sei es in Form kommunistischer Umwälzung, aggressiv-imperialer Expansion oder panslawistischer Integration. Solche Triebkräfte, die das Land im zwanzigsten Jahrhundert in

eine für Russland historisch ungewohnte Isolierung gedrängt hatten, weichen der Suche nach internationaler und insbesondere europäischer Partnerschaft. Hinzu kommt: Auch das starre Multipolarismus-Konstrukt von Ex-Ministerpräsident Primakow verliert zunehmend an Relevanz zugunsten der Einsicht, dass die globalisierte Welt immer mehr von wachsender gegenseitiger Abhängigkeit der Staaten, von Multilateralismus statt von Multipolarismus gekennzeichnet ist. Russland brauche die Europäische Union nicht weniger als die Union Russland, so kürzlich Außenminister Iwanow in St. Petersburg.

Vor diesem Hintergrund ist die Europäische Union für Russland zum einen der weltweit wichtigste Wirtschaftspartner. Immerhin kommen 52 Prozent der Direktinvestitionen in Russland aus EU-Ländern (USA: 14 Prozent). Knapp 40 Prozent seines Außenhandels wickelt Russland mit der Union ab, nach dem Beitritt der ostmitteleuropäischen Kandidatenländer werden es über 50 Prozent sein (USA: 8 Prozent, Japan: 3 Prozent). Zum anderen wird der Bezug Russlands auf die Union auch in Politik und Sicherheitspolitik deutlich sichtbar zu einem selbständigen, an Relevanz gewinnenden Faktor der russischen Außenpolitik. Ein wichtiges Indiz hierfür liefert ein Vergleich der außenpolitischen Konzeptionen Russlands von 1993 und 2000. Während Europa 1993 erst an fünfter Stelle und eher am Rande erwähnt wird, steht es 2000 an zweiter Stelle (nach der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten/GUS). Die entsprechenden Kernaussagen lauten: „Die Russische Föderation sieht in der EU einen ihrer wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Partner und wird mit ihr eine intensive, stabile und langdauernde Zusammenarbeit suchen, die frei ist von konjunkturellen Schwankungen.“⁹

Putins Berliner Appell

Putins Berliner Appell zu strategischer Zusammenarbeit war eine eindrucksvolle Demonstration für die Bedeutung, die die russische Führung der Union beimisst: Europa könne in Zukunft global nur dann eine selbständige und einflussreiche Rolle spielen, so der Präsident im September 2001 vor dem Deutschen Bundestag, wenn es seine eigenen Potentiale mit denen Russlands vereine.¹⁰ Dieses weitreichende Angebot erwuchs aus dem Bewusstsein, dass Russland der proklamierten Wiederherstellung seiner Größe realistisch nur dann näherkommen kann, wenn es Europa als vorrangigen Partner gewinnt – als Partner für die innere Modernisierung und für die Übernahme gemeinsamer Verantwortung in der Welt. Die dynamischen Prozesse der EU-Erweiterung, der Übergang zur einheitlichen Währung, die Entstehung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – all dies sind Elemente, so Putin auf dem Moskauer EU-Russland-Gipfel im Mai 2001, die das Interesse Russlands an Partnerschaft mit der Union verstärken.

Auf eindrucksvolle Weise fand dies seinen Ausdruck auf einer Konferenz im russischen Außenministerium zu Fragen der EU-Politik Russlands (Juni 2001).¹¹ Bemerkenswert war die Konferenz zum einen deshalb, weil sie zur „Formierung und Stärkung der strategischen Partnerschaft mit der Europäischen Union auf den verschiedenen Feldern“ aufrief, wobei der politische Dialog ebenso genannt und expliziert wurde wie die Zusammenarbeit auf den Gebieten Wirtschaft, Energie, Wissenschaft und Technik, Ökologie. Vor allem aber hatte die Konferenz deshalb besonderen Charakter, weil sie von den wichtigsten mit der Europäischen Union befassten Instanzen beschickt wurde. An ihr nahmen neben den Hausherrn teil: Vertreter der Präsidialadministration, des Sicherheitsrats, der Staatsduma, des Auslands-

nachrichtendienstes, der Ministerien für Verteidigung, Wirtschaft und Außenhandel, für Industrie, Wissenschaft und Technologie, für Transportwesen sowie einiger wissenschaftlicher Institute. Offenbar hatte die Konferenz über koordinierende Funktionen hinaus auch die Aufgabe, Konzeptionen und Instrumente zur Stimulierung der Partnerschaft sowie zu deren operativer Umsetzung zu entwickeln. Ihre hochrangige professionelle und breit angelegte Besetzung zeigt: Die Union wird als vielseitiger Akteur in Moskau mittlerweile tatsächlich ernst genommen und als Chance für eine „Europäisierung“ Russlands begriffen.

Die geschilderte Konstellation bietet der Europäischen Union gute Chancen, Russland enger in die europäischen Strukturen einzubinden und gemeinsam mit ihm politische Positionen zu beziehen. Ihren Ausdruck finden die Prozesse der Annäherung insbesondere in dem 1997 in Kraft getretenen Vertrag über Partnerschaft und Kooperation sowie in den jeweiligen Strategiepapieren von 1999. Beide Seiten gehen darin über bloße gute Nachbarschaft und konjunkturelle Interessenpolitik weit hinaus und zeichnen perspektivische Linien in die Zukunft einer umfassenden Partnerschaft. So bekunden sie darin ihre Absicht, einen permanenten und allseitigen politischen Dialog über gemeinsam interessierende Fragen zu führen sowie dafür geeignete Instrumente und Umsetzungsmechanismen zu schaffen. Beides ist – zur Enttäuschung der Union wie Russlands – bislang allerdings nur unzureichend gelungen. Auch weiterhin bedarf es auf beiden Seiten großer Anstrengungen, um weiter reichende Initiativen zu entfalten, die dafür notwendigen Instrumente bereitzustellen und Struktur Anpassungen auf den Weg zu bringen.

Aspekte der Einbindung

Eine „Integration“ Russlands als Vollmitglied der Europäischen Union ist zumindest mittelfristig unrealistisch und wird auch von Moskau nicht angestrebt. Stattdessen heißt es in der „Mittelfristigen Strategie“ Russlands: „In der behandelten Periode wird die Partnerschaft zwischen Russland und der Europäischen Union auf Vertragsbeziehungen basieren, d.h. ein offiziell erklärtes Ziel eines Beitritts oder einer ‚Assoziation‘ Russlands mit der Union wird es nicht geben. Als Weltmacht, die sich auf zwei Kontinente erstreckt, sollte sich Russland die Freiheit bewahren, seine Innen- und Außenpolitik ebenso zu bestimmen und zu implementieren wie seinen Status und seine Vorteile eines euroasiatischen Staats und des größten GUS-Landes sowie die Unabhängigkeit seiner Position und seiner Aktivitäten in den internationalen Organisationen“. Vor diesem Hintergrund sollte auf die Entwicklung unrealistischer Visionen für die nähere Zukunft verzichtet und stattdessen die Partnerschaft in ihrem Anfangsstadium flexibel ausgebaut und fest verankert werden, und zwar mit *dreifacher Zielrichtung*: Annäherung im Verständnis von Grundwerten und Prinzipien der Demokratie, Kompatibilität der Wirtschaftsordnungen und enge ökonomische Verflechtungen, Nähe bis hin zur Übereinstimmung der außen- und sicherheitspolitischen Positionen. Zugleich sollte die Integration Russlands aber auch nicht grundsätzlich ausgeschlossen, sondern als längerfristiger Orientierungspunkt und damit als Anreiz für die weitere Verdichtung der Beziehungen erhalten werden. Im Folgenden werden einige *Vorschläge und Empfehlungen* entwickelt, die geeignet sein könnten, Russland enger mit der Union zu verzahnen.

Demokratisierung: Fortschritte bei der Demokratisierung Russlands, die Annäherung des Landes an zentrale Aspekte des europäischen Wertekanons und entsprechende Ordnungs-

vorstellungen haben für die Europäische Union hohen, prinzipiellen Rang und sollten auch in Zukunft eingefordert werden. Die Reduzierung von Meinungsfreiheit und Informationspluralismus, wie sie beispielsweise mit der Übernahme des Fernsehsenders NTW durch staatsnahe Organisationen geschah, widerspricht europäischen Werten. Eine Verbindung von Öffnung des Landes nach außen mit wachsendem inneren Autoritarismus würde die Beziehungen wie schon in der Vergangenheit stark belasten. Bei der Demokratieforderung sollte der Akzent jedoch mehr auf die *Modernisierung* gelegt werden, zumal damit der psychologisch problematische Bevormundungs- und Belehrungseffekt minimiert würde. Der Akzent auf Modernisierung könnte deutlich machen, dass diese nur dann gelingen wird, wenn sich Russland zugleich demokratisiert. Gemeint sind insbesondere Effizienz, Transparenz und Berechenbarkeit im politischen und wirtschaftlichen Leben. Die Einbindung Russlands ist in der Tat vor allem eine Aufgabe der Innenpolitik: Russland selbst muss solche Voraussetzungen schaffen, die es ihm ermöglichen, sich der Union in den Prinzipien politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenlebens anzunähern, um eines Tages vielleicht sogar Mitglied der Europäischen Union zu werden.

Gesamteuropäischer Wirtschaftsraum: Russland schätzt die EU-Erweiterung nach Osten grundsätzlich positiv ein. Das gilt übrigens auch mit Blick auf Polen, den größten und auch ökonomisch wichtigsten ostmitteleuropäischen EU-Beitrittskandidaten. Vor einiger Zeit waren in Moskau Befürchtungen aufgekommen, ein integriertes Polen könne innerhalb der Union Russland-kritische Akzente setzen. Mittlerweile scheint in Moskau jedoch die Ansicht vorzuherrschen, „ein in den westlichen, kooperativen Mainstream eingepasstes Polen entspreche Russlands Interessen eher als ein isoliertes, Russland-kritisches Polen, das für Dissonanzen in der neuen Harmonie mit Europa und Amerika sorgen könnte“.¹²

Indessen wünscht Russland im Zuge der EU-Erweiterung Unterstützung in jenen Bereichen, in denen sie sich für Moskau negativ auswirkt. Ein wichtiges Feld für gemeinsame Beratungen bilden daher Bemühungen, einer traumatisch belasteten Vertiefung der Trenngräben zwischen Russland und der größeren Europäischen Union entgegenzuwirken (Schengen, Handel, wachsendes Gefälle im Lebensstandard). Auf dem Moskauer Russland-EU-Gipfel vom Mai 2002 erkannte die Union Russland als funktionierende Marktwirtschaft an. Der Marktwirtschaftsstatus wird die Verhängung von Antidumping-Maßnahmen erschweren, da er die Beweislast umkehrt und nunmehr davon auszugehen sein wird, dass Güter und Dienstleistungen Marktpreisen entsprechen. Damit werden zugleich Voraussetzungen geschaffen, um im Vorgriff auf die angestrebte und von einer „Gemeinsamen High Level Group“ vorzubereitende Einbeziehung Russlands in den Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum den Beitritt des Landes zur Welthandelsorganisation (WTO) zu beschleunigen. Konkret geht es dabei um eine Liberalisierung des Telekommunikations- und Dienstleistungssektors einschließlich der Finanzdienstleistungen, um die schrittweise Angleichung der Energiepreise auf dem Binnen- und Exportmarkt sowie um die Einführung von Buchprüfungssystemen internationalen Standards. Nach Maßgabe von Fortschritten bei den Verhandlungen über den WTO-Beitritt sollten schließlich auch Sondierungen für die Bildung einer Freihandelszone EU-Russland beginnen, wie sie bereits im Partnerschaftsvertrag von 1997 anvisiert wurden. Nicht zufällig legt das Tacis-Programm der Union für die Jahre 2002/03 einen starken Akzent auf die Vorbereitung einer WTO-Mitgliedschaft Russlands.

Zugleich sollte Moskau eingehender mit wirtschaftlichen Regelungen des *Acquis communautaire* vertraut gemacht werden, etwa im Hinblick auf Normen, Standards und Zertifizie-

rungsmodalitäten bei Exporten. Zwar hängt ein Erfolg dieser Strategie im Wesentlichen von den inneren Transformationsprozessen ab, doch können diese in begrenztem Umfang auch von außen gefördert werden. Für den Fall, dass der Euro in stärkerem Maße das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte gewinnt, könnte die Europäische Union Russland vorschlagen, die wechselseitigen Handels-, Finanz- und Investitionsaktivitäten in Euro statt in Dollar abzuwickeln (im Herbst 2001 hielt die Zentralbank 80 Prozent ihrer Devisen in US-Dollar und nur 10 Prozent in Euro).¹³ Dies würde die Einbeziehung Russlands in den europäischen Wirtschaftsraum erleichtern und der Dollarisierung der russischen Wirtschaft entgegenwirken. Gegenwärtig steht die Tatsache, dass die Union der wichtigste Wirtschaftspartner Russlands ist, in Widerspruch zur Dominanz des Dollar im bilateralen Güter- und Finanzverkehr.

Faire Wettbewerbsbedingungen: Beachtliche integrative Wirkung hätte die Gewährung fairerer Bedingungen für russische Investoren und Energielieferanten in Europa. Diese Akteure treffen nicht selten auf den Widerstand europäischer Lobbygruppen, etwa wenn es darum geht, bei Privatisierungen gleichberechtigt mitzubieten (Beispiel: Raffinerien) oder preiswerte Energie zu liefern (Beispiel: Strom).

Ähnliches gilt für die Einbeziehung hochentwickelter Sektoren der russischen Verteidigungsindustrie in einen einheitlichen europäischen Militärindustrie-Sektor. Auch hier sind frühere gemeinsame – und preisgünstigere – Projekte am Widerstand europäischer Lobbygruppen gescheitert (Beispiel: Truppentransporter AN 70). Angesichts einschlägiger Restriktionen der USA werden Russland und die EU-Staaten *allein* in Zukunft in vielen Bereichen nicht in der Lage sein, Höchststandards zu erreichen oder zu halten. Wettbewerb und Zusammenarbeit auf nichtdiskriminierender Grundlage könnten der Partnerschaft neue Impulse geben.

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Von großer Bedeutung sind Konsultation und Kooperation EU-Russland auf sicherheits- und verteidigungspolitischem Gebiet. Auf dem Gipfel in Moskau wurde beschlossen, sie durch Zusammenarbeit im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) der Europäischen Union zu intensivieren und auf weitere Felder auszudehnen. Bislang wurden monatliche Treffen der PSK-Troika¹⁴ mit dem russischen Botschafter bei der Union verabredet, verbunden mit dem Angebot, eine Kontaktperson beim Militärstab der Union zu benennen. Darüber hinaus sollen bereits im Vorfeld einer Krise sowie bei deren Ausbruch Konsultationen mit Moskau gepflegt werden, um über Möglichkeiten einer Beteiligung Russlands bei EU-geführten Operationen zur Krisenbewältigung zu beraten. Handelt es sich um Operationen, die den Rückgriff auf Mittel der Nato erfordern, so kann Russland gemäß den im Rahmen der Nato festgelegten Modalitäten in die Planungsarbeiten einbezogen werden. Im Falle einer eigenständigen Operation der Europäischen Union mit russischer Beteiligung kann Russland einen Verbindungsoffizier zu den europäischen Führungsstäben auf strategischer Ebene entsenden. Schließlich wird Russland bei Einleitung einer EU-geführten Militäroperation zur Mitarbeit in den Ad-hoc-Ausschuss der beitragenden Länder eingeladen, sofern es größere Streitkräftekontingente bereitstellt. Dabei hat Russland als beitragendes Land „bei der laufenden Durchführung der Operationen dieselben Rechte und Pflichten wie die an der Operation beteiligten Länder“.¹⁵

Im Zuge dieser Schritte zu einer kooperativen Sicherheitsstruktur in Europa sollte Russland auch institutionell noch stärker in die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

(ESVP) eingebunden werden, denn es wäre paradox, wenn Russland ein Mitspracherecht im 20er-Rat der Nato hätte, nicht aber in der ESVP. Diese Einbindung könnte in dem Maße erfolgen, wie die ESVP konzeptionell, institutionell und operativ ihre Identität und ihre Fähigkeiten entwickelt. Auf wichtigen Feldern sollte es analog zur Nato über die Konsultation hinaus später auch das Recht auf Mitentscheidung erhalten, etwa bei den Petersberg-Aufgaben, im Hinblick auf die Komplexe Abrüstung und Nichtverbreitung sowie im Zuge einer möglichen Beteiligung an künftigen Polizeieinsätzen in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien. Grundsätzlich sollten sich diese Aufgaben auch auf den GUS-Bereich erstrecken. Dies wurde in Russland bislang eher negativ gesehen, mittlerweile jedoch im Einzelfall, so im Hinblick auf Moldawien/Transnistrien, zugestanden. Über die seit November 2001 stattfindenden Botschafter-Treffen auf Ebene des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees hinaus wäre analog zum 20er-Gremium der Nato an die Bildung ständiger Mechanismen zur Ausarbeitung gemeinsamer Positionen zu denken, etwa in Form eines Gemeinsamen Sekretariats oder eines EU-Russland-Sicherheitsrats (ein französischer Vorschlag). In diesem Rahmen könnte beispielsweise über die Entwicklung eines gemeinsamen „Russland-EU-Aktionsplans auf dem Gebiet der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ beraten werden, wie ihn Putin auf dem Gipfel der EU-Troika vom Mai 2002 in Moskau zu erwägen gab. Sollte die Nato durch zunehmenden Unilateralismus der USA an Integrationskraft einbüßen, würde Russland als wichtiger Partner der Europäischen Union bei regionalem Krisenmanagement weiter an Gewicht gewinnen.

Kooperationsinfrastruktur: Wichtig wäre die beschleunigte Implementierung der Pläne für eine europäisch-russische Kooperationsinfrastruktur. Große politische Wirkung auf Eliten, aber auch auf die Bevölkerung hätten konkrete Projekte wie Ausbau und Schaffung leistungsfähiger transeuropäischer Verkehrs- und Telekommunikationsverbindungen, die Russland mit dem übrigen Europa vernetzen, insbesondere der Bau einer Autobahn und einer Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnstrecke Paris-Berlin-Warschau-Minsk-Moskau. Sie wären ein sichtbares Signal dafür, dass die Europäische Union Russland von Europa nicht isolieren, sondern es bereits in mittelfristiger Perspektive in den gesamteuropäischen Raum integrieren möchte.

Regionale Vernetzungen: Lange Zeit bestimmte in Russland das Denken in traditionellen Kategorien wie Souveränität, Sicherheit, nationale Grenzen und Interessen den Diskurs. Die Vorstellung, dass diese Kategorien durch die Bildung grenzübergreifender regionaler, subregionaler und lokaler Netzwerke ergänzt oder gar überlagert werden könnten, traf in Russland zunächst auf wenig Verständnis. Das hat sich mittlerweile gewandelt. Jedenfalls üben Konzept und Wirklichkeit des „Europa der Regionen“ wachsende Anziehungskraft auf Russland aus. Dies sollte in Brüssel genutzt werden, zum Beispiel durch verstärkte Implementierung der „Nördlichen Dimension“, die die Modernisierung des nordwestlichen Russland als gemeinsame Aufgabe definiert. Das Vorhaben müsste mit entsprechenden Mitteln ausgestattet werden und verstärkt auf internationale Finanzorganisationen wie die Londoner Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und die Europäische Investitionsbank zurückgreifen können. Eine Öffnung des EU-Ausschusses der Regionen für interessierte russische Föderationssubjekte durch Verleihung des Beobachterstatus könnte Russland auch institutionell stärker mit der Union verklammern und der Herausbildung eines tragfähigen Föderalismus in Russland wichtige Impulse geben.

Gemeinsame Strategie: Im Jahre 2004 läuft die eingangs erwähnte, von Deutschland maßgeblich initiierte und mitgestaltete „Gemeinsame Strategie für Russland“ aus. Zu überlegen wäre, ob nicht die Union und Russland ersatzweise oder ergänzend eine *gemeinsame* neue „Gemeinsame Strategie“ entwickeln, wie dies bereits damals der Wunsch Russlands war. Der Vorteil läge darin, dass beide Seiten ihre jeweiligen Vorstellungen präzisieren und mit den Positionen des Partners harmonisieren müssten. Frustrierende Kritik an den Strategiepapieren des Partners könnte so vermieden und in konstruktive Bahnen gelenkt werden. Gemeint ist einerseits Russlands Kritik an beherrschend wirkenden EU-Monita zu russischen Demokratiedefiziten sowie an mangelnder materieller Unterfütterung geplanter Projekte, andererseits die Kritik der Europäischen Union an fortbestehenden Hegemoniebestrebungen Russlands im GUS-Raum sowie an unrealistischen Vorstellungen über den Umfang von Wirtschaftsförderung. Auf der Grundlage der neuen Gemeinsamen Strategie sollten ebenfalls gemeinsam konkrete Arbeitsprogramme mit einem Zeitrahmen von ein bis zwei Jahren erstellt und implementiert werden. Die bisherige Praxis – jede EU-Ratspräsidentschaft setzt ihre eigenen Schwerpunkte – war wenig zielgerichtet und erfolgreich. Einige weiterführende Aspekte finden sich auch in dem erwähnten Bericht des Rats an den Europäischen Rat über die Umsetzungen der Gemeinsamen Strategie vom Juni 2002.¹⁶

Felder für gemeinsames politisches Handeln

Zu Beginn ihrer Partnerschaft waren Europäische Union und Russland wie erwähnt übereingekommen, einen permanenten und umfassenden politischen Dialog über gemeinsam interessierende Fragen zu führen. Im Zuge der Stärkung ihrer außen- und sicherheitspolitischen Kompetenz könnte die Union in Zukunft selbstbewusster auftreten, wenn es gilt, die politischen Positionen auf Feldern gemeinsamen Interesses einander weiter anzunähern und konzertierte Initiativen zu entwickeln. Dafür kämen in Frage:

Kampf gegen den internationalen Terrorismus: Nach den Anschlägen des 11. September wurde die Bekämpfung des Terrorismus und seiner Finanzierung zu einem zentralen Thema der Zusammenarbeit EU-Russland. Auf politischer und Expertenebene werden dabei akute Gefahren analysiert sowie Informationen über die Beurteilung terroristischer Bedrohungen in verschiedenen Regionen der Welt ausgetauscht. Allerdings kann – auch mit Blick auf die Glaubwürdigkeit europäischer Standards – die gemeinsame Verurteilung des Terrorismus keine Billigung der Art und Weise bedeuten, in der Russland in Tschetschenien vorgeht. Der legitime Kampf gegen terroristische Aktivitäten darf nicht in flächendeckende Zerstörungs- und Vernichtungsaktionen ausarten und undifferenziert jeden Tschetschenen gleichsam als potenziellen „Kämpfer“ identifizieren. Ein solches Vorgehen züchtet Hass und diskreditiert das Engagement gegen Terrorismus und für Stabilität.

Balkankonflikt: Russland könnte in den EU-internen Konsultationsprozess vor Entscheidungen über eine Regelung des Balkankonflikts (z. B. Mazedonien) mit der Maßgabe der Förderung eines arbeitsteiligen Zusammenwirkens auf verschiedenen Handlungsfeldern intensiver einbezogen werden. Russland hat nach wie vor legitime Interessen in dieser Region. Auch deshalb muss ihm das Gefühl vermittelt werden, in die Lösung des Konflikts einbezogen und nicht aus der Region herausgedrängt zu werden. Ein entsprechendes Angebot der Europäischen Union wäre zugleich auch ein Test auf die Ernsthaftigkeit des russischen Interesses an einer politischen Stabilisierung des Balkans. Die erfolgreiche Beteiligung russi-

scher Streitkräfte an NATO-geführten Operationen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo ermutigt zu weiterer praktisch-operativer Kooperation.

Engeres Zusammenwirken EU-Russland im gesamten Spannungsbereich Naher Osten: Im Hinblick auf Irak und Iran zeigt sich zwischen den Partnern Europäische Union und Russland eine deutliche Konvergenz der Interessen an einer Vermeidung militärischer Lösungen. Stattdessen sind sie bestrebt, den Irak mit politischen Mitteln dazu zu bewegen, die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu erfüllen und den UN-Waffeninspektoren ohne Einschränkungen die Wiederaufnahme ihrer Arbeit zu ermöglichen. Der Irak muss nachweisbar auf Produktion und Besitz von Massenvernichtungswaffen verzichten. Im Hinblick auf den israelisch/arabisch-palästinensischen Konflikt sollte sich das Augenmerk auf die Installation des Quartetts UN-USA-EU-Russland mit friedensvermittelnder Aufgabenstellung auf der Grundlage der UN-Resolutionen richten.

Regelung des Tschetschenien-Konflikts: Der Kampf gegen tschetschenische Partisanengruppen und die brutalen „Säuberungsaktionen“ durch russische Truppen unter der Zivilbevölkerung machen Hoffnungen auf eine politische Konfliktregelung zunichte. Sie bergen Gefahren der Eskalation im Südkaukasus in sich (Georgien) und drohen das Verhältnis zur Europäischen Union dauerhaft zu belasten. Die russische Führung sollte daher ermuntert werden, Kontakte mit gesprächsbereiten Repräsentanten Tschetscheniens zu knüpfen und nicht nur verbal, sondern ernsthaft und erfolgsorientiert nach einer politischen Lösung des Dauerkonflikts zu suchen. Als wichtigster Ansprechpartner bietet sich Aslan Maschadow an, der 1997 unter Beobachtung internationaler Organisationen zum Präsidenten Tschetscheniens gewählt wurde. Für den Fall einer vertraglichen Regelung sollte die Union ihre Bereitschaft erklären, projektgebundene Hilfe beim Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur der Region zu leisten. Das Ausbleiben materieller Förderung nach dem ersten Tschetschenienkrieg hat ganz wesentlich zum wachsenden sozialen Elend und damit zur Radikalisierung von Teilen der Bevölkerung beigetragen.

Gemeinsames demokratieförderndes Einwirken auf das streng autoritäre Lukaschenko-Regime in Belarus: Hier liegt eine wichtige Voraussetzung für Vertrauensbildung im „Gemeinsamen Europäischen Haus“, zu dessen Gestaltung Putin in Berlin aufrief. Die repressive innere Verfassung Weißrusslands und die antiwestlichen Ausfälle seiner Führung bilden ein Hindernis für die Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Russland, das im Zeichen der Vision eines „Unionsstaats“ enge Beziehungen zu Belarus unterhält. Ähnliches gilt für die Wirtschaft: Die Inkompatibilität von Lukaschenkos Staatswirtschaft mit der liberalen Wirtschaftsordnung Russlands könnte in Zukunft zu einem Problem für die Partnerschaft EU-Russland, für den Beitritt des Landes zur Welthandelsorganisation (WTO) sowie für die anvisierte Bildung einer Freihandelszone zwischen den Partnern werden.¹⁷

Gemeinsame Suche nach konstruktiven Regelungen für die zukünftige EU-Enklave Kaliningrad: Die Regelungen sollten das Gebiet als Teil Russlands definieren, es zugleich zu seiner internationalen Umwelt weiter öffnen und ihm wirtschaftliche Perspektiven bieten.¹⁸ Im Vordergrund steht zunächst die Entwicklung eines praxisnahen Transitregimes. Hier sollte eine Regelung zwischen den Extrempositionen beider Seiten gefunden werden (Europäische Union: prinzipielle Anwendung von Schengen – Russland: visumfreier Verkehr zwischen dem russischen Kernland und dem Kaliningrader Gebiet). Vorstellbar wäre dies in Form

eines visumfreien, zügig abzuwickelnden Non-Stop-Schienenverkehrs zwischen Kaliningrad und dem übrigen Russland durch Litauen, so dass russische Staatsbürger einander auf russischem Territorium ungehindert besuchen können. Für die zukünftige Lebensfähigkeit Kaliningrads reicht dies jedoch nicht aus, denn aus eigener Kraft ist das Gebiet nicht in der Lage, Anschluss an die Entwicklungen der Nachbarn zu gewinnen. Im Gegenteil: Mit dem EU-Beitritt von Polen, Litauen und Lettland werden sich die Asymmetrien eher noch verstärken, wenn die drei Länder nach ihrem Beitritt umfangreiche Strukturhilfe aus Brüssel erhalten, die pro Kopf um ein Vielfaches höher liegen als die Förderung für Kaliningrad im Rahmen des Tacis-Programms. Dringend notwendig ist die Ausarbeitung eines gemeinsamen Entwicklungsplans für das wirtschaftlich und sozial depressive Gebiet, bei dessen Umsetzung sich auch Russland materiell angemessen engagiert. Kaliningrad bildet einen konkreten Test auf die Partnerschaft von Russland und Europäischer Union in der Subregion und darüber hinaus – so im Kern die Partner in ihrer Gemeinsamen Erklärung des Gipfeltreffens vom Mai 2002 in Moskau.

Fazit

Die Implementierung der beginnenden Partnerschaft EU-Russland sollte pragmatisch angegangen werden, ohne Illusionen über die Möglichkeiten rascher Integration und unter Einkalkulierung unvermeidlicher Rückschläge. Kurz: Die Union sollte die Partnerschaft ausbauen und in dem Maße verdichten, wie Russland dazu bereit und in der Lage ist. Eine Notwendigkeit zu Kompensationen gegenüber Russland besteht dabei nicht, da die russische Politik genuin russischen Interessen folgt: Sie ist „pro-russisch“ und nicht etwa „pro-westlich“, wie konservativ-reaktionäre Kreise in Moskau kritisieren. Die Europäische Union sollte sich notfalls aber auch als Widerpart begreifen, wenn das Verhalten Russlands im Innern und nach außen europäischen Grundwerten, Ordnungsvorstellungen und Interessen krass widerspricht. Tschetschenien beispielsweise, für das es eine militärische Lösung nicht gibt, bleibt ein faules Ei im Korb der Gemeinsamkeiten und darf nicht in Vergessenheit geraten.

Noch wirft die „Europäisierung“ Russlands viele Fragen auf, beispielsweise: Wie viel von Europa will das um seine Identität ringende Russland? Wird Putin den Pfad demokratischer Entwicklung weiterbeschreiten oder zeichnet sich doch wieder eine Tendenz zur Verfolgung eines – in der Geschichte des Landes wurzelnden – autoritären Sonderwegs ab? Wird die russische Führung der Versuchung widerstehen, in Selbstüberschätzung von Rolle und Möglichkeiten Moskaus zum traditionellen Amerika-Zentrismus zurückzukehren? Und mit Blick auf die Europäische Union: Wie viel Russland verträgt das in Institutionen definierte Europa? Ist die Union bereit, das riesige Land bei der Entscheidungsfindung als gleichberechtigten Partner zu behandeln?

Andererseits kann Russland als demokratisch orientierter, kooperationswilliger und sich europäisch definierender Partner der Union ganz erheblich zu Stabilität und Wohlstand auf dem Kontinent beitragen; als peripherisierte und in ihrer Zuordnung unsichere Großmacht kann Russland umgekehrt Instabilität über Osteuropa hinaus nach Westeuropa ausstrahlen. Die Union hat daher ein hohes Interesse an einer Anbindung des Landes und sollte die Chancen nutzen, die Putins eindrucksvolle Abwendung von der euro-asiatischen Orientierung zugunsten einer Hinwendung nach Europa bietet. Gewiss, die Möglichkeiten der

Europäischen Union, auf die Entwicklungen in Russland Einfluss zu nehmen, sind begrenzt. Angesichts der entstehenden Partnerschaft auf den Gebieten Handel, Energie, Investitionen und Modernisierung sind sie aber durchaus vorhanden.

In seiner Jahresbotschaft an die Föderalversammlung vom April 2002 unterstrich Präsident Putin die Absicht, Russland aktiv in die Weltgemeinschaft zu integrieren. Präsident Bush seinerseits sah in seiner Berliner Rede vom Mai 2002 erstmals seit 1917 die Chance, Russland in die europäische Familie aufzunehmen und in der transatlantischen Gemeinschaft zu verankern. Die enger werdende Partnerschaft EU-Russland könnte ganz wesentlich dazu beitragen, im Zeichen der tiefgreifenden „Perestrojka“ des internationalen Systems solchen Zielen näher zu kommen. Die aktive Teilnahme der Europäischen Union an den Feierlichkeiten zum 300. Gründungstag von St. Petersburg im Jahre 2003, von Putin ausdrücklich als Geste der Verbundenheit mit Russland gewürdigt, könnte zum Symbol für die Entwicklung partnerschaftlicher Beziehungen zwischen der Union und Russland werden.

Anmerkungen

1. Die Gemeinsame Erklärung findet sich unter http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=sum5. Zu den EU-Russland-Beziehungen vgl. die umfassenden Analysen von John Pinder/Yuri Shishkov: *The EU and Russia, The Promise of Partnership*, London 2001, sowie Vladimir Baranovsky: *Russia's Attitudes Towards the EU, Political Aspects*, Helsinki/Berlin 2002. Anregend auch der Beitrag des Komitees „Russland im Vereinten Europa“ (Hrsg.): *Rossija i Evropa, Kurs ili Drejf?* [Russland und Europa, Kurs oder Drift?], Moskau 2002.
2. Zu finden unter <http://ue.eu.int/pesc/strategies/de.htm>. Vgl. hierzu die Berichte des Rats zur Umsetzung der Gemeinsamen Strategie vom Juni 2001, in: *euro-east*, 100/2001, S. 32-36, sowie vom Juni 2002, <http://ue.eu.int/newsroom/related.asp?BID=75&GRP=4606&LANG=1>.
3. Vgl. hierzu EU-Russia Energy Dialogue: *Second Progress Report*, Presented by Russian Vice-Prime Minister Victor Khristenko and European Commission Director-General Francois Lamoureaux, Brüssel/Moscow, May 2002, http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=sum5.
4. http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/index.htm. Ausführlich hierzu Hanna Ojanen (Hrsg.): *The Northern Dimension, Fuel for the EU?*, Helsinki/Berlin 2001; Helmut Hubel (Hrsg.): *EU Enlargement and Beyond, The Baltic States and Russia*, Berlin 2002, sowie aus russischer Sicht Natal'ja Antonina: *Strategija ES i sud'by „Severnogo izmerenija“* [Die Strategie der EU und das Schicksal der „Nördlichen Dimension“], in: *Sovremennaja Evropa*, 1/2002, S. 71-77.
5. Vgl. hierzu die Presseerklärung der Tagung des Rates Justiz, Inneres und Katastrophenschutz am 25./26. April 2002 in Luxemburg, Ratsdokument Nr. 7991/02 (Presse 104), <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang=4>.
6. Vgl. Vertretung der EU-Kommission in Russland (Hrsg.): *Russland und Europa, „Wer sind wir?“*, Symposium über die Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union, Moskau 1998.
7. Siehe hierzu auch Peter Schulze/Hans Joachim Spanger (Hrsg.): *Die Zukunft Russlands, Staat und Gesellschaft nach der Transformationskrise*, Frankfurt 2000, sowie Hans-Hermann Höhmann/Hans-Henning Schröder (Hrsg.): *Russland unter neuer Führung, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Münster 2001.
8. Englische Version unter http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=rae_agreements_and_docs.
9. Die Doktrin ist abgedruckt in: *Rossijskaja gazeta*, 11.7.2000.
10. Der Text von Putins Rede im Deutschen Bundestag am 25. September 2001 ist zu fin-

- den unter <http://www.russische-botschaft.de>.
11. Zasedanie Kollegii MID Rossii [Sitzung des Kollegiums des Außenministeriums Russlands], in: *Diplomatičeskij vestnik*, 7/2001, S. 92.
 12. Kai-Olaf Lang: Ein neues polnisch-russisches Verhältnis? Putins Polenbesuch im Januar 2002, *SWP-Aktuell* 1/2002, S. 8.
 13. Vgl. hierzu die Diskussion unter russischen Spezialisten in: Komitee "Russland im Vereinten Europa" (Hrsg.): *Rubl', Dollar, Evro... čto delat' Rossii?* [Rubel, Dollar, Euro... Was soll Russland tun?], Moskau 2002.
 14. Die PSK-Troika besteht aus einem Vertreter des Mitgliedstaats, der den Vorsitz im Rat führt, einem Vertreter des Mitgliedstaats, der den nachfolgenden Vorsitz wahrnehmen soll, und dem stellvertretenden politischen Direktor der Kommission.
 15. Vereinbarungen über die Konsultation und die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Russland im Bereich der Krisenbewältigung, Anhang IV des Berichts des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Brüssel, 22.6.2002, <http://ue.eu.int/pressData/de/misc/71191.pdf>. Vgl. hierzu aus russischer Sicht Jurij Gusanov: *Evropejskaja politika v oblasti bezopasnosti i oborony* [Die europäische Politik auf dem Gebiete von Sicherheit und Verteidigung], in: *Aktual'nye problemy Evropy*, 1/2002, S. 107-120, sowie Dmitrij Danilov: *Rossija v bol'soj Evrope: Strategija bezopasnosti* [Russland im großen Europa: Die Sicherheitsstrategie], in: *Sovremennaja Evropa*, 2/2000, S. 50-61.
 16. Vgl. Bericht des Rats zur Umsetzung der Gemeinsamen Strategie, Juni 2002.
 17. Vgl. meine Analyse: Die Beziehungen Russland-Belarus im europäischen Kontext, Eine widersprüchliche Partnerschaft, erscheint demnächst als Studie der SWP.
 18. Siehe auch James Baxendale/Stephen Dewar/David Gowan (Hrsg.): *Kaliningrad and the Impact of EU-Enlargement*, London 2000, sowie meinen Beitrag: *Kaliningrad, Eine Pilotregion für die Gestaltung der Partnerschaft EU-Rußland?*, SWP-Studie 23/August 2001.

Das Europa der Berliner Regierung 2003

Alfred Grosser

Das Anderssein Deutschlands

In jedem Land der Europäischen Union wird vor den Parlamentswahlen die Frage gestellt: „Was wird sich verändern und was nicht?“ Dabei ist jedes Land anders. Für Deutschland gibt es zunächst eine Art Zusatzfrage: „Ist dieses Land nicht anders anders als die anderen?“ Wobei die Antwort nuanciert ausfallen sollte. Deutschland ist den anderen ähnlicher, als es die Deutschen und die von draußen wahrzunehmen glauben. Aber in drei Punkten, die zwar langsam abnehmen, aber keineswegs verschwunden sind, ist Deutschland doch anders. Der erste betrifft die unvollkommene Wiedervereinigung, der zweite die ursprüngliche Bedeutung der europäischen Integration, der dritte die Last der Vergangenheit, die unter anderem drinnen und draußen – durch Selbstmitleid oder Argwohn – an ein dauerhaftes, an ein ewiges oder wenigstens besonderes „Deutschsein“ glauben lässt.

Der Kanzler des Jahres 2003 wird vielleicht die Verschmelzung der nicht-mehr-so-sehr neuen Länder mit der Bonner Bundesrepublik einige Schritte weiter vorantreiben können. Dabei wird ihm sogar die Tragik der Überschwemmungen vom August 2002 zu Hilfe kommen. Viele „Wessis“ werden endlich Dresden wahrgenommen haben. Unzählige Deutsche aus allen Teilen des vereinten Deutschlands werden die Solidarität der Hilfe erlebt haben. Aber die Katastrophe hat das Aufholen der ostdeutschen Wirtschaft noch unwahrscheinlicher gemacht und die Unterstützung aus dem Westen noch notwendiger. Das bedeutet zunächst, dass die bis zur polnischen Grenze erweiterte Bundesrepublik vielleicht nach außen „mächtiger“ geworden ist, aber im Innern so belastet, dass die Einheit mehr auf eine Schwächung als auf eine Erstarkung hinausläuft, was doch jedem Kanzler bewusst sein und von ihm nach außen erklärt werden sollte. Gerade diese immer notwendiger Hilfe von West nach

Ost bedeutet auch, dass die Wiedervereinigung nach Artikel 23 Grundgesetz mehr denn je als erste Osterweiterung der Europäischen Union betrachtet werden muss. Das heißt, dass die Berliner Regierung, welcher Farbe sie auch sei, wachsende Befürchtungen haben wird – auch wenn sie diese heuchlerisch verheimlicht –, wie viele neue Kosten aus den versprochenen weiteren Erweiterungen auf Dauer entstehen werden.

Die Bundesrepublik sollte dabei aber nicht vergessen, was gerade für sie die Europäische Gemeinschaft am Anfang gebracht hat. In diesem Jahr 2002 läuft der Vertrag zur Montan-Union aus. In Deutschland wird nicht genügend betont, wie groß im Mai 1950 der politische Mut von Robert Schuman gewesen war. Hätte er sich verhalten wie die deutschen und französischen Politiker unserer Tage, so hätte er durch Demoskopien die Frage stellen lassen: „Sollen wir, fünf Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation, einen deutschen Staat gleichberechtigt mit Frankreich eine gemeinsame Herrschaft über Kohle und Stahl ausüben lassen?“ Das katastrophale Resultat der Befragung hätte jegliche positive Entscheidung verhindert. Da er aber ein Staatsmann war, hat er gehandelt – und durfte dann feststellen, dass dieser große Schritt so zustimmend aufgenommen wurde, dass bei der Ratifizierungsdebatte die Gegner gezwungen waren, ihr Nein zu rechtfertigen. Für die Bundesrepublik wurde somit Europa der Weg zur Gleichberechtigung. Die deutsche Wirtschaft war schon in vollem Wachstum, aber die politische Lage des westdeutschen Staates war noch sehr unsicher. Erst im März 1951 durfte die Bundesrepublik einen Außenminister haben: Ein Vertreter musste ja da sein, um den Montanvertrag zu unterschreiben! Dem Kanzler von 2003 sollte auffallen, wie ähnlich und zugleich wie gegensätzlich die Lage der Beitrittskandidaten ist: Einerseits sind sie politisch schnell „gleichberechtigter“, da sie ja der Diktatur 1990 entron-

Prof. Alfred Grosser, Prof. em., Institut d'études politiques, Paris.

nen sind (so wie Griechenland, Spanien und Portugal 1974/75), während sie andererseits trotz ihrer Wirtschaftsschwäche aufgenommen werden.

Im Gegensatz zu Deutschland werden ihre Regierungen und ihre Bürger nicht mit ihrer negativen Vergangenheit identifiziert, obwohl manche ihrer Minister oder sogar Präsidenten unter der kommunistischen Herrschaft nicht gerade Oppositionelle gewesen waren! In Warschau und noch mehr in Prag ist hingegen immer noch von der Belastung durch die Hitlerzeit die Rede. Das deutsche Leiden wurde dabei allzu oft übergangen. Es ist legitim, dass die Erinnerung an die Vertreibungen nicht mehr als sozusagen unfein dasteht. Soll aber dabei der Ton der Sudenteutschen Landsmannschaft angeschlagen werden? Edmund Stoiber würde die Dinge verschärfen, wenn er weiterhin den Frauen und Männern Gehör schenken würde, die zugleich als CSU-Prominente und als „Vertriebene“ (in Wirklichkeit Kinder oder sogar Enkel von Vertriebenen) lautstark sind. Aber es könnte auch sein, dass gerade ein CSU-Kanzler bei den Landsmannschaften und dem Bund der Vertriebenen Gehör finden könnte, wenn er ihnen mutig klare Wahrheiten sagt.

Die ständige Präsenz der verbrecherischen Vergangenheit war und bleibt eine deutsche Spezifität. Nach innen hat sie auch Vorteile: Den Österreichern hat man vorgemacht, 1938 seien sie ein Volk der Opfer gewesen. So kann es dort einen Haider geben, im Deutschland der ständigen „Vergangenheitsbewältigung“ nicht – oder noch nicht. Draußen gibt es immer noch Anklage und Argwohn: in Frankreich weniger als etwa in Großbritannien, in Holland oder in den USA, wo es in den Colleges ein Pflichtfach „Holocaust“ gibt, aber keinen aufklärenden Unterricht über das Nachkriegsdeutschland. Gewiss nicht alles, was Martin Walser in seiner Friedenspreisrede gesagt hat, war falsch! Deutschland bleibt erpressbar. Vor allem Israel schwenkt regelmäßig die Keule der Vergangenheit, als sei nicht die beste „Bewältigung“ das Eintreten gegen jegliche Verletzung der Menschenrechte, gegen jegliche Herabsetzung von Menschen anderer Zugehörigkeit, gegen jegliche Kollektivbestrafung.

In den sechziger Jahren hatte ich die Hochburg der quantitativen Soziologie, Michigan State University, besucht. Man war mir am Schluss auf eine einfache Frage die Antwort schuldig geblieben: „Wie quantifizieren sie das Minus an Macht der Bundesrepublik, dass aus der einfachen Tatsache entsteht, Hitler in der deutschen Vergangenheit zu haben?“ Die Regierungen in Bonn haben stets eine Pflicht zur Zurückhaltung verspürt. Ist diese geblieben? Ich bedauere sehr, dass Helga Haftendorn im Titel ihres jüngsten Buches, übrigens sicher die beste Bilanz deutscher Außenpolitik, zwei Begriffe als Alternative dargestellt hat.¹ Warum sollten sich Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung gegenseitig ausschließen? Das heutige Deutschland ist keine Großmacht und ist sich dessen besser bewusst als Frankreich und Großbritannien. Aber es hat nicht den geringsten Grund, sich im Namen der Vergangenheit als kleiner, als machtloser zu betrachten und zu betragen als diese beiden „Großen“ der Europäischen Union. Helmut Kohl sagte, er verbeuge sich dreimal vor der Trikolore bevor er es einmal vor Schwarz-Rot-Gold tue. Helmut Schmidt hatte gesagt, Frankreich solle politisch führen, und meinte damit wahrscheinlich, dass Frankreich der Eindruck gegeben werden sollte, es führe. Gerhard Schröder und Edmund Stoiber dürfen sich ruhig selbst behaupten, wenn sie dabei Zurückhaltung ausüben, was beispielsweise Gerhard Schröder in Nizza nicht getan hat. Wenn die französischen Politiker dies nicht einsehen wollen und sich ständig auf eine Art gottgegebene französische Überlegenheit berufen, so sollte es ihnen ständig erklärt werden.

Deutsche Zerrbilder von Brüssel

An sich könnte es nach den Wahlen nur besser werden. Aber das französische Beispiel zeigt, dass auch ein totaler Wahlsieg, mit der Perspektive, fünf Jahre lang unangefochten alle Schlüssel der Macht in den Händen zu haben, nicht notwendigerweise das gewollte und ungewollte Verkennen der europäischen Wirklichkeit vermindert.

Im deutschen und im französischen Wahlkampf war Europa nur negativ vorhanden. Bei Jospin

wie bei Chirac. Bei Schröder wie bei der CDU/CSU. Nur dass in Deutschland die großen Presseorgane noch schlimmer gewesen sind als in Frankreich. Brüssel, das kann nur mit Empörung oder mit beißender Ironie dargestellt werden. Die ZEIT hat im August diesbezüglich eine Art Höhepunkt erreicht. In der Serie „Agenda Deutschland“ gab es eine ganze Seite „Wider die EU-Bürokratie“ mit dem Titel „Die wirren Gesetze der Eurokraten“ und dem Untertitel „...All das regelt die Brüsseler EU-Kommission durch Tausende von ‚Produktnormen‘ und ‚Richtlinien‘. Warum so viel bürokratische Regulierungswut? Weil die Kommission mit ihren 20 000 Eurokraten zu mächtig ist.“² Die Zeitung scheint weder zu wissen, wie viele „Eurokraten“ Dolmetscher und Übersetzer sind, sodass es in Brüssel weniger „Bürokraten“ gibt als in Hamburg, noch dass diese furchtbaren Richtlinien nicht von der Kommission verabschiedet werden, sondern vom Rat. Und wie oft bekämpft die französische oder die deutsche Regierung eine Richtlinie, der sie im Rat zugestimmt hatte! In Frankreich erklären wenigstens von Zeit zu Zeit Le Monde, Le Figaro, Ouest-France und die News-Wochenzeitungen, welche Vorteile Europa bringen mag.

Als es hieß, Berlin würde aus Brüssel einen „blauen Brief“ erhalten, um vor einem regelwidrigen Haushaltsdefizit zu warnen, zeigte Kanzler Schröder sich empört. Welche schockierende Einmischung in die deutschen Angelegenheiten! Er hätte genau das Gegenteil verkünden sollen: „Wie hatte doch die Bundesrepublik recht, disziplinierende Regeln vorzuschlagen und erreicht zu haben! Was ist der Sinn einer einheitlichen Währung, wenn es nicht wenigstens den Ansatz einer gemeinsamen Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftspolitik gibt! Der Euro hat bereits innere Währungskrisen der Gemeinschaft vermieden, aber das genügt ja nicht, um die gemeinsame wirtschaftliche Zukunft zu sichern!“ In Nizza hatte Schröder bereits gezeigt, dass er anscheinend die deutsche Verfassungslage nicht kannte. Als ehemaliger Ministerpräsident in Hannover hätte er doch wissen sollen, dass Niedersachsen mit acht Millionen Einwohnern über sechs Stimmen im Bundesrat verfügt – nicht weniger als Nordrhein-Westfalen mit achtzehn Millionen: Genau gegen eine solche proportiona-

le Gewichtung im Rat der Union hatte er aber Alarm geschlagen.

Vor der Jahreswende 2001/2002 wurde ein CDU/CSU-Papier zur Europapolitik verbreitet, das von Wolfgang Schäuble und Staatsminister Reinhold Bocklet (CSU) gezeichnet war. Seine Grundaussagen sind dann vom Stuttgarter Ministerpräsidenten Erwin Teufel als deutscher Vertreter (des Bundesrates) im Konvent übernommen worden. Zwei oft wiederholte Wörter sagen alles: Beschränkung und Klarstellung. Es gilt, Befugnisse aus „Brüssel“ zurückzunehmen und die Zuständigkeiten für die Zukunft klar zu definieren – dies im Namen der Subsidiarität. Ein schöner Begriff der katholischen Soziallehre und des Föderalismus – aber innerhalb der Europäischen Union ist die tatsächliche Definition eine ganz andere, eine recht heuchlerische: „Subsidiär ist, was ich behalten möchte, nicht subsidiär, was ich bei dir weghaben will“. Der erwähnte ZEIT-Artikel nennt die Traktoren-Sättel. Aber wer wollte, dass hier Normen in ganz Europa auferlegt werden, wenn nicht die deutschen Vertreter? Dass die Fabrik für die normierten Sättel in Bayern liegt, sei nur am Rande erwähnt! Für Frankreich ist es keineswegs subsidiär, dass der Ausdruck „Méthode champenoise“ in der Gemeinschaft verboten bleibe! Natürlich gibt es Übertreibungen in den Vorschriften, die aus Brüssel kommen. Aber ist es nicht wichtiger, klar zu erkennen, dass in Deutschland die bestehenden Richtlinien – auch die, die mit seiner Zustimmung verabschiedet wurden – nur recht mangelhaft in innerdeutsches Recht umgesetzt werden, wie es doch seine Pflicht wäre? Im Jahre 2000 gab es 394 französische und 374 deutsche Verstöße gegenüber 233 britischen (und 126 dänische, 103 finnische und 95 schwedische). Im September 1998 hatte Premierminister Michel Rocard an alle Regierungmitglieder geschrieben: „Berücksichtigen Sie bei Ihren Überlegungen und bei der Festlegung der Politik unseres Landes systematisch die europäische gemeinschaftliche Dimension... Sie sollten auf die angemessene, fristgerechte Umsetzung der Richtlinien in unser nationales Recht achten.“ Vielleicht sind mir gleichlautende Weisungen deutscher Kanzler oder späterer französischer Premierminister unbekannt geblieben, aber ich glaube, dass ein solcher, an sich doch völlig normaler Text leider einmalig war und bleibt.

Für den bayerischen Ministerpräsidenten kommt als Kanzlerkandidat dazu, dass er eine Hauptanwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Bewahrung, wenn nicht in der Vertiefung des bundesdeutschen Föderalismus sieht. Bereits unter Helmut Kohl ist eine Art gemeinschaftliche Institution der Länder eingerichtet worden, die der Bundesregierung die Erlaubnis geben muss, über Fragen in Brüssel weiterzuverhandeln, die vielleicht Hoheitsrechte der Länder betreffen könnten. Und die Ländervertretungen in Brüssel, die direkt mit der Kommission verhandeln, richten sich in immer luxuriöseren Gebäuden ein. Dabei ist Kalifornien ein noch reicheres und technologisch entwickelteres Land als Baden-Württemberg und Bayern – aber es gibt keine kalifornischen Vertretungen außerhalb der USA. Als Kanzler würde Edmund Stoiber bald in einen Rollenkonflikt geraten. Man darf aber annehmen, dass er seinem Münchener Nachfolger mit denselben Argumenten begegnen würde wie heute die Bundesregierung ihm gegenüber.

Jean Monnet hat glücklicherweise niemals gesagt, wenn er es noch mal zu tun hätte, würde er mit der Kultur beginnen! Aber eine andere Formulierung von ihm sollte ständig berücksichtigt werden: „Rien ne se crée sans les hommes, rien ne dure sans les institutions“. Valéry Giscard d'Estaing versucht dies den Mitgliedern des Konvents und den Regierungen klarzumachen. Aber die Regierenden und Regierungskandidaten in Paris und in Berlin scheinen nur geringe Kenntnisse von den Institutionen zu haben. Im CDU/CSU-Papier wie in den Wahlreden wird die vielleicht wichtigste Institution der Union schlicht ignoriert. Man braucht nicht so weit zu gehen wie Manfred Zuleeg, damals Richter in Luxemburg, als er schrieb: „Wenn es den Gerichtshof nicht gäbe, wäre die Gemeinschaft nicht, was sie heute ist... Schließlich gibt es ja kein europäisches Volk, das die EG zusammenhält, und auch keine Zwangsgewalt. Die politischen Ziele der Gemeinschaft werden nur über das Recht verwirklicht.“³ Aber die Rolle des Europäischen Gerichtshofs war und bleibt enorm. Nicht nur für die nationalen Gerichtshöfe, die sich – in Deutschland wie in Frankreich oder in Großbritannien – seiner Rechtsprechung unterwerfen. Der Regierung Raffarin hat der

Conseil d'Etat (das französische Bundesverwaltungsgericht) schnell gezeigt, dass die Regierungsverordnungen zugunsten der Jäger null und nichtig blieben, insofern sie gegen europäische Richtlinien verstießen, die französisches Gesetz geworden waren. Und wie viele britische Sozialgesetze hat doch das House of Commons angenommen, um sich der Luxemburger Rechtsprechung zu unterwerfen! Wissen Gerhard Schröder und Edmund Stoiber solche Dinge? Wenn ja, warum sagen sie es nicht? Warum erklären sie nicht, dass die Europäische Union in mancher Hinsicht schon mehr als föderal ist und dass ein Schweizer oder ein Amerikaner aufschreien würden, wenn sie die europäischen Rechtsakte und Regelungen kennen würden, denn für sie würde Ähnliches eine enorme Verletzung des Schweizer oder des amerikanischen Föderalismus bedeuten.

Interessen und Partner

Es geht natürlich nicht nur um Institutionen, sondern auch um Inhalte. Innerhalb der Union und nach außen. Wird der Kanzler 2003 dafür eintreten, dass der Haushalt endlich durch gemeinsame Europa-Steuern gespeist wird und nicht hauptsächlich aus nationalen Beiträgen? Die EU-Partner haben allerdings im August 2002 eine schöne Möglichkeit vorbeigehen lassen, um das Gemeinschaftliche zu legitimieren. Romano Prodi verkündete, die Europäische Union würde den überschwemmten Gebieten helfen. Aber die Hilfe bestand nur in der Erlaubnis, vorgesehene Hilfen anders zu verwenden. Im Namen der Solidarität unter Mitgliedstaaten hätte unter anderem die französische Regierung vorschlagen sollen, dass neue Gelder zur Verfügung gestellt werden, wobei die Beiträge nach der üblichen Aufschlüsselung aufgeteilt würden, was übrigens die deutschen Hilfsmittel „europäisiert“ hätte.

Auch bei der Agrarpolitik geht es zunächst um Geld. Gerhard Schröder hat seine schlechteste Erfahrung beim Berlin-Gipfel im März 1999 gemacht, als Jacques Chirac wieder einmal hart und sogar grob sprach, als sei das französische Nationalinteresse mit den finanziellen Interessen der reichsten französischen Landwirte identisch. Allerdings hat der Kanzler dabei gesprochen, als

sei er Margaret Thatcher oder deren geistiger Vater Charles de Gaulle. „I want my money back“ bedeutet, dass man die Natur der Gemeinschaft verkennt, so wie sie von den Vätern der Römischen Verträge definiert worden war. Die Summe der Opfer, die jeder bringt, ist viel geringer als die Summe der Vorteile, die das Gemeinschaftliche allen verschafft. „Croyez-vous vraiment qu'une négociation communautaire soit de même nature qu'une négociation internationale habituelle?“, hatte ich zweimal den damaligen französischen Außenminister Maurice Couve de Murville gefragt. „Il n'y a pas de différence: il s'agit d'obtenir un maximum d'avantages.“ Vom „leeren Stuhl“ 1964 bis zu den öffentlichen Erklärungen von Jacques Chirac noch nach seiner Wiederwahl im Juni 2002 gibt es leider eine erstaunliche Kontinuität. Der deutsche Kanzler sollte dagegen ständig dem französischen Partner und seinen eigenen Landsleuten erklären, was die Union der Bundesrepublik bereits gebracht hat – und sei es nur den binneneuropäischen Handel, der ihr erlaubt, eine positive Bilanz aufzuweisen, während mit dem Rest der Welt ein Defizit besteht.

Der Rest der Welt, das sind zunächst einmal die Anwärter. Oft wird das 1991 begründete „Weimarer Dreieck“ Deutschland-Frankreich-Polen gerühmt. Sein Nutzen ist in Wirklichkeit recht begrenzt, und dies aus mindestens drei Gründen. Erstens braucht die Bundesrepublik Frankreich nicht, um gute Beziehungen mit Polen zu haben. Es gibt kaum französische Lehrkräfte und Studenten an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder. Die „Euroregio Neiße“, die unter anderem Görlitz und dessen ehemaligen Vorort, die polnische Stadt Zgorzelec, umfasst, kennt keine französische Teilnahme. Zweitens klagen Berlin und Warschau nicht unbegründet über die Schwäche der französischen wirtschaftlichen und kulturellen Beteiligung. Und nicht zuletzt belastet heute die Agrarfrage das „Dreieck“. Paris möchte die Hilfe für die polnische Landwirtschaft als Vorwand nehmen, um die Agrarfinanzierung eher aufzustoßen, während man auf polnischer Seite über die deutsche Haltung empört ist, die Hilfe für die polnischen Landwirte klein zu halten und zunächst eine Agrarreform zu fordern. Der Kanzler hätte es leichter, wenn er nicht zusätzlich die Forderung

nach Verlegung eines Grundprinzips der Gemeinschaft aufrechterhalten wollte: Aus Angst vor einer Art polnischer Invasion sollte die deutsch-polnische Grenze noch sieben Jahre lang eine Kontrolllinie für polnische Arbeitskräfte sein. Er sollte den französischen Partner fragen, wie es beim Eintritt von Spanien und Portugal gewesen ist. Die ähnlichen französischen Ängste waren groß, aber die dank europäischer Hilfe gute Entwicklung Portugals hat nicht nur einen Andrang verhindert, sondern viele Portugiesen, die in Frankreich Arbeit gefunden hatten, wieder in die Heimat zurückgeführt.

Russland zählt nicht zu den Kandidaten und sollte überhaupt nicht zur Union gehören. Auch dies müsste klar gesagt werden. Eine Europäische Union mit einer Grenze mit den USA bei Wladiwostok – eine merkwürdige Idee! Es heißt aber nun, Russland soll ein echter Partner der EU und der NATO werden. Muß man dafür eine Art permanente Abbitte leisten, eine Art Anbiederung, die Wladimir Putin gewiss nicht mit warmer Dankbarkeit entgegennehmen würde? „Ausreißer Chirac“ war ein Leitartikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung betitelt, als Jacques Chirac nach seiner Wiederwahl in Moskau Gespräche führte. Chirac hat dabei das Minimum an Kritik beiseite gelassen, dass die Europäische Union in Sachen Tschetschenien ausgeübt hatte. Und er scheint Putin gesagt zu haben, er teile nicht die harte Haltung der Union zum ehemaligen Ostpreußen und zu den Reismöglichkeiten der Bewohner der Region Kaliningrad in das abgetrennte große Russland.

Wollte er so wirklich ein altes französisches Spiel neu beginnen? Als ebenbürtiger Partner der russischen Großmacht wird man wenigstens symbolisch selbst eine echte Macht den USA gegenüber. Die Gemeinsame Außenpolitik geht dabei unter. Aber hat Gerhard Schröder nicht selbst versucht, eine Sonderrolle mit Putin zu spielen? Der Kanzler von 2003 hat solchen Versuchen zu widerstehen, wenn er wirklich die Gemeinsamkeiten in der Außen- und Verteidigungspolitik fördern will.

Allerdings bleibt trotz aller Gemeinsamkeiten, trotz aller Zusammenarbeit, trotz Überwindung der Befürchtungen, es könne eine privilegierte

britisch-französische Zusammenarbeit geben, die Tatsache, dass die militärischen Mittel der Europäer im Vergleich zu den amerikanischen immer geringer werden. Kann ein deutscher Kanzler, kann ein französischer Präsident wirklich das Versprechen halten, sein Land wieder militärisch zu stärken, wenn das bedeuten würde, den Verteidigungshaushalt zu verdoppeln oder zu verdreifachen? Die Abhängigkeit von den USA wächst ständig, wobei niemand mehr sagen kann, welchen Sinn, welchen Zweck die NATO heute hat, außer ein politisches und militärisches Führungsmittel der USA im neuen Europa zu sein. In Deutschland mehr als in Frankreich beruft man sich aber auf das Bündnis, wenn die USA (nach dem 11. September zu Recht) zur Solidarität auffordern. Hatten Gerhard Schröder und Edmund Stoiber nicht den Text des Washingtoner Vertrags von 1949 gelesen, als sie von den Verpflichtungen sprachen, die automatisch aus dem Artikel 5 entstehen würden? Auch die Medien haben übersehen, dass dieser Artikel ausdrücklich sagt, dass jeder frei entscheidet, was er zur Hilfe des angegriffenen Partners tun mag.

Gibt es weiterhin eine Art deutsche Amerikahörigkeit – sowie einen französischen Antiamerikanismus der Kränkung darüber, dass die USA eine echte Großmacht sind? Letzterer hat stark abgenommen, ohne ganz zu verschwinden. Joschka Fischer hat Washington noch bedingungsloser unterstützt als sein Kanzler. Dieser hat sogar im August 2002, in der entscheidenden Phase des Wahlkampfes, eine etwaige Beteiligung an einer Militärintervention gegen den Irak entschieden abgelehnt. Weist das auf eine Art Ernüchterung hin, auf die Überzeugung, dass man nicht aus Dankbarkeit gezwungen ist, zu allem Ja zu sagen? Es gibt ein Feld, auf dem man Unabhängigkeit zeigen könnte, nämlich das der Menschenrechte. Nach dem 11. September haben Wladimir Putin und Ariel Sharon implizit das Recht bekommen, im Namen des Kampfes gegen den Terrorismus in Tschetschenien und in den „Territorien“ einer ganzen Bevölkerung eine Art Kollektivschuld anzulasten und dementsprechend zu handeln. Dass George W. Bush dies duldet, sollte die Europäer nicht davon abhalten, eine klare Sprache zu sprechen. Was Israel betrifft, so gibt es natürlich eine besondere deutsche Zurückhaltung.

Grundeinstellungen und Grundorientierungen

Es geht hier um ethische Grundeinstellungen. Wie überhaupt für Europa und ganz besonders für die Bundesrepublik. Nur dass dies nie genügend gesagt wird, weil das Ethische naiv und apolitisch klingt. Und doch: Die positiven deutsch-französischen Beziehungen sind nach 1945 entstanden durch die Zusammenarbeit französischer und deutscher Widerständler, die sich alle für die Zukunft der Demokratie in Deutschland mitverantwortlich fühlten. Die Bundesrepublik ist auf die Ethik der doppelten Ablehnung des Nationalsozialismus in der Vergangenheit und des Stalinismus in der Nachbarschaft aufgebaut worden. Am 9. November 1989 hat man sich auch außerhalb Deutschlands über die erreichte Freiheit gefreut, dann über den Sturz aller kommunistischen Diktaturen. Wenn diese Freude keine ethische Grundlage hatte, was ist Ethik? Deswegen ist es wesentlich, dass man den Zynismus beiseite schiebt, wenn es gilt, die Menschenwürde auch außerhalb Europas zu verteidigen, auch diejenige der Menschen, die andere Zugehörigkeiten haben. Den besten Schutz geben übernationale Institutionen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bietet ein schönes Beispiel dafür. Aber ähnliches gilt für andere Verletzungen der Grundfreiheiten, die wirtschaftliche inbegriffen.

Es ist nicht der 11. September, der die transnationale, weltweite Börsenkrise gezeitigt hat. Es sind vor allem Machenschaften, die mit dem blutigen Terrorismus nichts zu tun hatten. Dass der Fall Enron keine einmalige Ausnahme darstellt, weiß man nun. Dass Leo Kirch und Jean-Marie Messier zu hoch gepokert haben, ist nicht mehr zu leugnen. Wie unfrei und verlogen die "freie Marktwirtschaft" sein kann, offenbart sich fast jeden Tag. Auf dem Gebiet der Währung hat sich die Europäische Union ein einheitliches System geschaffen. Was kann ein deutscher Kanzler tun – im Bewusstsein, dass die nationalen Grenzen kaum einen Schutz erlauben –, damit ein europäisches System zum besseren Schutz der Anleger und der Unternehmensmitarbeiter, zur besseren Bestrafung des Betrugs oder nur der unverdienten Bereicherung entstehe? Ob etwa eine solche Bereicherung beim Verkauf von Mannesmann rechtlich tragbar war, das haben die Gerichte

festzustellen. Dass sie ungerecht war, sollte doch klar sein, vor allem weil ja ein solcher Verkauf fast immer „Verschlankungen“ des übernommenen Betriebs mit sich bringt. Eine Abdankung der öffentlichen Hand, das heißt der staatlichen, zwischen- und überstaatlichen Instanzen, wäre (oder ist bereits!) ein Verleugnen der beiden ethischen Systeme, auf die sich der Kanzler und der Gegenkandidat berufen: die Sozialdemokratie und die „soziale Marktwirtschaft“. Die meisten

Wähler in Deutschland heute, wie gestern in Frankreich, finden keine großen Unterschiede in der Programmatik der Gegner. Es sollte ihnen gesagt werden, dass dies vor allem daher kommt, dass es einen großen Konsens gibt, eine große Einigkeit in der Grundorientierung. Dass das Notwendige nur über die Europäische Union erreicht werden kann, weil deren Größenordnung mehr Initiative erlaubt, das sei zusätzlich zu erklären.

Der Verfasser ist Autor des soeben erschienenen Buches „Sind die Deutschen anders?“ (München: C. H. Beck 2002; französische Originalausgabe: L'Allemagne de Berlin. Différente et semblable, Ed. Alvik). Der Beitrag wurde vor der Bundestagswahl verfasst.

Anmerkungen

1. Helga Haftendorn: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945–2000, Stuttgart 2001.
2. Roland Vaubel: Die wirren Gesetze der Eurokraten, in: Die ZEIT vom 01.08.2002.
3. Die ZEIT vom 24.09.1994.
4. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.07.2002.

Plädoyer für das Rotationsverfahren in der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union

Willem Van de Voorde

Eine alte Institution, die in Frage gestellt wird

Wenn in den zurückliegenden Monaten zahlreiche Fragen über die Zukunft der Europäischen Union und über ihr zukünftiges Funktionieren in einer erweiterten Union gestellt worden sind, war immer ein Aspekt besonders präsent und dies in immer offenerer Art: Worin liegt der Sinn eines regelmäßigen Wechsels des Ratsvorsitzes, dieser sichtbaren Entscheidungsinstanz in der Europäischen Union? Es ist übrigens bemerkenswert, dass gerade diese Frage eine der seltenen institutionellen Fragen ist, die von einem breiten Publikum mit einem bestimmten Interesse verfolgt werden. Mit der Mediatisierung der Funktion des wechselnden Vorsitzes und unter Berücksichtigung einer bestimmten Wahrnehmung, die in den Medien anlässlich von Krisen sichtbar wird (zum Beispiel die europäische Troika auf Reisen in den Nahen Osten), beobachtet der Durchschnittsbürger in gewisser Hinsicht seine europäischen Führungskräfte und macht sich dazu gegebenenfalls seine Gedanken.

Dieser Artikel zielt nicht auf eine theoretische Beschreibung der Präsidentschaft,¹ sondern verteidigt die These, dass die politischen Vorteile, die die Einführung des Prinzips der Rotation in der Europäischen Union begründen, bis heute noch immer gültig sind und dass eine bestimmte Anpassung an die neuen politischen Realitäten, die ja schon seit einiger Zeit in der Praxis zu spüren war, eine glatte Abschaffung, wie sie manchmal in Deutschland oder anderswo vertreten wird, verhindern sollte.

Außer der Tatsache der zunehmenden öffentlichen Debatte über die Zukunft Europas sowie der Annahme der Erklärung von Laeken am 15. Dezember 2001 über die Zukunft der Europäischen Union kann man zwei Faktoren anführen, die entscheidend zur Diskussion über die halbjährliche Rotation beigetragen haben: Die

internationale Krise in der Folge der am 11. September 2001 erfolgten Anschläge in Washington und New York und die immer konkreter werdende Perspektive einer bevorstehenden und noch nie da gewesenen Erweiterung der Europäischen Union.

Der erste Faktor implizierte für die Präsidentschaft, die Belgien, ein eher kleiner Mitgliedstaat der Europäischen Union, innehatte, eine unvorhersehbare Rolle des Krisenmanagements, und zwar genau in dem Moment, als die traditionell wichtigen Nationalstaaten Europas sozusagen instinktiv reagierten und sich anschickten, selbst auf der Weltbühne eine herausragende Rolle zu spielen. Als Ratspräsidentschaft eine bestimmte Autorität zu beanspruchen war für Belgien, abgesehen von dem Status als kleiner Mitgliedstaat, im Herbst 2001 nicht immer klar erkennbar und wurde außerdem manchmal in den europäischen Medien hart kritisiert.²

Darüber hinaus stellt die immer konkreter werdende Perspektive einer baldigen und sehr wesentlichen Erweiterung der Union die grundsätzliche Frage nach der Fähigkeit der kleinen und zukünftigen neuen Mitgliedstaaten, die tägliche Verwaltung einer riesigen Institution durchzuführen oder große internationale Krisen so gut wie möglich zu bewältigen. Im Laufe des Jahres 2001 ist die Perspektive der Beendigung der Aufnahmeverhandlungen für Ende 2002 und des effektiven Beitritts ab Mitte 2004 plötzlich so konkret geworden, dass diese das Nachdenken über die künftige Organisation einer erweiterten Europäischen Union vorangetrieben hat.

Die politische Bedeutung des Ratsvorsitzes in der EU

Die verschiedenen Nachteile des aktuellen Systems der Präsidentschaft sind wohl bekannt

Willem Van de Voorde, Gesandter, Belgische Botschaft in Deutschland, Berlin.

und schon ausführlich in der wissenschaftlichen Literatur oder in der Presse beschrieben worden: Probleme der Sichtbarkeit, Kontinuität, Glaubwürdigkeit, der technischen Organisation und Neutralität. Dagegen ist eine aktuelle Analyse der politischen Vorteile der Präsidentschaft viel seltener zu finden.³ Aktuelle Handbücher sprechen das Thema in der Regel nicht an. Sie geben sich damit zufrieden, die Rechtsgrundlage der Präsidentschaft und das praktische Funktionieren unter besonderer Beachtung der Nachteile zu beschreiben. Es ist jedoch interessant, sich an die Überlegungen zu erinnern, die die Gründer Europas dazu bewegt haben, diesen Mechanismus einzuführen, der übrigens oft von nicht wenigen anderen internationalen Organisationen, die später gegründet worden sind, kopiert wurde. Zunächst garantiert das Rotationsverfahren die förmliche und tatsächliche Gleichheit zwischen den Mitgliedsstaaten, unabhängig von den politischen oder aktuellen Ereignissen zu einem bestimmten Zeitpunkt. Dafür soll ein solches Rotationsverfahren auf objektive und im Voraus abgesprochene Weise organisiert werden. Weitere Vorteile, die fast ebenso wichtig sind, sind zu nennen:

Die Einbindung der nationalen politischen und administrativen Eliten in den politischen Prozess der Europäischen Union: Ein wechselnder Vorsitz im Rat erlaubt einer neuen Generation von Politikern und Beamten, sich regelmäßig und intensiv mit der täglichen politischen Verwaltung der Europäischen Union zu beschäftigen. Diese Teilnahme erinnert alle an die Ziele des europäischen Projekts sowie an dessen Arbeitsweise und realisiert somit eine erneute vorübergehende und intensive Aktualisierung ihrer Funktion als Mitglied dieser Union. Diese Beteiligung erlaubt den Politikern, den politischen Auftrag dieser Union besser zu erfassen und sie auch ihrer Wählerschaft oder der Bevölkerung im Allgemeinen zu erklären. Schließlich kann eine Präsidentschaft dabei helfen, Europa seinen Bürgern näher zu bringen. Ich glaube, dass dies ein Gefühl ist, das von allen Entscheidungsträgern, die in der Nähe oder von Ferne an dem Vorsitz teilnehmen, geteilt wird. Dieses Argument gilt auch für die neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, für die eine erstmalige Übernahme der Präsidentschaft eine besonders große Herausforderung ist.

Die Verteilung des gemeinschaftlichen Know-how: Während sich das oben erläuterte Motiv hauptsächlich auf die Akteure der Politik bezieht, betrifft dieses Motiv vor allem die Diplomaten und Beamten eines Mitgliedstaates, die sich mehr als sechs Monate lang (wenn man die Vorbereitungsphase mit einschließt) auf alle aktuellen europäischen Dossiers konzentrieren. Dieser Moment der geistigen Konzentration betrifft nicht nur die Verwaltungsapparate auf höchster Ebene, sondern erstreckt sich in der Tat auf eine sehr umfangreiche Gruppe von Beamten in den nationalen Verwaltungen, die somit die Gelegenheit hat, sich wieder gründlich mit der Komplexität und dem Entwicklungsziel der europäischen Dossiers zu beschäftigen. Für die neuen Mitgliedstaaten wird ein erstmaliger Vorsitz in der Europäischen Union als eine entscheidende Etappe beim Erlernen der europäischen Spielregeln betrachtet. Aber auch für die bisherigen Mitglieder bedeutet der Vorsitz eine unerlässliche Auffrischung für die Bürokratie⁴.

Einbringen von neuen Perspektiven: In einer ebenso vielfältigen wie erweiterten Europäischen Union, die außerdem als Devise „Einheit in der Vielfalt“ gewählt hat, bedeutet der regelmäßige Zufluss origineller und neuer Perspektiven oder Sichtweisen einen außerordentlichen politischen Reichtum. Obwohl die Programme der aufeinander folgenden Präsidentschaften mehr Kontinuität enthalten, als man bisweilen meint, bleibt es möglich, dass Länder eigene Akzente setzen. Dies ist in bestimmten Grenzen durchaus wünschenswert. So werden die skandinavischen Länder ganz natürlich mehr Interesse für die nördlichen Aspekte der Politik der Europäischen Union zeigen, Spanien kann dagegen mehr gemeinschaftliche Aufmerksamkeit für den Prozess von Barcelona oder für die Beziehungen mit Lateinamerika verlangen und Belgien hat es im Jahre 2001 verstanden, ein bestimmtes politisches Interesse der Europäischen Union für Zentralafrika hervorzurufen. Diese verschiedenen Blickwinkel helfen der Union, eine globale Annäherung an die internationale Politik zu entwickeln, was mehr und mehr als eine wertvolle europäische Spezifität betrachtet wird.

Diese drei Argumente für das Rotationsverfahren der Ratspräsidentschaft machen deutlich, zu

was das Nichtvorhandensein einer bestimmten Rotation bei der täglichen Verwaltung der Europäischen Union führen würde: Bestimmte Länder (man denkt vor allem an die kleineren Mitgliedstaaten) hätten niemals die Gelegenheit, eine entscheidende Rolle bei der täglichen Verwaltung in der Welt zu spielen. Sie hätten nicht die Möglichkeit, ihre Bevölkerung unmittelbarer in den europäischen politischen Prozess einzubinden, sie hätten keine Chance, ihre diplomatischen und administrativen Apparate für die Bearbeitung der europäischen Dossiers zu bilden und einzubeziehen, und hätten letztendlich ganz wenig Chancen, in ihren Ländern während eines bestimmten Zeitraums und mit einer bestimmten Sichtbarkeit spezifische Akzente für die interne Verwaltung der Europäischen Union oder die internationale Politik zu setzen.

Außer diesen Argumenten könnte man noch die Existenz eines psychologischen Mechanismus anführen, der „Appetit“ macht, die Dinge in Bewegung zu setzen und entsprechende Ambitionen hervorzubringen, die manchmal notwendig sind, um politische Resultate zu erreichen. Deshalb ist das Rotationsverfahren in der Präsidentschaft zweifelsfrei trotz aller bekannten Nachteile grundsätzlich nicht geändert worden; angesichts dieser Vorteile, die eher im Unterbewusstsein empfunden denn als eine Realität bestehender juristischer Garantien angesehen werden, war bis jetzt offensichtlich kein politischer Wille vorhanden, um sich für eine Abschaffung oder eine wesentliche Reform dieser gemeinschaftlichen Funktion einzusetzen. Ein anderer Grund für die bisherige Beibehaltung des Rotationsprinzips ist vielleicht auch in der „institutionellen Trägheit“ zu sehen, die tiefgreifende Änderungen nur zustande kommen lässt, wenn Konsens über ihre Unumgänglichkeit besteht.

Diese Haltung könnte sich jedoch in einer nicht so weit entfernten Zukunft ändern: Erstens würden die oben beschriebenen Vorteile größtenteils wegfallen, wenn der Zeitraum zwischen den aufeinander folgenden Präsidentschaften für einen einzigen Mitgliedstaat zu lang ist, was in einer bis zu 27 Staaten erweiterten Europäischen Union vorauszusehen ist. Zweitens, je mehr das politische Gewicht der Europäischen Union zunimmt,

je höher die Anzahl der Mitgliedstaaten – noch dazu der kleinen Staaten – ist und je mehr sich die Europäische Union von einer intergouvernementalen Einheit (was sie größtenteils nicht mehr ist) in eine supranationale und demokratisch integrierte Einheit verändert, desto mehr wird das Gewicht der politischen Mechanismen die Tendenz haben, sich von der Präsidentschaft auf Instanzen zu verlagern, die unabhängiger von dem Willen der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sind. Diese Feststellung wird nicht nur von den Regierungschefs großer Mitgliedstaaten der Union gemacht. Aufgrund der bei der Leitung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ gemachten Erfahrungen erklärte der belgische Minister für Auswärtige Angelegenheiten Louis Michel in einem Interview, dass er zu denjenigen gehöre, die meinen, dass man über das Prinzip dieser regelmäßig wechselnden Präsidentschaft von neuem diskutieren müsse. Zwar habe die Übernahme der Präsidentschaft für sechs Monate im Wechsel Vorteile, sie bringe jedoch ebenso Nachteile mit sich.⁵ Dies soll aber nicht bedeuten, dass man das Kind mit dem Bade ausschütten muss und die Präsidentschaft ganz einfach abschafft. Diese Frage wird im folgenden Abschnitt behandelt.

Reformieren ohne abzuschaffen: Man hat schon begonnen

Man kann bereits feststellen, dass das Prinzip des „einfachen“ Rotationsverfahrens in der Präsidentschaft seit einigen Jahren unterbrochen ist; dazu einige frappierende Beispiele:

Das Ende der Rotation in alphabetischer Reihenfolge: Nach dem Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands wurde im Beschluss des Rates vom 1. Januar 1995 eine neue Reihenfolge festgelegt,⁶ die verhindern wollte, dass sich die Troika ausschließlich aus Mitgliedstaaten zusammensetzt, die aufgrund ihrer Größe, ihres diplomatischen Einflusses sowie ihrer Stellung auf internationaler Ebene Schwierigkeiten haben, die Aufgaben des Vorsitzes wahrzunehmen. In diesem Beschluss wurde außerdem festgelegt, dass der Rat auf Antrag eines Mitgliedstaates einstimmig beschließen kann, dass ein anderer Mitgliedstaat den Vorsitz in einem der vorgesehenen Halbjahreszeiträume einnehmen kann.

Flexible und koordinierte Programme der Präsidentschaft: Besonders in den Angelegenheiten der „Dritten Säule“, das heißt in den Bereichen Justiz und Inneres, hat man seit Kurzem das Aufkommen einer Koordinierung der Programme der aufeinanderfolgenden Präsidentschaften feststellen können. Dies verbessert die Kontinuität und die Kohärenz der Tätigkeiten in diesem Bereich.

Wahl des Präsidenten: Genau in den beiden Bereichen, in denen das politische Gewicht der Europäischen Union, im Innern ebenso wie außerhalb der Union, in den letzten Jahren stark zugenommen hat, kann man die Schaffung von Komitees oder Ausschüssen feststellen, deren Präsidenten designiert werden und die nicht den traditionellen Regeln einer zwischen den EU-Mitgliedern wechselnden Präsidentschaft folgen, so etwa im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU): An der Spitze der Europäischen Zentralbank befindet sich ein Präsident, der vom Europäischen Rat gewählt wird (Artikel 112 EGV). Der Wirtschafts- und Finanzausschuss und der Ausschuss für Wirtschaftspolitik werden wie eine Gruppe auf hoher Ebene des Rates konstituiert und sind dem ECOFIN-Rat untergeordnet, ihre Präsidenten werden jedoch unter den Mitgliedern dieser Komitees für die Dauer von zwei Jahren gewählt.

Ähnliches gilt auch für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP): Die Funktion des Generalsekretärs/Hohen Vertreters für die GASP ist durch den Vertrag von Amsterdam (1999) geschaffen worden, um den Rat mit einer hervorragenden Persönlichkeit auszustatten, die der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ein sichtbares und kontinuierliches Gesicht in der Welt gibt. Der Hohe Vertreter für die GASP wird durch den Rat (Allgemeine Angelegenheiten) für einen Zeitraum von fünf Jahren ernannt und führt das Element der Kontinuität und des Ansehens in der Führung des GASP ein, das offensichtlich nicht mehr garantiert werden konnte bei der traditionellen Struktur der wechselnden Ratspräsidentschaften. Allerdings wurde dem Hohen Vertreter nicht der Vorsitz im Allgemeinen Rat übertragen. Aufgrund der Beschlüsse des Europäischen Rates von Helsinki (1999) wurden drei neue Struktu-

ren geschaffen, um die GASP konkret zu entwickeln und insbesondere ihre militärische Komponente: das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), der Militärausschuss (EUMC) und ein Militärstab (EUMS). Sieht das erste Komitee noch eine Präsidentschaft nach dem traditionellen Rotationsverfahren⁷ vor, werden die beiden anderen Strukturen von einem Präsidenten, ernannt durch sie selbst, angeführt.

Es zeigt sich in der Tat, dass man seit Mitte der neunziger Jahre von dem Verfahren der blinden und automatischen Rotation Abstand genommen hat und dass Varianten geschaffen worden sind.

Weitere wichtige Schritte in diesem Anpassungsprozess wurden im Juni 2002 beim Europäischen Rat in Sevilla unternommen. Einerseits einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine umfassende Neuordnung der Struktur und der Arbeitsweise des Rates.⁸ Dabei wurden ausführliche Vereinbarungen getroffen in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Vorsitzen, zum Beispiel bei der Vorbereitung des mehrjährigen Strategieprogramms, das vom Europäischen Rat für eine Periode von jeweils drei Jahren beschlossen werden soll, oder des operativen Jahresprogramms für die Tätigkeit des Rates, das jedes Jahr im Dezember vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ unterbreitet werden soll. Ferner ist in Sevilla mit dieser Anlage II auch die Zusammenarbeit zwischen den Vorsitzen organisiert worden in Fällen, in denen die vorbereitenden Besprechungen von Dossiers oder die Prüfung des Haushaltsplans schon von dem Mitgliedstaat geleitet werden können, der im folgenden Halbjahr auch den tatsächlichen Vorsitz ausüben wird. Zum Schluss wurde in diesem Bereich vereinbart, dass der Vorsitz in bestimmten Arbeitsgruppen durch das Generalsekretariat des Rates wahrgenommen werden soll: Das betrifft die Gruppen Elektronische Kommunikation, Rechtsinformatik, Kodifizierung, Information und Neue Gebäude. Andererseits hat der Europäische Rat die eigentlich strittige Frage nach dem Rotationsverfahren nicht geklärt, sondern festgestellt, „dass allgemein die Bereitschaft besteht, die Frage [über den Vorsitz in der Union] eingehender zu erörtern, wobei auch nach einer Anpassung des gegenwärtigen Systems des halb-

jährlichen Vorsitzwechsels der Grundsatz der Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten auf jeden Fall weiterhin gewahrt sein muss“.⁹ Außerdem wurde entschieden, dass der dänische Vorsitz die Überlegungen fortsetzen soll, damit dem Europäischen Rat von Kopenhagen im Dezember 2002 ein erster Bericht vorgelegt werden kann. Auffallend ist, dass die letzte rote Linie, nämlich die Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten, hier nochmals ganz klar erwähnt worden ist.

Schließlich erschienen noch zwei jüngere konkrete Vorschläge auf dem Tisch, die in diesem Kontext unbedingt erwähnt werden sollen: die Vorschläge des britischen Außenministers Jack Straw in Bezug auf eine „Team Presidency“ und der Vorschlag des französischen Präsidenten Jacques Chirac, unter anderem unterstützt vom britischen Premierminister Tony Blair, zur Wahl des Vorsitzenden des Europäischen Rates.

In einer Rede am 21. Februar 2002 hat Außenminister Jack Straw vorgeschlagen, das derzeitige Präsidenschaftsmodell abzuschaffen und es durch ein Team zusammengesetzt aus nationalen Vorsitzenden zu ersetzen, die jeweils eine andere technische Ratsformation leiten.¹⁰ Die Anzahl von Ratsformationen würde sich so auf zehn reduzieren. Ein Rotationsverfahren, wobei die Dauer des Vorsitzes des jeweiligen Rates auf zweieinhalb Jahre festgestellt werden soll, würde die Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten garantieren. Die Vorsitzenden der unterschiedlichen Fachräte sollen als ein Team arbeiten und sicherstellen, dass die strategische Steuerung vom Europäischen Rat durchgesetzt wird. Die Frage nach dem Vorsitz des Europäischen Rates beantwortet Minister Straw nicht: Er soll auch nach dem Teamkonzept arbeiten oder den derzeitigen halbjährlichen Vorsitzwechsel behalten. Gerade in diesem Bereich hat der französische Präsident Chirac vorgeschlagen, den Vorsitzenden des Europäischen Rates künftig für die Dauer von bis zu fünf Jahren von dem Europäischen Rat selbst wählen zu lassen.¹¹ Dieser Vorsitzende wäre dann eigentlich der Präsident der Europäischen Union und personalisiere Europa in den Augen der Welt und verleihe dem Institutionengefüge mehr Stabilität. Die Präsidenschaft des Ministerrates soll, laut Präsident Chirac, entwe-

der vom Generalsekretariat des Rates unter Autorität des Präsidenten der Union oder von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die durch ein Rotationsverfahren der Vielfalt der Union Genüge tun würde, übernommen werden. Aus Sicht von Präsident Chirac soll der Europäische Rat ganz klar die Führung der Europäischen Union übernehmen.

Dieser Vorschlag ist später auch vom britischen Premierminister Blair und vom spanischen Premierminister Aznar unterstützt worden. In anderen Mitgliedstaaten, insbesondere in den kleineren, aber zum Beispiel auch in Deutschland, wurde dieser Vorschlag mit einer gewissen Zurückhaltung aufgenommen. Diese gründet in der Befürchtung, dass dieses Verfahren die Dominanz des Rates und der Regierungschefs zu sehr auf Kosten der kleineren Mitgliedstaaten und der Kommission stärkt, welche auf eine ausführende und deswegen untergeordnete Rolle reduziert würden. Weiter besteht in manchen kleineren Mitgliedstaaten die Befürchtung, dass die Wahl eines Präsidenten oder die Entstehung von Gruppenpräsidenschaften Tendenzen zu einem „Directoire“ erheblich verstärken könnten, weil es nicht unwahrscheinlich ist, dass die entsprechende Aufhebung der Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten zu einer natürlichen Verstärkung der größeren Mitgliedstaaten führen würde. Die Vorschläge von Außenminister Straw und Präsident Chirac sind also deutlich aus einer intergouvernementalen Sicht entwickelt worden. In Bezug auf die Vorschläge von Außenminister Straw stellt sich auch die Frage nach der Koordinierung der Arbeiten des Rates, wenn zehn Minister aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten, jeder mit seinen Mitarbeitern, zusammen eine kohärente Führung der Europäischen Union entwickeln sollen.

Paradoxe Schlussfolgerung: Verringerung des Gewichts der Präsidenschaft zu ihrer Aufrechterhaltung

Obwohl eine Reihe von Überlegungen über die Reform des Rates im Umlauf sind, wozu immer mehr der Aspekt der wechselnden Präsidenschaft gehört, wird eine grundlegende Reform, die die Rotation selbst betrifft, notwendigerweise

auf die Regierungskonferenz 2004 warten müssen, im Gegensatz zu den eher praktischen Änderungen, die in Sevilla angenommen worden sind. Es scheint mir unerlässlich, dass das Prinzip einer wechselnden Präsidentschaft aufrechterhalten wird, um die effektive politische Beteiligung aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu garantieren und das nutzbringende Spektrum verschiedener Interessen und politischer Sichtweisen zu bewahren. Dies soll nicht heißen, dass eine gründliche Reform nicht notwendig sei. Die Entwicklung der derzeitigen Praxis zeigt schon einige Merkmale einer künftigen, reformierten Präsidentschaft:

Es ist wahrscheinlich, dass sich die neueste Entwicklung, die Präsidenten bestimmter Ausschüsse und Gremien des Rates wählen zu lassen und dies über den Halbjahreszeitraum hinaus, beträchtlich ausweiten wird. Je wichtiger und gleichzeitig technischer ein Gremium erscheint, desto größer ist der Druck, seinen Präsidenten zu wählen.

Die Chancen, eine Präsidentschaft als Team zu konzipieren, wie Außenminister Straw oder der schwedische Premierminister Persson es vorgeschlagen haben,¹² scheinen eher gering zu sein, wenn man die unvermeidliche Verschwommenheit bedenkt in Bezug auf die Befehlskette und die Teilung der politischen Verantwortlichkeit. Man sollte immer einen Kapitän an Bord haben. Nicht auszuschließen sind jedoch Gruppen, die sich mehr oder weniger spontan innerhalb eines Zusammenschlusses von Mitgliedstaaten bilden, die bestimmte Ähnlichkeiten oder eine gemeinsame Geschichte haben, wie die Benelux oder die skandinavischen Länder. Es existiert übrigens schon eine begrenzte Praxis gegenseitiger Hilfe zwischen den drei Beneluxstaaten während einer EU-Präsidentschaft. Für den Erfolg dieser Art von Konstruktion ist es entscheidend, dass diese Übereinstimmung nicht von außen aufgezwungen wird, sondern innerhalb dieser Länder selbst zum Tragen kommt.

Im Hinblick auf die politische und historische Vielfalt in der Europäischen Union ist es sehr wahrscheinlich, dass ein Rotationselement immer präsent sein wird, wenn es auch nur an der Spitze eines Organs mit horizontaler Kompetenz

ist. Somit wird die Präsidentschaft der Räte mit horizontalem Charakter (Europäischer Rat, reformierter Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ – sich unterscheidend von einem eventuellen künftigen Rat „Auswärtige Angelegenheiten“) wahrscheinlich noch eine bestimmte Zeit lang einer Rotation gemäß einer im Voraus festgelegten Liste unterliegen. Die Art, die Präsidentschaft auszuüben, wird zweifellos verschieden sein, je nachdem wie der Rat handelt, entweder als Gesetzgeber oder als Teil der Exekutivgewalt der Europäischen Union.

Das Rotationsverfahren in der Präsidentschaft aufrechtzuerhalten ist eine Sache. Eine solche Präsidentschaft unter realistischen politischen und praktischen Bedingungen zu organisieren ist eine ganz andere Sache. Alle jüngsten Vorschläge, die darauf aus sind, Gruppen oder Teams zu schaffen, um zum Beispiel die neuen und kleinen Mitgliedstaaten der Union besser zu integrieren, werden in gewisser Hinsicht das Gleichgewicht zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten zugunsten der großen ändern. Indem man dies tut, erreicht man schnell die Grenzen der politischen Sensibilitäten in der Union. Kein Vorschlag für eine grundlegende Reform der Präsidentschaft ist bis jetzt wirklich überzeugend und wird wahrscheinlich auch einen Minimalkonsens finden können, nicht mit 15 Mitgliedstaaten und noch weniger mit 27 Staaten.

Eine paradoxe Lösung wäre daher vielleicht, die Verpflichtungen der Präsidentschaft beträchtlich zu reduzieren, um auf die einfache Funktion eines „chairmanship“ zurückzukommen, das heißt die Verpflichtung zu haben, Versammlungen einzuberufen und zu leiten (aber nicht notwendigerweise alle möglichen Versammlungen). Man wäre also ziemlich weit entfernt von der gegenwärtigen, weit ausgedehnten Praxis mit immer wichtigeren und aufwendigeren Aufgaben für die Präsidentschaft. Die Reduktion des Gewichts des Ratsvorsitzes ist nur in einer reformierten Europäischen Union möglich, wobei der Kommission die Rolle des Motors und der Repräsentation verstärkt zukommt und dem Rat hauptsächlich die legislative Rolle zufällt. In diesem Kontext denkt man unwillkürlich an die jüngste Entwicklung bei der Anwendung des Prinzips der Einstimmigkeit bei Abstimmun-

gen im Rat. Seit den Debatten im Europäischen Rat von Nizza ist man sich darüber klar geworden, dass die Weigerung, mehr Entscheidungsbereiche in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit einzubeziehen, schnell zu einer völligen Blockade der Instanzen des Rates in einer erweiterten Union führen wird.¹³ Diese Entwicklung erfolgt nolens volens langsam aber unablässig.

Um ein „Minimum“ an wechselnder Präsidentschaft beizubehalten und um von ihnen nicht zu

leugnenden politischen Vorteilen zu profitieren, die in einer erweiterten Union eher an Wichtigkeit gewinnen werden, scheint in der Tat der einzige logische Weg zu sein, das Gewicht der Präsidentschaft zu reduzieren und zum Beispiel die Aufgaben der Repräsentation und der Steuerung der Verhandlungen einer gemeinschaftlichen Instanz anzuvertrauen. Einige werden nicht a priori Verfechter einer solchen Entwicklung sein. Aber wie für die Entwicklung des Prinzips der Mehrheitsentscheidungen gibt es auch hier keine Alternative.

Anmerkungen

Der Autor gibt in diesem Beitrag ausschließlich seine persönlichen Ansichten wieder.

1. Vgl. dazu: Jean-Paul Jacqué: Artikel 146, in: Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.): Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Baden-Baden 1997; Johan Verbeke/Willem Van de Voorde: The presidency of the European Union: Reflections on current practice and recent evolutions, in: *Studia Diplomatica*, 1994, S. 28-40.
2. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. November 2001, S. 12; Klaus-Dieter Frankenberger: Mehr Schein als Sein. Europäische Außenpolitik in der Krise, in: *Internationale Politik*, 1/2002, S. 25.
3. Benelux Memorandum über die Reform des Rates, Den Haag, 4. Juni 2002, <http://www.diplobel.fgov.be/Press/Home/homedetails.asp?ID=236>; Ferdinando Riccardi in: *Agence Europe* vom 27. Februar 2002, S. 3, der eine Studie von Carlos Closa für „Notre Europe“ zitiert.
4. Im Jahre 2001 hatte Belgien zum Beispiel zum 11. Mal die Ratspräsidentschaft der EU inne.
5. Interview in der Zeitung *La Dernière Heure* vom 15. Januar 2002.
6. Siehe Amtsblatt der EG, 1995, Nr. L 1/220 und Artikel 203 EGV (ehemaliger Artikel 146 EGV).
7. Vertraglich ist vorgesehen, dass in politischen oder militärischen Krisenzeiten dieses Komitee vorübergehend dem Vorsitz des Hohen Vertreters für die GASP unterstellt werden kann: Anlage 3 der Anlage VI der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Nizza, Dezember 2000.
8. Anlage II der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Sevilla, SN 200/02, Juni 2002.
9. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Sevilla, SN 200/02, Juni 2002.
10. Vgl. Rede des britischen Außenministers J. Straw am 21.2.2002 in Den Haag; Anlage III („Ein effizienter Rat für eine erweiterte Union – Reformleitlinien und Empfehlungen für Maßnahmen“) der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki, Dezember 1999, spricht von einer besonderen Rolle des nächsten Vorsitzes („Vize-Vorsitz“).
11. Rede des französischen Präsidenten Jacques Chirac vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 6. März 2002.
12. Rede Straw, 21. Februar 2002, Den Haag; auch der schwedische Premierminister Göran Persson hat die Bildung einer Gruppenpräsidentschaft vorgeschlagen, in: *Agence Europe* vom 1. Mai 2002, S. 5. Siehe auch den Bericht von Jacques Poos über die Reform des Rates vom 17. September 2001, Dok. A5-0308/2001 PE und den Bericht „Preparing the Council for enlargement“ des Generalsekretärs/Hohen Vertreters Javier Solana vom 11. März 2002, Dok. S0044/02.
13. Der Vorschlag des deutschen Kanzlers Gerhard Schröder und des britischen Premierministers Tony Blair (gemeinsamer Brief vom 25. Februar 2002), das Verfahren der qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat bei Debatten einzuführen, die normalerweise auf Ratsebene durch dieses Verfahren geregelte Bereiche betreffen, ist ein Beispiel.

Der Europaausschuss des Deutschen Bundestages in der 14. Legislaturperiode

Friedbert Pflüger

Europapolitik hat in den vier Jahren der zu Ende gehenden Legislaturperiode unter schwierigen Rahmenbedingungen stattgefunden: Eine neue Kommission hatte nach einer der größten Krisen in der europäischen Integration ihre Arbeit aufgenommen, neu gewählte Regierungen traten als Akteure auf die europäische Bühne, gleichzeitig sind die Anforderungen an die Europäische Union als weltpolitischer Player in einem globalisierten Umfeld unaufhörlich und ständig gestiegen und forderten die parallel verlaufenden historischen Prozesse der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union unabdingbar nach überzeugenden Antworten. Nicht zuletzt musste der Weckruf des 11. September auch den Letzten die Augen dafür öffnen, dass die Herstellung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nach innen und nach außen nicht mehr länger aufgeschoben werden kann.

Auch in Deutschland musste sich eine neue Rollenverteilung erst einspielen: Zwei langjährige Regierungsparteien fanden sich auf den Bänken der Opposition wieder und zwei ebenso lange in der Opposition befindliche Parteien mussten europapolitische Regierungsverantwortung übernehmen.

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (EU-Ausschuss) war der Ort, an dem sich die neue Konstellation angesichts der enormen Herausforderungen bewähren musste. Ob der EU-Ausschuss seine Aufgaben erfolgreich erledigt hat, lässt sich zum einen durch die Begutachtung der Zusammenarbeit zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung auf dem Gebiet der Europapolitik feststellen. Zum anderen ist die Frage unter Heranziehung der von dem EU-Ausschuss behandelten europapolitischen Themen zu beantwor-

ten. In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass der EU-Ausschuss in den großen europapolitischen Debatten ein eigenes parlamentarisches Profil und eine eigene parlamentarische Handschrift hinterlassen hat.

Abschließend ist noch ein Blick nach vorn zu richten. Hierbei geht es um die künftigen europapolitischen Herausforderungen und die Optimierung des parlamentarischen Instrumentariums.

Zusammenarbeit zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung

Dass sich die Zusammenarbeit zwischen dem EU-Ausschuss des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung erfolgreich gestalten ließ, war alles andere als selbstverständlich. Die erfolgreiche Arbeit der Parlamentarier des EU-Ausschusses war vor allem deswegen alles andere als selbstverständlich, weil in der Europapolitik Bundestag und Bundesregierung durch das Grundgesetz und ein eigenes Bundesgesetz zur Zusammenarbeit regelrecht verdammt sind. Das heißt, dass der EU-Ausschuss bemüht sein muss, Kontrolle durch Zusammenarbeit auszuüben. Dieses spezifisch deutsche Modell ist schon vielen Kollegen in der Europäischen Union kaum nahe zu bringen. In der Praxis grenzt es an die Quadratur des Kreises, Kontrolle durch Zusammenarbeit auszuüben. Das Parlament und dessen EU-Ausschuss haben es mit anderen Worten unter dem Regime dieses Kooperationsmodells nicht gerade einfach, ein eigenständiges parlamentarisches Profil zu gewinnen und zu zeigen. Hinzu kommt eine strukturelle Besonderheit unseres parlamentarischen Regierungssystems: Natürlich hat die Mehrheit der Koalitionsfraktionen auch im EU-Ausschuss nicht das aller-

Dr. Friedbert Pflüger, MdB, Vorsitzender des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Deutscher Bundestag, Berlin.

größte Interesse daran, die von ihr getragene Regierung durch parlamentarische Initiativen unter Druck zu setzen oder gar in Gefahr zu bringen. Deswegen aber zu behaupten, dass der EU-Ausschuss in der 14. Wahlperiode ein „Oppositionsausschuss“ sei, wie dies vom Europapolitischen Sprecher der Fraktion BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN, Christian Sterzing, behauptet worden war,¹ kann nicht hingenommen werden. Der EU-Ausschuss ist vielmehr ein Ausschuss des Deutschen Bundestages, worin gerade unsere Verfassung keinen Zweifel lässt. Sie hat den EU-Ausschuss nicht nur als zwingenden und ständigen Ausschuss mit erhöhter Bestandskraft verfassungsrechtlich vorgeschrieben, sie hat ihn auch mit der unter den Bundestagsausschüssen einmaligen Befugnis ausgestattet, Beschlüsse anstelle des Bundestages, und zwar des gesamten Bundestages – und nicht etwa nur der Opposition –, zu fassen. Der Bundestag – und zwar wiederum der gesamte Bundestag – würde im Gegenteil auf ihm verfassungsrechtlich zustehende Rechte verzichten, wenn der EU-Ausschuss diese Rechte nicht wahrnehmen würde. Dass es dem EU-Ausschuss trotz aller dieser Schwierigkeiten dennoch gelungen ist, ein eigenes parlamentarisches Profil und eine eigene parlamentarische Handschrift zu zeigen, ist in der Tat ein Ereignis, das besonders erwähnt zu werden verdient.

Das parlamentarische Profil des EU-Ausschusses

In allen großen europapolitischen Fragen gelang es dem EU-Ausschuss des Deutschen Bundestages, sich Gehör in der Öffentlichkeit zu verschaffen, da er ein eigenes parlamentarisches Profil in den europapolitischen Debatten entwickelte. Essenzielle Voraussetzung für dieses Profil war, dass ein von den Parlamentariern des EU-Ausschusses getragener eindrucksvoller Grundkonsens in allen wichtigen europapolitischen Fragen herrschte. Diesem Grundkonsens war es zu verdanken, dass der EU-Ausschuss des Deutschen Bundestages mit eigener Handschrift – wie zu zeigen ist – zu allen europapolitischen Fragestellungen Stellung bezog. Zu diesen Fragen zählten insbesondere die großen europäischen Debatten betreffend die Verfassung Euro-

pas, die Vereinigung Europas und die Verteidigung Europas.

Verfassung Europas

„Der EU-Ausschuss hat Geschichte gemacht... Der Berliner Ausschuss stoppte die hohen Herren. Die Abgeordneten, selbst die von der Rot-Grünen-Koalition, verlangten von der Bundesregierung, die völlige Unabhängigkeit des Verfassungskonvents zu garantieren. Zudem organisierten sie Widerstand in den anderen Hauptstädten über die Konferenz der EU-Ausschüsse aller Parlamente. Die Berliner Regierung knickte ein. Außenminister Fischer versprach, man mache sich sämtliche Forderungen des Berliner Gremiums zu Eigen und vertrete sie gegenüber den EU-Partnern.“ So berichtete Dirk Koch im „Spiegel“ vom 9. Februar 2002. Was war geschehen? Was Dirk Koch treffend beschrieben hat, stellt nichts anderes als einen der größten Erfolge des EU-Ausschusses in der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages dar. Bekanntlich hatten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union nach Herstellung der Erweiterungsfähigkeit der Union durch die Agenda 2000 und den Vertrag von Nizza durch die diesem Vertrag beigefügte Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union den Startschuss für eine umfassende Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union gegeben. In der Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union vom 15. Dezember 2001 hatten sie festgelegt, dass die nächste Regierungskonferenz von einem Konvent vorbereitet werden sollte, der am 28. Februar 2002 in Brüssel unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing seine Arbeit aufgenommen hat. Dahinter stand die Einsicht, dass die bisherige Methode der Vertragsänderungen spätestens mit dem Vertrag von Nizza an ihre Grenzen gestoßen war. Der mit der Erweiterung der Europäischen Union angestrebte Integrationsstand kann nicht mehr länger von noch so hoch qualifizierten Beamten hinter verschlossenen Türen in „Nächten langer Messer“ fortentwickelt werden. Die angestrebten Reformen, die in nichts anderes als eine Europäische Verfassung münden werden, verlangen nach Transparenz und Demokratie. Dies war der Ansatzpunkt für

den EU-Ausschuss des Deutschen Bundestages und viele EU-Ausschüsse in anderen Mitgliedsparlamenten, eine gründliche, demokratische und parlamentarische Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz zu fordern. Instrument dafür sollte ein dem Europäischen Grundrechtskonvent vergleichbares Gremium sein, welches mehrheitlich aus Parlamentariern zusammengesetzt ist. Durch eine Serie öffentlicher Anhörungen, auch mit dem EU-Ausschuss des Bundesrates, zahlreicher Initiativen und Beschlussempfehlungen sowie von Allianzen auf bilateraler und europäischer Ebene ist es dem EU-Ausschuss und allen seinen Mitgliedern letztendlich gelungen, diese Vorstellung auch gegen den Widerstand vieler Regierungen durchzusetzen. Erwähnenswert ist, dass der EU-Ausschuss in diesem Zusammenhang einen wirksamen Gebrauch von seinen Sonderrechten machte. So fassten am 4. Juli 2001 die Parlamentarier im EU-Ausschuss einen planareretzenden Beschluss, um die Bundesregierung aufzufordern, sich im EU-Rat für die rasche Einberufung eines Verfassungskonvents einzusetzen.

Von großer Bedeutung war vor allem auch ein deutsch-französischer Gleichklang, der in einer historischen Sitzung beider EU-Ausschüsse am 10. Dezember 2001 in Paris ein bisher einmaliges und bis dahin nicht für möglich gehaltenes Ergebnis erbrachte: Beide EU-Ausschüsse haben sich in einer an den Europäischen Rat von Laeken gerichteten Resolution übereinstimmend für einen mehrheitlich aus Parlamentariern zusammengesetzten Europäischen Verfassungskonvent ausgesprochen. Die Verabschiedung der Resolution unterstrich erneut, dass eine abgestimmte deutsch-französische Aktion ein Schlüssel zu jeder erfolgreichen Europapolitik ist. Ebenso wichtig war, dass die Delegation des EU-Ausschusses auf der Stockholmer Konferenz der Europausschüsse (kurz: COSAC) bei nur einer Gegenstimme ein diesbezügliches Votum erreichen konnte.

Festzuhalten ist, dass die Parlamentarier des EU-Ausschusses im Rahmen der Konstitutionalisierung Europas auf eindrucksvolle Art und Weise parlamentarisches Profil gezeigt haben, um so wirkungsvoll parlamentarischen Einfluss auf die Europapolitik auszuüben.

Vereinigung Europas

Die Debatte betreffend den EU-Erweiterungsprozess und die daraus näher rückende Vereinigung Europas wurde von dem EU-Ausschuss maßgeblich beeinflusst. Der EU-Ausschuss im Deutschen Bundestag sieht in der EU-Erweiterung einen Garanten für Freiheit und Sicherheit in Europa. Darüber hinaus bedeutet die EU-Erweiterung einen Gewinn an Absatzmärkten für die exportorientierte deutsche Wirtschaft. Im Rahmen der EU-Erweiterung um zehn mittel- und osteuropäische Länder, Malta und Zypern sowie der Verhandlungen in Bezug auf den Beitrittskandidatenstatus der Türkei ist der EU-Ausschuss federführend innerhalb des Deutschen Bundestages für diesbezügliche Fragen nach der förmlichen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Diese Kompetenz beruht auf einer Vereinbarung mit dem Auswärtigen Ausschuss. Mit der Billigung der Agenda 2000 und einer entsprechenden Beschlussempfehlung an das Plenum hat der EU-Ausschuss die Weichen für die finanziellen Voraussetzungen der Erweiterung gestellt. Eine wirksame parlamentarische Begleitung wurde erreicht durch die regelmäßig von der Bundesregierung durchgeführten Unternehmungen des EU-Ausschusses über den aktuellen Stand der Beitrittsverhandlungen.

Außerdem unterrichtete der Staatsminister im Auswärtigen Amt die Obleute und Berichterstatter in monatlichen Abständen über alle Aspekte der Beitrittsverhandlungen. Die Mitglieder konnten ihre Auffassung den Vertretern der Bundesregierung so zum Ausdruck bringen. Erwähnenswert ist, dass der EU-Ausschuss eigenständige Akzente in der Erweiterungsdiskussion gesetzt hat. Von den insgesamt 102 Sitzungen des EU-Ausschusses waren zahlreiche Sitzungen dem EU-Erweiterungsprozess gewidmet. Zu den Themen zählten: ein Gespräch mit allen Botschaftern der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer sowie Maltas und Zyperns mit dem Ziel, Informationen über die Selbsteinschätzung der beitragswilligen Staaten zu erhalten; eine öffentliche Anhörung über die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die Regionen; ein öffentliches Hearing zum Thema „Wirtschaftliche Chancen und Herausforderungen der EU-Er-

weiterung“; eine öffentliche Anhörung, die auf verbreitete Ängste und Befürchtungen in der Bevölkerung einging. Erwähnenswert ist ferner, dass der EU-Ausschuss enge bilaterale Beziehungen zum Nachbarland Polen knüpfte, die zu einer gemeinsamen öffentlichen Sitzung mit dem Ausschuss für Europäische Integration des Polnischen Sejm führten, und sich mit so sensiblen Themen wie der wirtschaftlichen Lage im Grenzgebiet und der grenzüberschreitenden Kooperation, der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der inneren Sicherheit befasste. Ziel dieser parlamentarischen Bemühungen war es, die Gefahr abzuwenden, dass irrationale Ängste, etwa hinsichtlich einer Masseneinwanderung von osteuropäischen Arbeitskräften, zu weiteren Verzögerungen des Erweiterungsprozesses führen. Der EU-Ausschuss hat somit durch seine parlamentarische Handschrift entscheidend dazu beigetragen, dass die EU-Erweiterungsdiskussion für die Öffentlichkeit transparenter gemacht wurde.

Verteidigung Europas

Der EU-Ausschuss des Deutschen Bundestages ist zuständig für die institutionellen Fragen auf dem Gebiet der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union und der sich daraus entwickelnden Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Der EU-Ausschuss agierte in allen Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise die transatlantischen Beziehungen, das Verhältnis der Europäischen Union zur Russischen Föderation, die nördliche Dimension der Union, der Barcelona-Prozess und die Mittelmeer-Politik der Union unter besonderer Berücksichtigung der Nahost-Problematik zu nennen. Die parlamentarische Begleitung der Außen- und Sicherheitspolitik durch den EU-Ausschuss umfasste auch die Außenminister- beziehungsweise Gipfelbegegnungen EU-MERCOSUR, ASEAN, AKP sowie EU-Afrika. Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle benannte der EU-Ausschuss auch das institutionelle Durcheinander in der EU-Außenpolitik, resultierend aus dem Nebeneinander von EU-Außenkommissar, dem

Hohen Beauftragten für die Außen- und Sicherheitspolitik, mehreren anderen für außenpolitische Teilfragen zuständigen Kommissaren und Beauftragten sowie den 15 Staats- und Regierungschefs sowie Außenministern. Der EU-Ausschuss verlangte eine kohärente GASP, die durch schlanke und effiziente Strukturen zu erreichen ist.

Auf dem Feld der ESVP hat sich der EU-Ausschuss für einen eigenständigen Rat der Verteidigungsminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union eingesetzt. Im Ergebnis hat der EU-Ausschuss erreicht, dass seit Beginn des Jahres 2002 im Rahmen des Allgemeinen Rates regelmäßige Treffen der Verteidigungsminister der Mitgliedstaaten der Union organisiert werden. Zum anderen verlangte der EU-Ausschuss, die ESVP der parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen. Diesbezüglich wurde ein ständiger Dialog mit den Vertretern des Europäischen Parlaments und der Versammlung der Westeuropäischen Union gefördert. Mit dem Bundesministerium der Verteidigung hat der EU-Ausschuss eine regelmäßige Unterrichtung über die Sitzungen der Verteidigungsminister im Rahmen des Allgemeinen Rates vereinbart.

Die Ereignisse des 11. September 2001 haben sehr deutlich gemacht, dass eine noch intensivere Zusammenarbeit im Bereich der dritten Säule, Justiz und Inneres, zur erfolgreichen Terrorismusbekämpfung notwendig ist. Der EU-Ausschuss ist hierfür stets eingetreten.

Auch auf dem Gebiet der Verteidigung Europas hat der EU-Ausschuss parlamentarisches Profil gezeigt.

So gilt festzuhalten, dass der EU-Ausschuss die Bundesregierung in der Europapolitik erfolgreich begleitet und kontrolliert hat. Dazu hat der EU-Ausschuss seine verfassungsrechtlich privilegierte Stellung und seine exklusiven Befugnisse voll genutzt. Infolgedessen hat der EU-Ausschuss seine verfassungsrechtliche Stellung festigt und ausgebaut. Ein starker EU-Ausschuss im Deutschen Bundestag ist auch erforderlich, um die künftigen europapolitischen Herausforderungen wirksam parlamentarisch zu begleiten und zu kontrollieren. Darüber hinaus führt eine

selbstkritische Würdigung der EU-Ausschuss-Arbeit in den letzten vier Jahren zu dem Ergebnis, dass die Parlamentarier im EU-Ausschuss sich künftig noch intensiver mit europapolitischen Fragestellungen beschäftigen müssen, um einen noch stärkeren und wirksameren Einfluss auf die Haltung der Bundesregierung in aktuellen europapolitischen Fragen auszuüben.

Blick nach vorn

Angesichts der künftigen europapolitischen Herausforderungen ist ein starker EU-Ausschuss im Deutschen Bundestag unerlässlich. Hierzu ist es notwendig, dass die EU-Ausschuss-Arbeit optimiert wird.

Europapolitische Herausforderungen

Die Europäische Union wird in der 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages mit mehreren Großereignissen konfrontiert. Zum einen werden die Beratungen des Verfassungskonvents erst in der nächsten Wahlperiode abgeschlossen sein. Der EU-Ausschuss im Deutschen Bundestag wird diese Beratungen weiterhin intensiv begleiten und kontrollieren. Im Rahmen des im zweiten Halbjahr 2002 von Dänemark innegehaltenen Vorsitzes im Gremium aller Europaausschüsse der Union (kurz: COSAC) ist der EU-Ausschuss gefordert, die Position des Deutschen Bundestages in der Diskussion betreffend einer möglichen Reform dieses informellen Gremiums zu vertreten. Außerdem werden die Beitrittsverhandlungen voraussichtlich Ende 2002 abgeschlossen sein. Als federführender Ausschuss im Deutschen Bundestag wird der EU-Ausschuss diese Beitrittsverhandlungen mit größter Auf-

merksamkeit verfolgen. Ab dem 1. Januar 2004 wird die Union die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Malta und Zypern als neue Mitgliedstaaten begrüßen können. Schließlich stehen im Jahr 2004 die Wahlen des Europäischen Parlaments an, für dessen Stärkung sich der EU-Ausschuss traditionell einsetzt, um das von den Bürgern empfundene demokratische Defizit in der Europäischen Union abzubauen und eine noch wirksamere Kontrollinstanz auf der EU-Ebene zu schaffen.

Optimierung des parlamentarischen Instrumentariums

Mit dem Ziel, die Informations- und Kontrollrechte des EU-Ausschusses zu optimieren und zu verbessern, ist schließlich dem Bundestagspräsidenten im Juni 2002 vorgeschlagen worden, ein beim EU-Ausschuss angesiedeltes parlamentarisches Verbindungsbüro am Sitz des Europäischen Parlaments in Brüssel zu errichten. Dieser Vorschlag geht zurück auf eine Initiative der Vorsitzenden des EU-Ausschusses und des Auswärtigen Ausschusses. Dieser Vorschlag wird von den Obleuten des EU-Ausschusses einstimmig unterstützt.

Darüber hinaus haben die Obleute des EU-Ausschusses die Idee an den Bundestagspräsidenten herangetragen, in regelmäßigen Abständen zu einem festgelegten Zeitpunkt eine „Europa-Stunde“ im Parlament durchzuführen.

Schließlich ist eine Optimierung der europapolitischen Legislativvorschau durch eine noch bessere Unterrichtung des EU-Ausschusses seitens der Bundesregierung wünschenswert, um so die Grundlagen für eine noch wirksamere Kontrolle zu verbessern.

Anmerkungen

1. Christian Sterzing/Stefan Tidow: Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestags – Bilanz und

Reformpotenziale, in: *integration*, Jg. 24, 3/2001, S. 281.

Anzeige 1

Die Kommission im Spiegel der jüngeren wissenschaftlichen Debatte

Michael Bauer

Im Verfassungskonvent – aber auch in den Medien und beispielsweise im Bundesrat – erhielten insbesondere zwei Vorschläge zur Reform der EU-Institutionen breite Zustimmung. Einmal umgesetzt, könnten diese den Charakter der Europäischen Kommission grundlegend verändern. Die Rede ist von der Aufweichung des Initiativmonopols der Kommission sowie von der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament.

Vor der Schablone westlicher Staatspraxis gelten beide Vorschläge als kohärent und prinzipiell legitimationsfördernd. Im EU-Kontext ist aber nicht auszuschließen, dass eine „gewählte“ Kommission, die sich das Initiativrecht mit Parlament und Rat teilt, sensibler für politische Mehrheiten wird und dadurch an „schiedsrichterlicher“ Unabhängigkeit (weiter) einbüßt. Derartig weitgehende Änderungsvorschläge können als Zeichen dafür gelten, dass sich die Kommission in der integrationspolitischen Defensive befindet. Wie können wir aber beurteilen, ob die Kommissionsschwäche zwangsläufig oder zufällig ist? Anders gefragt, sind es widrige Umstände und schlechte Public Relations, welche das Kommissionsimage seit dem Ende der Ära Delors verdunkeln, oder ist die Schwäche dieser zentralen EU-Institution systematischer Natur? Wenn das politische Unvermögen aber systematischer Natur ist, wie müsste dann die institutionelle Abhilfe aussehen? Wird das Bild der schwerfälligen Organisation, die sich zu langsam an eine veränderte Umwelt anpasst, zu Recht benutzt? Oder ist es vielleicht so, dass die Kommission Gestaltungskraft verliert, weil sich die Machtgewichte durch Positionswechsel der mitgliedstaatlichen Regierungen verändert haben? Dieser kurze Überblick macht deutlich, dass, trotz der Zentralität der EU-Kommission, noch viele Fragen und Hypothesen einer wissenschaftlichen Bearbeitung bedürfen. Im Folgenden werden zwar keine Antworten gegeben. Es soll aber die

wissenschaftliche Diskussion über die Rolle der Kommission, wie sie in der vergangenen Dekade geführt wurde, in ihren Grundtendenzen skizziert werden, um jüngere und jüngste Arbeiten einem breiteren Publikum zur Kenntnis zu bringen. Ziel ist es demnach, die Wege zu benennen, auf denen die jüngere sozialwissenschaftliche Forschung bei der Analyse der Europäischen Kommission voranschreitet.

Kommissionsreform – ein Dauerbrenner des Integrationsprozesses

DECODE, SEM 2000, MAP 2000, ABB, ABM und IAS¹ sind nur die letzten Akronyme in einer Abfolge von Reforminitiativen, von denen allerdings nur wenige tatsächlich umgesetzt wurden. Wer sich mit dem Problembereich Kommissionsreform näher beschäftigt, stellt fest, dass einerseits solche Reformüberlegungen im Grunde ebenso alt sind wie die Kommission selbst. Andererseits kann man behaupten, dass es trotz der unleugbaren Zentralität der Kommission im Institutionengefüge der Gemeinschaften und später der Union erst seit Anfang der neunziger Jahre systematische sozialwissenschaftliche Forschungsanstrengungen gibt. Zumindest hat es seit dem Erscheinen der „Klassiker“ der Kommissionsliteratur – *David Coombes*² und *Hans Michelmann*³ sind hier zu nennen – 20 Jahre gedauert, bis mit *Peter Ludlow*⁴, *Michelle Cini*⁵ und dem Sammelband von *Neill Nugent*⁶ sowie letzthin auch dessen Gesamtdarstellung⁷ eine neue brauchbare Basisliteratur entstanden ist.

Der große Vorteil der Monographien von *Cini* und *Nugent* besteht darin, dass sie das europarechtliche Grundwissen zur Kommission ebenso abdecken wie die klassische institutionelle Analyse dieses Akteurs, bei der auch die informelle Seite der Brüsseler Maschinerie nicht zu kurz kommt. Beide geben zudem einen exzellenten Überblick über den aktuellen Diskussionsstand in Hinsicht auf die Rolle der Kommission in den einzelnen EU-Politikfeldern – mit entsprechenden Literaturangaben.

Wie in anderen integrationswissenschaftlichen Bereichen geht auch bei der Kommissionsforschung der Trend zur sektorfokussierten Spezia-

lisierung. Das überrascht wenig angesichts der fast konsensuellen Einschätzung, dass die integrationspolitischen Prozesse und Entwicklungen zu heterogen seien, als dass ein einheitlicher Integrationstrend identifiziert werden könne. Für das Verständnis eines Akteurs wie der Kommission bedeutet das allerdings, dass ihr Einflusspotential von Politiksektor zu Politiksektor sehr unterschiedlich ausfällt und daher stereotype Erklärungsmuster nur einen geringen wissenschaftlichen Mehrwert bringen.

Die steigende Zahl der Forschungsaufsätze über die Kommission, die seit Anfang der neunziger Jahre publiziert wurden, lässt sich auf einem – zugegebenermaßen eher groben – Raster von drei unterschiedlichen Ansätzen zuordnen. Wobei die einzelnen „Lager“ nicht zuletzt auch wegen unterschiedlicher Erkenntnisinteressen und Methoden nicht immer optimal miteinander kommunizieren. Holzschnittartig sollen die drei Lager kurz skizziert werden.

Der policy-analytische Interpretationsansatz

Was als policy-analytischer Interpretationsansatz bezeichnet werden könnte, ist derzeit sicher der quantitativ erfolgreichste Forschungsweig. Gewöhnlich wird die Rolle der Kommission im Kontext eines bestimmten europäischen Politikfelds näher untersucht. Methodisch wird dabei zumeist auf eine Dokumentenanalyse in Kombination mit qualitativen Experteninterviews zurückgegriffen. Der Vorteil liegt bekanntermaßen darin, dass diese Untersuchungen zeitnahe und erhellende Fallstudien sind. Die Gefahr besteht demgegenüber in einer Überschätzung des Kommissionspotentials durch die Rückspiegelung der eigenen forschungsstrategischen Entscheidung, die Kommission ins Zentrum der Analyse zu rücken. Oft ist es daher für den Leser schwer zu entscheiden, ob eine bestimmte EU-Initiative oder eine politikentscheidende Änderung in der Verhandlungsposition tatsächlich auf die Kommission zurückzuführen ist oder dort nur übernommen beziehungsweise kanalisiert wurde.

Solange die Schwächen des eigenen Ansatzes reflektiert werden, muss sich das nicht negativ auf die Forschungsergebnisse auswirken. Gerade

in der ersten Hälfte der neunziger Jahre entstanden hier einschlägige Forschungsarbeiten, die in ihren Sektorbereichen methodisch wie auch in Hinsicht auf die Ergebnisse zu Referenzpunkten der neueren Kommissionsforschung geworden sind. Zu nennen sind hier insbesondere *Liesbet Hooghe*⁸ im Bereich Strukturfonds und *Laura Cram*⁹ mit ihren Arbeiten zur europäischen Sozialpolitik. Daneben gibt es viele herausragende Einzelstudien: *Paul McAleavey*¹⁰ im Bereich der Regionalpolitik, *Susanne K. Schmidt*¹¹ zur Liberalisierung der Netzwerkindustrien, *Bryan Wendon*¹² zur Sozialpolitik, *Christoph Meyer*¹³ zur Medienpolitik, *Brigid Laffan*¹⁴ zur EU-Finanzmanagementproblematik sowie *Jeannette Mak*¹⁵ zur Euro-Einführung.

Unlängst hat auch *Adrienne Héritier* die Ergebnisse ihrer vielfältigen Forschung, bei der es auch immer wieder um die Einordnung und systematische Bewertung der Rolle der Kommission geht, in sehr pointierter Form zusammengefasst.¹⁶ Das Bild wird durch solche policy-analytischen Studien abgerundet, die zu einer etwas kritischeren Einschätzung der Möglichkeiten der Kommission kommen als das Hauptfeld.¹⁷

Der organisationssoziologische Interpretationsansatz

Im Bereich der organisationssoziologischen Forschung über die Kommission gibt es zum einen eine personenbezogene Forschungsrichtung¹⁸ sowie zum anderen einen Zweig, der insbesondere durch die traditionellen Verwaltungswissenschaften geprägt ist und auch immer mehr kultursoziologische¹⁹ wie vergleichende²⁰ Methoden anwendet. Arbeiten, die ihren Schwerpunkt auf die Empirie legen, versuchen insbesondere Maßstäbe für die Bewertung der tatsächlichen Ressourcensituation der Kommission zu entwickeln. In Bezug auf die Kommission werden dann Managementkategorien im Spannungsfeld von Aufgabenexpansion, Ressourcenknappheit sowie heterogenem Personalkörper entwickelt und mit nationalen Erfahrungen und Thesen in diesen Bereichen verglichen.²¹ Auch im kultursoziologischen Bereich wurde im vergangenen Jahrzehnt exzellente Arbeit geleistet und die empirisch-analytischen Standards erfreulich hoch angesetzt.

Schließlich gibt es noch einen Literaturzweig, der mit europäischen Verwaltungsnetzwerken, deren besonderen Managementbedingungen sowie supranationalen Steuerungspotentialen hantiert. Die einzelnen Fragestellungen und empirischen Interessen mögen bei *Wolfgang Wessels*, *Les Metcalfe*, *Roger Levy* und *Brigid Laffan* sehr unterschiedlich sein. Gemeinsam stellen sie allerdings eindringlich die Frage nach den Möglichkeiten der Europäischen Kommission im administrativen Geflecht des entstehenden Mehrebenensystems.²²

Der IB-Interpretationsansatz

Es mag gewagt sein, von einem besonderen Interpretationsansatz der Disziplin der Internationalen Beziehungen (IB) in Bezug auf die Europäische Kommission zu sprechen. Richtig ist, dass es sich um die Weiterführung der alten Diskussion zwischen Neofunktionalisten und Neorealisten handelt, die nun aber kleinteiliger und insbesondere auf dem Schauplatz der Kommission als „Agent“ oder „Agenda-Setter“ ausgetragen wird. Die zentrale Frage ist: Wie groß ist der Spielraum der Kommission und was bedeutet das für die Interpretation der Europäischen Union als intergouvernementale oder supranationale Arena? Die Diskussionen hier sind spannend und methodisch äußerst anspruchsvoll.²³ Hier steht das Ringen zwischen Theorien im Vordergrund und manchmal führt das dazu, dass die Kommission als eine „Black Box“ in eine Gleichung eingesetzt wird, die ebenso viele Fragen aufwirft, wie sie zu klären vorgibt. Wünschenswert wäre allerdings, dass die hier aufge-

zeigten Möglichkeiten, aber auch Grenzen der Operationalisierung von Kommissionshandeln insbesondere von der policy-analytischen Forschungsgemeinde vermehrt selbstkritisch zur Kenntnis genommen würden, auch wenn dort der großtheoretische Impetus vieler IB-Arbeiten als Schlachtenlärm von gestern gilt.

Die angeführten Interpretationsraster und einzelnen Literaturhinweise mögen eine erste Orientierungshilfe darüber bieten, wer, in welchem Bereich, mit welchen Methoden und Forschungshintergrund derzeit über die Europäische Kommission arbeitet. Zwei Dinge sind abschließend anzumerken. Zum einen ist es bisher noch nicht in ausreichendem Maße zu einer wissenschaftlichen Begleitung der aktuellen Reforminitiativen der Kommission gekommen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Diskussionen im EU-Verfassungskonvent, bei denen die Neuordnung der Institutionen hohe Priorität genießt, scheint es angezeigt, dass sich die Forschung mehr als bisher mit der reformerischen Tagespolitik auseinandersetzt und ihre Arbeitsergebnisse aus der vergangenen Dekade einbringt. Zum Zweiten ist mit dem Aufkommen dessen, was man den allgemeinen Governance-Fokus der jüngsten Integrationsforschung nennen könnte, nun die Möglichkeit gegeben, Forschungsagenden miteinander zu verbinden. Erste Beispiele hierfür gibt es bereits.²⁴ Eine regelrechte Synthese der Ansätze ist zwar unrealistisch – und letztlich auch gar nicht wünschenswert –, aber es ist davon auszugehen, dass derartige „Grenzüberschreitungen“ die nächste Phase der Kommissionsforschung prägen werden.

Anmerkungen

1. Die Akronyme stehen für „Designer la Commission de Demain“, „Sound and Efficient Management 2000“, „Modernising the Administration and the Personnel Policy 2000“, „Activity Based Budgeting“, „Activity Based Management“ sowie „Internal Audit Service“.
2. *David Coombes*: Towards a European Civil Service, London 1968; *David Coombes*: Politics and Bureaucracy in the European Community, A Portrait of the Commission of the E.E.C., London 1970.
3. *Hans J. Michelmann*: Organisational Effectiveness in a Multinational Bureaucracy, Farnborough 1978.
4. *Peter Ludlow*: The European Commission, in: Robert O. Keohane/St Stanley Hoffman (Hrsg.): The new European Community, Decisionmaking and Institutional Change, Boulder 1991, S. 85–132.

5. *Michelle Cini*: The European Commission, Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration, Manchester 1996.
6. *Neill Nugent* (Hrsg.): At the Heart of the Union, Studies of the European Commission, London 1997, S. 1–26.
7. *Neill Nugent*: The European Commission, Houndmills/New York 2001.
8. *Liesbet Hooghe*: Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission, in: Liesbet Hooghe (Hrsg.): Cohesion Policy and European Integration, Building Multi-Level Governance, Oxford 1996, S. 89–126; *Liesbet Hooghe*: A House with Differing Views: The European Commission and Cohesion Policy, in: Nugent (Hrsg.): At the Heart of the Union, 1997, S. 89–108.
9. *Laura Cram*: Calling the Tune Without Paying the Piper? Social Policy Regulation: The Role of the Commission in European Community Social Policy, in: Policy and Politics, Jg. 21, 1/1993, S. 135–146; *Laura Cram*: The European Commission as a Multi-Organization: Social Policy and IT Policy in the EU, in: Journal of European Public Policy, Jg. 1, 2/1994, S. 195–217; *Laura Cram*: The Commission, in: Laura Cram/Desmond Dinan/Neill Nugent (Hrsg.): Developments in the European Union, Basingstoke 1999, S. 44–61.
10. *Paul McAlevey*: The Politics of European Regional Development Policy: Additionality in the Scottish Coalfields, in: Regional Politics and Policy, Jg. 3, 2/1993, S. 88–107.
11. *Susanne K. Schmidt*: Liberalisierung in Europa, Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt am Main 1998; *Susanne K. Schmidt*: Commission Activism: Subsuming Telecommunications and Electricity under European Competition Law, in: Journal of European Public Policy, Jg. 5, 2/1998, S. 169–184.
12. *Bryan Wendon*: The Commission as Image-Venue Entrepreneur in EU Social Policy, in: Journal of European Public Policy, Jg. 5, 2/1998, S. 229–253.
13. *Christoph Meyer*: Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's Communication Deficit, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 37, 4/1999, S. 617–639.
14. *Brigid Laffan*: From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission, in: Journal of European Public Policy, Jg. 4, 3/1997, S. 422–438.
15. *Jeannette Mak*: The Commission's Information Policy for Preparing the Introduction of the Euro, Florenz 1999, unveröffentlichtes Manuskript.
16. *Adrienne Héritier*: Policy-Making and Diversity in Europe, Escaping Deadlock, Cambridge 1999; *Adrienne Héritier*: The White Paper on European Governance, A Response to Shifting Weights in Interinstitutional Decision-Making, Jean Monnet Working Paper 13/2001.
17. *Claudio M. Radaelli*: Corporate Direct Taxation in the European Union: Explaining the Policy Process, in: Journal of Public Policy, Jg. 15, 2/1995, S. 153–181; *Claudio M. Radaelli*: The Public Policy of the European Union: Whither Politics of Expertise?, in: Journal of European Public Policy, Jg. 6, 5/1999, S. 757–774; *Andy Smith*: La Commission Européenne et les Fonds Structurels: Vers Un Nouveau Modèle d'Action, in: Revue Française de Science Politique, Jg. 46, 3/1996, S. 474–495; *Mitchell P. Smith*: The Commission Made Me Do It: The European Commission as a Strategic Asset in Domestic Politics, in: Nugent (Hrsg.): At the Heart of the Union, 1997, S. 167–186; *Mitchell P. Smith*: Autonomy by the Rules: The European Commission and the Development of State Aid Policy, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 36, 1/1998, S. 55–78; *Giandomenico Majone*: The Commission as Regulators, in: Giandomenico Majone (Hrsg.): Regulating Europe, London 1996, S. 61–79.
18. *Yves Conrad*: Jean Monnet et les Debuts de la Fonction Publique Européenne, La Haute Autorité de la CEEA (1952-53), Lovain-la-Neuve 1989; *Wilfried Loth*: Hallstein and de Gaulle: The Disastrous Confrontation, in: Wilfried Loth/William Wallace/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Walter Hallstein, The Forgotten European, Basingstoke 1998, S. 135–150; *George Ross*: Inside the Delors Cabinet, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 32, 4/1994, S. 499–523; *George Ross*: Assessing the Delors Era and Social Policy, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.): European Social Policy, Between Fragmentation and Integration, Washington 1995, S. 357–388; *George Ross*: Jacques Delors and

- European Integration, New York 1995; *Ken Endo*: The Presidency of the European Commission Under Jacques Delors, The Politics of Shared Leadership, Basingstoke 1999; *Charles Grant*: Delors, Inside the House that Jacques Built, London 1994.
19. *Marc Abèles/Irène Bellier/Maryon McDonald*: Approche anthropologique de la Commission de la Commission européenne, Report for the European Commission, Brüssel 1993, unveröffentlicht; *Marc Abèles/Irène Bellier*: La Commission européenne: du compromis culturel à la culture politique du compromis, in: *Revue Française de Science Politique*, Jg. 46, 3/1996, S. 431–456; *Irène Bellier*: La Commission Européenne: Hauts Fonctionnaires et "Culture du Management", in: *Revue Française d'Administration Public*, 70/1994, S. 253–262; *Irène Bellier*: Une culture de la Commission européenne? De la rencontre des cultures et du multilinguisme des fonctionnaires, in: *Yves Mény/Pierre Muller/Jean-Louis Quermone* (Hrsg.): *Politiques publiques en Europe*, Paris 1995, S. 49–60; *Maryon McDonald*: Identities in the European Commission, in: *Nugent* (Hrsg.): *At the Heart of the Union*, 1997, S. 27–48.
 20. *Morten Egeberg*: Organization and Nationality in the European Commission Services, in: *Public Administration*, Jg. 74, 4/1996, S. 721–735; *Anne Stevens/Handley Stevens*: Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union, Houndmills/New York 2001.
 21. *Liesbet Hoogbe*: The European Commission and the Integration of Europe, Images of Governance, Cambridge 2001; *Edward C. Page*: *People who run Europe*, Oxford 1997.
 22. *Les Metcalfe*: After 1992: Can the Commission Manage Europe?, in: *Australian Journal of Public Administration*, Jg. 51, 1/1992, S. 117–130; *Roger Levy*: Managing the Managers: The Commission's Role in the Implementation of Spending Programmes, in: *Nugent* (Hrsg.): *At the Heart of the Union*, 1997, S. 203–225; *Les Metcalfe*: The Commission as a Network Organization, in: *Publius: The Journal of Federalism*, Jg. 26, 4/1996, S. 43–62; *Les Metcalfe*: Building Capacities for Integration: The Future Role of the Commission, in: *Eipascope*, 2/1996, S. 2–8; *Les Metcalfe*: Reforming the Commission: Will Organisational Efficiency Produce Effective Governance?, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 38, 5/2000, S. 817–841; *Wolfgang Wessels*: Die Öffnung des Staates, Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960–1995, Opladen 2000.
 23. *Andrew Moravcsik*: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 31, 4/1993, S. 473–524; *Andrew Moravcsik*: Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 33, 4/1995, S. 411–628; *Andrew Moravcsik*: The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca 1998; *Mark A. Pollack*: Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy, in: *Carolyn Rhodes/Sonia Mazey* (Hrsg.): *The State of the European Union, Building A European Polity?*, Boulder 1995, S. 361–390; *Mark A. Pollack*: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: *International Organization*, Jg. 51, 1/1997, S. 99–134; *Mark A. Pollack*: The Commission as an Agent, in: *Nugent* (Hrsg.): *At the Heart of the Union*, 1997, S. 109–28; *Marc Smyrl*: When (and How) Do the Commission's Preferences Matter, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 36, 1/1998, S. 79–99; *Giandomenico Majone*: Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance, in: *European Union Politics*, Jg. 2, 1/2001, S. 103–122; *Fabio Franchino*: Control of the Commission's Executive Functions: Uncertainty, Conflict and Decision Rules, in: *European Union Politics*, Jg. 1, 1/2000, S. 63–92.
 24. *Daniel Wincott*: The White Paper, the Commission and the „Future of Europe“, in: *EUSA Review*, Jg. 14, 4/2001, S. 3–8; *Daniel Wincott*: Looking Forward or Harking Back? The Commission and the Reform of Governance in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 39, 5/2001, S. 897–911; *Fritz W. Scharpf*: European Governance, Common Concerns Vs. The Challenge of Diversity, Jean Monnet Working Paper, 7/2001; *Thomas Christiansen*: Tensions of European Governance: Politicized Bureaucracy and Multiple Accountability in the European Commission, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 4, 1/1997, S. 73–90.

Vorankündigung:

Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of EU

6. ECSA-Welt Konferenz

Brüssel, den 5./6. Dezember 2002

Welcome Address

Viviane REDING, Member of the European Commission

José Maria GIL-ROBLES, Member of the European Parliament, President of the European University Council for the Jean Monnet Project

Conceptual Framework

Marc MARESCEAU, President of ECSA

Introductory Speech

Jean-Luc DEHAENE, Vice-Chairman of the European Convention

Session 1:

An Area of Freedom, Security and Justice

Chairman: Prof. Kay HAILBRONNER, University of Konstanz

Antonio VITORINO, Member of the European Commission

Human Rights and Democracy

Prof. Antonio PAPISCA, University of Padua

Migration and Asylum

Prof. Elspeth GUILD, University of Nijmegen
Prof. Henry LABAYLE, University of Pau

Security and fighting organised crime and international terrorism

Speaker to be confirmed

Session 2:

Stability and Proximity Relations of the EU

Chairman: Prof. Catherine FLAESCH-
MOUGIN, University of Rennes

South Eastern Europe

Dr Erhard BUSEK, Special Coordinator of the Stability Pact for South Eastern Europe

Russia

Prof. Vladimir BARANOVSKY, Russian Academy of Sciences

EU-Mediterranean Dialogue

Prof. Shlomo AVINERI, The Hebrew University of Jerusalem

Prof. Chibli MALLAT, University of Saint Joseph, Lebanon

Session 3:

Peace and International Security

Chairman: Prof. Jolyon HOWORTH, University of Bath

Mr Christopher PATTEN, Member of the European Commission

EU Security and Defence: Evaluation and Prospects

Prof. Wolfgang WESSELS, University of Cologne

Global Economic Governance

Prof. Loukas TSOUKALIS, University of Athens

Relations EU-US

Prof. Roy GINSBERG, Skidmore College

Session 4:

Conclusions by the Presidents of the Sessions

Closing Speech

Prof. Romano PRODI, President of the European Commission

Für Mitglieder des Arbeitskreis Europäische Integration e.V. stehen zehn Plätze auf der Konferenz zur Verfügung. Die Europäische Kommission übernimmt die Kosten für Übernachtung und Verpflegung der Teilnehmer, nicht jedoch die Reisekosten. Anmeldungen bitte an die Geschäftsstelle des AEI, Walter-Flex-Str. 3, 53113 Bonn, Tel. 0228 / 73 40 23, Fax: 0228 / 73 18 29, eMail: aeibonn@unibonn.de.

Leistungen der Daseinsvorsorge im gemeinschaftsrechtlichen Ordnungsrahmen

Winfried Rasbach

Über die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge ist in Deutschland ein heftiger Streit entbrannt.¹ Ausgelöst worden ist die Diskussion dadurch, dass in jüngerer Zeit auch jene Marktsektoren, in denen traditionell staatliche beziehungsweise kommunale Wirtschaftsunternehmen Dienste der Daseinsvorsorge erbringen, ins Visier der gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbskontrolle geraten sind. Öffentliche Unternehmen sind zunehmend gezwungen, Monopolstellungen abzugeben und sich dem Wettbewerb zu stellen. Das bisherige System der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge steht damit insgesamt auf dem Prüfstand. Um die Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsregeln auf die Dienste der Daseinsvorsorge transparenter zu gestalten und in diesem Bereich zu größerer Rechtssicherheit beizutragen, hat die Europäische Kommission im September 2000 eine Mitteilung über „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“² veröffentlicht und hieran anschließend im Oktober 2001 dem Europäischen Rat in Laeken einen Bericht zu den „Leistungen der Daseinsvorsorge“³ vorgelegt. Diese Dokumente haben indes die Diskussion nicht abebben lassen, wie das Gemeinschaftsziel des unverfälschten Wettbewerbs am besten mit der Erfüllung des staatlichen Auftrags zur Gewährleistung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in Einklang gebracht werden kann.

Die Brisanz und Aktualität des Themas zeigte sich erneut bei der interdisziplinären Tagung, die gemeinsam vom Arbeitskreis Europäische Integration e.V. (AEI) und vom Zentrum für europäische Integrationsforschung am 13./14. Juni 2002 in Bonn veranstaltet wurde. Unter dem Thema „Öffentliche Daseinsvorsorge: Nationale Einrichtungen und Europäische Integration“ fanden teils äußerst kontroverse Diskussionen statt.

Öffentliche Daseinsvorsorge: Nationale Einrichtungen und Europäische Integration

Interdisziplinäre wissenschaftliche Konferenz
des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.,
Bonn, in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für
Europäische Integrationsforschung, Bonn.

Zentrum für Europäische Integrationsforschung,
Bonn, 13.-14. Juni 2002

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen
Prof. Dr. Jürgen von Hagen, Zentrum für
Europäische Integrationsforschung, Bonn

Eröffnung und Einführung in die Konferenz
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen

Wettbewerb, Binnenmarkt und Daseinsvorsorge
Prof. Dr. Klaus-Werner Schatz, Institut der
deutschen Wirtschaft, Berlin

**Die Behandlung von Leistungen der
Daseinsvorsorge in der Praxis der Europäischen
Kommission**
Dr. Klaus-Dieter Borchardt, Europäische
Kommission, Brüssel

**Leistungen der Daseinsvorsorge und Wett-
bewerbsfreiheit – Die Position des BDI**
RA Dr. Andreas Möhlenkamp, Bundesverband der
Deutschen Industrie, Berlin

**Öffentliche Daseinsvorsorge – eine politische
Auseinandersetzung über Macht und Märkte**
Klaus Büniger, Zentrum für Europäische
Integrationsforschung, Bonn

**Die Neuregelung der Daseinsvorsorge im
Strom-, Telekommunikations- und Bankensek-
tor – Die Perspektive der Politikwissenschaft**
Prof. Dr. Roland Sturm, Universität Erlangen

**Einrichtungen öffentlicher Daseinsvorsorge: Die
Position der deutschen Kommunen**
Michael Odebrecht, Deutscher Städtetag, Köln

**Einrichtungen öffentlicher Daseinsvorsorge:
Die deutschen Sparkassen**
Dr. Sven Matthies, Deutscher Sparkassen- und
Giroverband, Berlin

**Modelle der Daseinsvorsorge aus EG-rechtlicher
und ökonomischer Sicht**
Prof. Dr. Charles B. Blankart, Humboldt-Univer-
sität Berlin

**Rückzug des Staates und bürgerschaftlich-privata-
te Selbstorganisation**
Prof. Dr. Guy Kirsch, Universität Fribourg

**Einrichtungen öffentlicher Daseinsvorsorge in
Frankreich**
Prof. Dr. Christian Pielow, Universität Bochum

Daseinsvorsorge durch Wettbewerb
Dr. Jürgen Kühling, Zentrum für Europäische Inte-
grationsforschung, Bonn

Wettbewerb, Binnenmarkt und Daseinsvorsorge

Nach einer Einführung in die Thematik durch *Rudolf Hrbek* nahm *Klaus-Werner Schatz* zum Auftakt der Konferenz die Gelegenheit wahr, einführend das Spannungsfeld Wettbewerb, Binnenmarkt und Daseinsvorsorge darzulegen. Er führte zunächst aus, dass der Begriff Daseinsvorsorge außerordentlich schillernd sei. Eine allgemein akzeptierte Definition gebe es nicht. Er verstehe unter Daseinsvorsorge die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand. Diese umfasse verschiedenste Aktivitäten, die ausschließlich auch privat erbracht werden könnten. Die Vorschriften des EG-Wettbewerbsrechts seien aber gleichermaßen auf private wie öffentliche Unternehmen anzuwenden. Lediglich für Unternehmen, die mit „Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ betraut seien, sehe der Vertrag Ausnahmen von den Wettbewerbsregeln vor, von denen aber sehr sorgfältig Gebrauch zu machen sei. Es müsse stets der Weg gewählt werden, der die Wettbewerbsregeln, das Beihilfenverbot und damit den innergemeinschaftlichen Handel am wenigsten beschädige. Schatz betonte, öffentliche Daseinsvorsorge und EU-Wettbewerbsrecht stünden nicht notwendig in einem Spannungsverhältnis. Im Grundsatz gehe es darum, bestimmte Versorgungsleistungen zu definieren, die der Allgemeinheit zur Verfügung stehen sollten. Wann immer möglich, seien solche Leistungen im Wettbewerb zu erbringen. Der Wettbewerb könne allerdings dazu führen, dass derartige Leistungen nicht in dem Umfang, der Struktur oder zu den Preisen erbracht würden, die die Politik für angemessen halte. Dann könne die Gesamtheit der Unternehmen in dem jeweils relevanten Markt dazu verpflichtet werden, einen gemeinsamen Fonds finanziell zu alimentieren, aus dem Zahlungen an diejenigen Unternehmen bestritten würden, die diese Leistungen zu den von der Politik erwünschten Konditionen bereit stellten. Wenn schließlich Wettbewerb beim Erbringen bestimmter Leistungen oder Leistungspakete für nicht angezeigt gehalten werde, könnten diese Leistungen auch zur exklusiven Bereitstellung durch einzelne Unternehmen ausgeschrieben werden. Der Zuschlag sei dann den Bewerbern zu erteilen, die den höchsten Preis zu bezahlen bereit seien oder, gegebenenfalls, die geringsten Zuschüsse verlangten.

Die Behandlung von Leistungen der Daseinsvorsorge in der Praxis der Europäischen Kommission

Klaus-Dieter Borchardt widmete sich in seinem Referat nach einigen Ausführungen über die Vorgaben des EG-Vertrages zum Verhältnis von Daseinsvorsorge und Wettbewerb einzelnen Fragestellungen aus der Praxis der Kommission. Zunächst behandelte er das Verhältnis von Artikel 86 Absatz 2 EG zum Beihilfentatbestand des Artikels 87 Absatz 1 EG und das in diesem Zusammenhang bedeutsame Urteil des EuGH in der Rechtssache *Ferring*⁴. In diesem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, es liege bereits keine Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG vor, wenn ein von staatlicher Stelle gewährter Vorteil nur den Ausgleich für Kosten darstelle, die sich aus der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen ergäben. Borchardt äußerte Kritik an dieser Rechtsprechung, die die Kommission „aus heiterem Himmel“ getroffen habe, und verwies auf die Argumente, mit denen Generalanwalt Léger in den Schlussanträgen zur Rechtssache *Altmark Trans* für eine Abkehr von der Rechtsprechung plädiert⁵. Dabei sei jedoch für die Kommission von untergeordneter Bedeutung, dass durch diese Rechtsprechung die präventive Kontrolle solcher Zuwendungen der Kommission entzogen werde. Der Kommission verbleibe schließlich die Möglichkeit, jederzeit von Amts wegen diese finanziellen Zuwendungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Beihilfenbestimmungen zu untersuchen. Insoweit sei von größerer Bedeutung, dass die betroffenen Unternehmen durch die *Ferring*-Rechtsprechung nicht vom Risiko befreit würden, dass dennoch eine Überkompensation und damit eine Beihilfe vorliege. Diese Rechtsprechung habe demnach einen Verlust an Rechtssicherheit zur Folge. Für die Kommission erscheine eine „Mittellösung“ sinnvoll, wie sie zuletzt Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache *GEMO SA*⁶ vorgeschlagen hat, wonach nur in Fällen, in denen der Zusammenhang zwischen der vom Mitgliedstaat gewährten Finanzierung und der auferlegten klar definierten Gemeinwohlverpflichtung unmittelbar und offensichtlich sei, schon keine Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG vorliege. Borchardt stellte jedoch auch klar, dass die Kommission trotz ihrer Einwände gegen die *Ferring*-Rechtsprechung dieser in ihrer Anwendungspraxis

Folge leiste. Im Weiteren ging Borchardt kurssorisch auf die Frage ein, wann Finanzierungsmaßnahmen als „aus Mitteln des Staates gewährt“ anzusehen seien. Die Rechtsprechung des EuGH im *PreussenElektra-Urteil*⁷, die für das Vorliegen des Tatbestandsmerkmals verlangt, dass die Mittel zuvor durch den staatlichen Haushalt geflossen sind, geht nach Ansicht Borchardts an der Praxis vorbei und degradiert – aufgrund der Möglichkeit zur Einrichtung von Fonds – dieses Tatbestandsmerkmal letztlich zur Beliebigkeit. Abschließend betonte Borchardt die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei der Definition der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, über die die Kommission lediglich eine Missbrauchskontrolle ausübe.

Leistungen der Daseinsvorsorge und Wettbewerbsfreiheit – Die Position des BDI

Andreas Möhlenkamp äußerte zu Beginn seines Vortrags sein Credo, der ganz überwiegende Teil der privaten Wirtschaft sei der Auffassung, dass Daseinsvorsorge am ehesten dadurch gesichert werde, dass möglichst viele Leistungen im Wettbewerb angeboten würden. Darüber hinaus liege die Darlegungs- und Beweislast dafür, dass der Staat wirtschaftlich tätig werde, beim Staat. In Bezug auf das Europäische Beihilfenrecht bemängelte er einen fehlenden politischen Willen der Landesbehörden zur Anwendung des Transparenzrichtliniengesetzes auf öffentliche Unternehmen. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sei zudem eine möglichst weitgehende Notifizierungspflicht für alle Zuwendungen des Staates an öffentliche Unternehmen notwendig. Schließlich wies Möhlenkamp auf die mangelhaften Rechtsschutzmöglichkeiten privater Unternehmer hin, gegen eine das kommunale Wirtschaftsrecht verletzende Errichtung öffentlicher Unternehmen vorzugehen. Insgesamt sei in Deutschland eine Perpetuierung der alten geschützten Bereiche der öffentlichen Hand zum Nachteil der privaten Unternehmen festzustellen.

Öffentliche Daseinsvorsorge – eine politische Auseinandersetzung über Macht und Märkte

Die These, in der Diskussion um die öffentliche Daseinsvorsorge gehe es im Kern nicht um wirt-

schaftliche oder rechtliche Fragen, sondern um eine politische Auseinandersetzung über Macht und Märkte, stand im Mittelpunkt des Beitrages von *Klaus Büniger*. Besonders die Beliebigkeit der Deskription des Daseinsvorsorgebegriffs öffne dem Kampf um Einfluss und Gestaltungsspielräume Tür und Tor. Staatliche Eingriffsmöglichkeiten würden verteidigt und zum Teil sogar ausgeweitet, obwohl es gerade der Markt und der Wettbewerb seien, die zu einem breiten Angebot an elementaren Dienstleistungen und zu niedrigen Preisen führten. Marktversagen in diesem Bereich sei primär mit wettbewerbspolitischen Instrumenten zu begegnen, nicht mit staatlichem Unternehmertum.

Die Neuregelung der Daseinsvorsorge im Strom-, Telekommunikations- und Bankensektor – Die Perspektive der Politikwissenschaft

Aus der Sicht der Politikwissenschaft skizzierte *Roland Sturm* zunächst zwei alternative Modelle eines zukünftigen Staatenbildes: auf der einen Seite den Wettbewerbsstaat, der dem Markt hierarchisch und als Gegenpol gegenüberträte, bei dem die Globalisierung einen Zwang darstelle und der zu einem großen Maß an Uniformität führe; zum anderen den regulatorischen Staat, der als Korrektiv der Marktkräfte fungiere, ein hohes Maß an Vielfalt zulasse und bei dem sich Globalisierung als Chance darstelle. Im Anschluss hieran machte Sturm anhand der unterschiedlichen Neuregelungen der Daseinsvorsorge im Strom-, Telekommunikations- und Bankensektor deutlich, dass die Europäische Union auf das zuletzt genannte Modell zusteue. Die differenzierten Regelungen in den verschiedenen Sektoren ließen je nach Politikfeld und Mitgliedstaat unterschiedliche Lösungen zu. Der nationale Entscheidungsprozess umfasse nicht nur das, was Daseinsvorsorge sei, sondern auch die Art und Weise der Zielerreichung. Die Europäische Union erzwingt damit keine Uniformität, sondern sehe – im Rahmen allgemein anerkannter Prinzipien – eine nationale Sphäre vor.

Einrichtungen öffentlicher Daseinsvorsorge: Die Position der deutschen Kommunen

Der zweite Tag der Konferenz wurde eröffnet durch eine Stellungnahme von *Michael Ode-*

brecht, der für die Erhaltung der kommunalen Wirtschaftsbetriebe plädierte. Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen sei Ausdruck ihres in Artikel 28 GG verankerten Selbstverwaltungsrechts. Die Grenze sei allerdings dort erreicht, wo das reine Geldverdienen im Vordergrund stehe. Der Deutsche Städtetag trete daher ein für eine Rückbesinnung auf die Erbringung von Grundversorgungsleistungen durch die Kommunen. In diesem Bereich seien kommunale Wirtschaftsbetriebe aber unverzichtbar, da sie mehr leisteten als die unter rein monetären Vorzeichen arbeitenden privatwirtschaftlichen Betriebe.

Im Übrigen wies Odebrecht darauf hin, dass die Anwendung des EG-Wettbewerbsrechts die kommunalen Wirtschaftsbetriebe besonders hart treffe. Ein kommunaler Eigenbetrieb gehe unter, wenn er bei einem Ausschreibungswettbewerb unterlegen sei, da ihm die Möglichkeit fehle, auf andere Märkte auszuweichen.

Einrichtungen öffentlicher Daseinsvorsorge: Die deutschen Sparkassen

Anschließend referierte *Sven Matthiesen* über die Rolle der Sparkassen im Bereich der Daseinsvorsorge. Aus Sicht der Kommission seien öffentlich-rechtliche Kreditinstitute nicht als Instrument der Daseinsvorsorge anzusehen. Hierfür fehle die präzise Festlegung der Dienstleistung, Gewährträgerhaftung und Anstaltslast stellten sich daher nach Ansicht der Kommission als unzulässige Beihilfe dar.

Dennoch hielten die Sparkassen an ihrer Ansicht fest, durch die Sicherstellung des Zugangs zu bargeldlosem Geldverkehr und zu Krediten in der Fläche eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu erbringen. Gewährträgerhaftung und Anstaltslast seien daher keine Beihilfe, sondern stellten nur die Eigenhaftung des Staates dar, vergleichbar mit der Eigenhaftung des privaten Unternehmers. Die Verständigung mit der Europäischen Kommission im Juli 2001 auf die mittelfristige Abschaffung der Gewährträgerhaftung sei daher ausschließlich erfolgt, um Rechtssicherheit zu erlangen und einen langwierigen Rechtsstreit zu vermeiden.

Modelle der Daseinsvorsorge aus EG-rechtlicher und ökonomischer Sicht

Charles B. Blankart legte in seinem Vortrag zunächst drei Prinzipien dar, die die Kommission in ihrer Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa festgelegt habe: zunächst das Prinzip der Neutralität, wonach öffentliche und private Unternehmen bezüglich der Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln gleich zu behandeln seien, sodann das Prinzip der Gestaltungsfreiheit, welches besage, dass es den Mitgliedstaaten überlassen sei, zu bestimmen, wann die Marktkräfte eine Leistung nur in unzureichender Weise bereitstellen, sowie schließlich das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, wonach sicher gestellt werden müsse, dass Einschränkungen des Wettbewerbs nicht über das zur tatsächlichen Erfüllung des Auftrags erforderliche Maß hinausgingen. Unter Betrachtung der für jeden Fall unterschiedlichen technologischen Bedingungen, der angestrebten Qualitätsstandards sowie der Frage der Finanzierung entwickelte Blankart im Folgenden aus ökonomischer Sicht sechs Modelle der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge, die seiner Ansicht nach die zuvor dargelegten Rahmenvorgaben des Vertrages erfüllen: Das Versorgermodell, das Universaldienstmodell, das Betreibermodell, das Versorgermodell mit Regulierung, das Qualitätssicherungsmodell sowie das Quersubventionsmodell.⁸

Rückzug des Staates und bürgerschaftlich-private Selbstorganisation

Guy Kirsch referierte über die bürgerschaftlich-private Selbstorganisation und gelangte zu dem Ergebnis, es gebe das Bedürfnis nach einem Bereich, in dem Menschen miteinander umgehen, die sich wechselseitig als Personen nichts bedeuten, die aber Leistungen unter Ansehen der Person und unter Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse in Anspruch nehmen. Daher existiere ein Sektor, der sich als öffentlicher Raum darstelle, der nicht merkantil und nicht staatlich sei. Dieser sei aber in ständiger Gefahr, zu nahe an die anderen Sektoren Markt und Staat zu geraten und hierdurch zugrunde zu gehen.

Einrichtungen öffentlicher Daseinsvorsorge in Frankreich

Christian Pielow ging in seinem Vortrag auf das Konzept des Service public in Frankreich ein. Es handele sich hierbei um ein traditionsreiches, mit rechtsnormativer Verbindlichkeit ausgestattetes Grund- und Strukturelement der französischen Staats- und Gesellschaftsordnung, das sich im Kontext des Wandels vom Eingriffs- zum Leistungsstaat entwickelt habe. Im weiteren Sinne diene das Konzept des Service public zur Legitimation des leistenden Staatshandelns und sei über die Bedeutung als zentrales Kriterium bei der Abgrenzung zwischen privatem und öffentlichem Recht hinausgehend ein Kernelement des gesamten französischen Verwaltungsrechts. Im engeren Sinne sei Service public heute gleichbedeutend mit staatlichem Aufgabenmonopol und beschreibe eine ureigene Domäne des Staates. Privatwirtschaftliche Betätigung im Rahmen der Services publics bedürfe damit einer „Konzession“, die die Übertragung der eigentlich staatlichen Aufgabe auf Dritte bewirke.

Die Betätigung des Konzessionärs in eigentlich staatlicher Sphäre bedinge, dass die Betreiber umfassenden öffentlich-rechtlichen Pflichten unterworfen seien, die im Einzelnen in „cahiers des charges“ (Lastenheften) oder „contrats de plan“ (Zielvereinbarungen) niedergelegt seien. Service public schließe Wettbewerb zwar nicht zwingend aus, wie das Beispiel der Vergabe von Taxikonzessionen zeige. Die Überlagerung von Services publics mit den spezifischen Bindungen privater Konzessionäre fördere allerdings die Tendenz zu wettbewerbsfeindlichen Sonderrechtsregimen. Abschließend vertrat Pielow die Ansicht, Artikel 86 Absatz 2 EG sei mit der Forderung nach einem hoheitlichen Betrauungsakt offenkundig auf das französische Konzept des Service public zugeschnitten.⁹

Daseinsvorsorge durch Wettbewerb

Zum Abschluss der Konferenz hob *Jürgen Kühling* hervor, dass das Gemeinschaftsrecht vom Grundsatz einer Daseinsvorsorgesicherung durch und im Wettbewerb ausgehe, und legte am

„Paradebeispiel“ des im deutschen Telekommunikationsrecht normierten Verfahrens der Auferlegung von Universaldienstleistungen dar, wie Daseinsvorsorge durch die Implementierung so vieler Wettbewerbs Elemente wie möglich erreicht werden könne. In diesem Verfahren werde überhaupt nur ein Teil denkbarer Leistungen als Dienste der Daseinsvorsorge definiert. Dann werde abgewartet, ob diese Dienste nicht im Markt erbracht würden. Selbst im Fall des Marktversagens werde noch auf den Wettbewerb gesetzt, soweit eine Ausschreibung der Universaldienstleistung vorgesehen sei. Der Bund versuche dann den kostengünstigsten Anbieter zu gewinnen, um die Erreichung der Daseinsvorsorgeziele zu möglichst geringen Kosten zu gewährleisten. Erfolge keine Ausschreibung, sei schließlich zumindest eine Orientierung des Ausgleichs an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung vorzunehmen. So werde immerhin eine Wettbewerbsverzerrung durch mögliche Quersubventionierungen verhindert. Insbesondere die enge Definition der Universaldienste habe dazu geführt, dass in Deutschland bislang keine Universaldienste unter hoheitlichen Eingriffen erbracht werden mussten. Für die Telekommunikationswirtschaft habe sich demnach – manchen Unkenrufen zum Trotz – die Daseinsvorsorge im Wettbewerb und durch Wettbewerb als große Erfolgsgeschichte herausgestellt. Dieses erfolgreiche System sei durchaus auch auf andere Sektoren übertragbar, wobei es in jedem Falle bestimmter, sektorspezifischer Anpassungen des Regulierungssystems bedürfe.¹⁰

Insgesamt hat die Konferenz in Bonn gezeigt, dass die Diskussion um die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge nicht nur eine Vielzahl ökonomischer und juristischer Fragen aufwirft, sondern angesichts der erheblichen wirtschaftlichen Interessen ein wichtiges „Schlachtfeld“ der Vertreter unterschiedlicher Interessengruppen ist. Angesichts der zu erwartenden weiteren Änderungen der Rahmenbedingungen für die Erbringer von Daseinsvorsorgediensten erscheint ein Ende dieser Auseinandersetzung nicht abzusehen und eine weitere wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Thema auch in Zukunft geboten.

Anmerkungen

1. Siehe nur die Sammelbände Rudolf Hrbek/Martin Nettesheim (Hrsg.): Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, Baden-Baden 2002; und Jürgen Schwarze (Hrsg.): Daseinsvorsorge im Lichte des Wettbewerbsrechts, Baden-Baden 2001.
2. Mitteilung der Kommission vom 20.9.2000: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, in: ABl. Nr. C 17/2001, S. 4.
3. Bericht der Kommission für den Europäischen Rat in Laeken über Leistungen der Daseinsvorsorge vom 17.10.2001, KOM (2001) 598 endg.
4. EuGH, Rs. C 53/00, Ferring, Urteil vom 22.11.2001.
5. Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Léger in der Rs. C 280/00, Altmark Trans, vom 19.3.2002.
6. Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rs. C-126/01, GEMO SA, vom 30.4.2002.
7. EuGH, Rs. C-397/98, PreussenElektra/Schleswig, Urteil vom 13.3.2001.
8. Siehe hierzu ausführlich Charles Beat Blankart: Modelle der Daseinsvorsorge aus EG-rechtlicher und ökonomischer Sicht, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 4/2002, S. 340-352.
9. Siehe ausführlich zum Konzept des „Service public“ einschließlich seiner Entstehungsgeschichte Johann-Christian Pielow: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung, Tübingen 2001, S. 111-266.
10. Siehe hierzu eingehend Jürgen Kühling: Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge in Deutschland: Die Telekommunikationswirtschaft als Paradebeispiel einer Daseinsvorsorge im Wettbewerb, in: Rudolf Hrbek/Martin Nettesheim (Hrsg.): Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, Baden-Baden 2002, S. 138-154.

Winfried Rasbach, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.

Erfolgsbedingungen ökonomischer Aufholprozesse in Europa

Deike Fuchs und Hans-Eckart Scharrer

Die fünfte gemeinsame Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration und des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA) galt dem Thema der ökonomischen Konvergenz- und Divergenzprozesse in der Europäischen Union. Mit der Wahl dieses Themas sollte zum einen, so *Hans-Eckart Scharrer* und *Rolf Caesar* in ihrer Begrüßung, die Entwicklung der realen und nominalen Konvergenz unter den neuen Bedingungen der Wirtschafts- und Währungsunion überprüft und kritisch reflektiert werden. Zum anderen ging es darum, die Ergebnisse, Perspektiven und Erfolgsbedingungen ökonomischer Aufholprozesse in Europa vor dem Hintergrund der bevorstehenden Osterweiterung zu analysieren. Schließlich sollte nach dem Beitrag der gemeinschaftlichen Strukturpolitik zu diesem Aufholprozess gefragt und sollten die Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftspolitischer Koordinierung diskutiert werden.

Konvergenz und Divergenz in der ökonomischen Theorie

Den theoretischen Einstieg in die Thematik lieferte *Renate Ohr*. Sie zeigte zunächst, dass unter den (restriktiven) Annahmen der traditionellen (neoklassischen) Theorie die Integration eine internationale Angleichung der Faktorerrträge und damit der Pro-Kopf-Einkommen bewirkt. Weitere mögliche Konvergenzeffekte können sich aus der Währungsintegration ergeben. Neuere Ansätze betonen demgegenüber die Rolle steigender Skalenerträge, von Spillover-Effekten, Agglomerationsvorteilen und technischem Fortschritt sowie – in der „Neuen ökonomischen Geographie“ – von brancheninternen Lokalisations- und branchenexternen Urbanitätsvorteilen (Zentripetalkräfte), durch welche die Divergenz tendenziell eher zunimmt. Auch die Währungsintegration wird eher kritisch gesehen. Allerdings finden Agglomerationsvorteile ihr Ende in Ballungsnachteilen, und auch die

Konvergenz und Divergenz in der EU: Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen

Interdisziplinäre Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) und des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA)

Hamburg, 4.-5. Juli 2002

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Rolf Caesar, Universität Hohenheim
Dr. Konrad Lammers, HWWA Hamburg
Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer, HWWA Hamburg

Wirtschaftliche Konvergenz und Divergenz: Theoretische Konzepte

Prof. Dr. Renate Ohr, Universität Göttingen

Konvergenz und Divergenz der wirtschaftlichen Performance in der EWU: Empirische Befunde und ökonomische Bewertung

Wachstums- und Beschäftigungsgefälle: Ursachen und Konsequenzen

Prof. Dr. Ulrich van Suntum, Universität Münster

Inflationsdifferenzen als Problem in der EWU sowie im Aufholprozess der Beitrittsländer?

Prof. Dr. Hermann Remsperger, Deutsche Bundesbank

Budgetdefizite und Staatsschuldenabbau: Haben die Maastricht-Regeln zu einer nachhaltigen Konsolidierung geführt?

Dr. Friedrich Heinemann, ZEW Mannheim

Ökonomische Aufholprozesse in Europa: Ergebnisse, Perspektiven, Erfolgsbedingungen

Aufholprozesse in Europa der 15: Erwartungen und Ergebnisse

Dr. Jan Delhey, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Dr. Reiner Martin, Europäische Zentralbank

Reale Konvergenz und EU-Osterweiterung: Perspektiven für Aufholprozesse in Osteuropa

Dr. Martin Hallet, Europäische Kommission

Dr. Konrad Lammers, HWWA-Institut Hamburg

Konvergenz oder Divergenz der nationalen Wirtschaftspolitiken?

Europäische Strukturpolitik oder nationale Standortpolitik: Was trägt den Aufholprozess?

Dr. Gerhard Untied, Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster

Dr. Christian Weise, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin

Die Rolle der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU

Prof. Dr. Rolf H. Hasse, Universität Leipzig

Dr. Christoph Meyer, Universität zu Köln

Wirtschaftspolitik kann die Konvergenz fördern. Das Ergebnis – Konvergenz oder Divergenz – ist deshalb offen. Empirischen Untersuchungen zufolge hat die Streuung der Pro-Kopf-Einkommen in der Europäischen Union im Zeitablauf abgenommen (δ -Konvergenz), und ärmere Regionen sind meist rascher gewachsen als reichere (β -Konvergenz); der Konvergenzprozess vollzieht sich allerdings, so Ohr, in sehr langsamem Tempo.

Konvergenz und Divergenz in der EWU

Anhand des jüngst vorgelegten Internationalen Beschäftigungs-Rankings für die Bertelsmann-Stiftung behandelte *Ulrich van Suntum* Ursachen des (Wachstums- und) Beschäftigungsgefälles. Die Studie stellt die beschäftigungspolitischen Erfolge von 21 Industrieländern gegenüber und versucht, die Unterschiede mit Hilfe eines multikausalen Ansatzes von acht Wirkungsfaktoren ökonomisch zu erklären. Tatsächlich gibt es erhebliche Unterschiede von Land zu Land. Im Zentrum der beschäftigungspolitischen Problematik stehen heute mikroökonomische Probleme: hohe Regulierungsdichte auf den Güter- und Arbeitsmärkten, Fehlanreize für Arbeitslose, hohe Staats- und Abgabenquoten und unzureichende Rentabilität privater Investitionen.

Van Suntum unterscheidet vier wirtschaftspolitische Grundmuster: Die beste beschäftigungspolitische Performance weisen die „wettbewerbsorientierten Marktwirtschaften“ (angelsächsische Staaten, Schweiz) auf, ähnlich erfolgreich sind die „korporativen Leistungsgesellschaften“ (Norwegen, Japan, Österreich, Dänemark). Die schlechtesten Ergebnisse erzielten die „verteilungsorientierten Wohlfahrtsstaaten“ (darunter Deutschland, Frankreich, Italien). Die südeuropäischen „Transformationsökonomien im Aufholprozess“ stellen einen Sonderfall dar.

Stellen Inflationsdifferenzen in der EWU ein Problem für die Geldpolitik dar? Dieser Frage widmete sich *Herrmann Remsperger* in seinem Beitrag. Er begann mit der Feststellung, dass eine Währungsunion keinesfalls einheitliche Preissteigerungsraten zu jeder Zeit im gesamten Währungsgebiet impliziert: Das „Atmen“ der

regionalen Preisstruktur ist ebenso selbstverständlich wie Veränderungen in den relativen Güterpreisen. Zu den Ursachen für die beobachteten Preisdivergenzen in der EWU gehören die länderspezifische Zusammensetzung des Index-Warenkorbes, externe Preisschocks mit regional unterschiedlicher Wirkung (Ölpreise), unterschiedliche steuerliche und administrative Regelungen sowie die zyklische Position der einzelnen Länder und ihre Stellung im langfristigen Wachstumsprozess. Der Balassa-Samuelson-Effekt ist nach Remspergers Auffassung kein überzeugendes Argument für eine Aufweichung der Stabilitätsnorm der Europäischen Zentralbank. Auch betonte er, dass es weder im Interesse der jetzigen EWU-Teilnehmer noch der Beitrittskandidaten wäre, wenn das Preiskonvergenz-Kriterium aufgeweicht würde. Reale und nominale Konvergenz sollten Hand in Hand gehen, um ein möglichst spannungsfreies Funktionieren der einheitlichen Geldpolitik in einem erweiterten Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten.

Nachdem die Fiskalpolitik sich noch bis zum Jahr 2000 auf einem stabilen Konsolidierungspfad befand, ist seitdem eine merkliche Verschlechterung eingetreten, konstatierte *Friedrich Heinemann* in seinem Referat über die Defizitentwicklung in der Eurozone und die Bedeutung der Konsolidierungsstrategie. Nicht nur die Datenverschlechterung, sondern vor allem auch der Umgang mit dem Regelwerk des Stabilitätspakts nährt dabei die Skepsis an der Nachhaltigkeit der Konsolidierung. Fehlschläge auf dem Weg zu ausgeglichenen Budgets sind, so Heinemann, keineswegs nur konjunkturbedingt, wie die Ergebnisse erfolgreicher Länder belegen. Vielmehr hat die Fiskalpolitik in Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal durch eine falsche Konsolidierungsstrategie die heutigen Probleme mitverursacht: Statt die konsumtiven Staatsausgaben zu kürzen, wurden die Defizite vor allem durch Investitionskürzungen und Abgabenerhöhungen bekämpft. Angesichts der Gefahr einer Aufweichung des Regelwerks des Stabilitäts- und Wachstumspaktes forderte Heinemann die weniger erfolgreichen Staaten auf, sich im eigenen Interesse den Regeln des Paktes zu unterwerfen und vor allem die konsumtiven Staatsausgaben zurückzuführen.

Aufholprozesse im Europa der 15

Jan Delhey stellte die Konvergenz unter dem Aspekt der Modernisierung in den Vordergrund und ermittelte anhand von Indikatoren, wie dem Strukturwandel der Wirtschaft, dem Wohlstandsniveau, der medizinischen Versorgung sowie dem Niveau der sozialen Sicherung, fünf Ländergruppen, deren Zusammensetzung sich von 1970 bis 2000 kaum verändert hat. Die modernsten EU-Staaten sind demnach Schweden, die Niederlande und Dänemark, die am wenigsten modernen Spanien, Griechenland, Irland und Portugal. Alle 15 Staaten sind, so der Referent, über den betrachteten Zeitraum moderner geworden und bei den meisten Einzelindikatoren hat eine konvergente Entwicklung stattgefunden. Was den Modernisierungsrückstand der Kohäsionsländer betrifft, überwiegen die Erfolge bei der Entwicklung der Indikatoren bei weitem die Misserfolge. Die Rolle der Europäischen Union für die Modernisierung stuft *Delhey* als gering ein, da die Modernisierung auch ohne die Union stattfindet, die Politik der Union lediglich das Aufholen der Schwächeren fördert. Das endogene Potential der Gesellschaften ist weitaus wesentlicher für Modernisierungserfolge.

Reiner Martin behandelte die reale Konvergenz der Kohäsionsländer anhand stilisierter Fakten. Die Beschäftigungsquote hat sich danach lediglich in Spanien und Irland verbessert, die Arbeitsproduktivität ist nur in Portugal und Irland angestiegen. Auffällig sind die unterschiedlichen Quellen des Wirtschaftswachstums, welches in Irland überwiegend von der Faktorproduktivität, in Portugal zudem vom Kapital getragen wird. Inflation und Staatsverschuldung zeigen eine deutliche Konvergenz. Die Arbeitsstückkosten sind in allen vier Ländern rückläufig, die Unterschiede jedoch noch groß. Die Bedeutung von Wirtschaftsreformen liegt nach Meinung von *Martin* in der negativen Korrelation der Regulierungsintensität auf den Güter- und Arbeitsmärkten sowohl mit der Beschäftigung als auch mit dem Produktivitätswachstum. Bei den öffentlichen Investitionen fällt der hohe Anteil an Niedrigqualifizierten sowie das geringe Niveau öffentlicher Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf. Für Erfolge bei der Konvergenz ist

ein gutes wirtschaftspolitisches Gesamtpaket erforderlich, ein gutes Abschneiden in einzelnen Bereichen ist nicht ausreichend.

Reale Konvergenz und EU-Osterweiterung: Perspektiven für Aufholprozesse in Osteuropa

Das unterschiedliche Ausmaß an Konvergenz der Beitrittskandidaten erklärte *Martin Hallet* mit der Entwicklung der Wirtschaftspolitik. So ist die Bedeutung der Produktionsfaktoren für das Wirtschaftswachstum sowie die Faktorproduktivität sehr unterschiedlich. Die wirtschaftliche Stabilität hat sich konvergent entwickelt, insbesondere im Bereich der Währungspolitik und der Preisstabilität. Die Liberalisierung erfolgt unterschiedlich schnell und die Verwaltungskapazität weist noch Unterschiede auf. Der Anteil ausländischer Direktinvestitionen in den Kandidatenländern ist um so höher, je zentraler ihre geographische Lage ist. Bezüglich der Perspektiven nach dem Beitritt unterstrich *Hallet* die positiven Effekte, die in höheren Wachstumsraten, im Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse, in abnehmenden Investitionsrisiken sowie in einer höheren Arbeitsmobilität liegen. Die EU-Budgettransfers wirken sich dagegen erst mittelfristig aus. *Hallet* folgerte, dass der Aufholprozess langsam verlaufen und dass es dabei weiterhin Unterschiede zwischen den Beitrittsländern geben wird. Der Beitritt selbst stellt die Fortsetzung eines Prozesses dar und wird daher nicht sofort zu einer Beschleunigung des Aufholprozesses führen.

Konrad Lammers stellte aus regionalökonomischer Perspektive fest, dass die Neue Ökonomische Geographie und die Neue Wachstumstheorie auch Divergenz erklären und somit die frühere eindeutige Sichtweise abgelöst haben, wonach Integration bei einer Spezialisierung der Regionen gemäß ihrer komparativen Vorteile zu einer Konvergenz der regionalen Pro-Kopf-Einkommen führt. Die raumwirtschaftlichen Effekte der bisherigen EU-Integration bestehen in einer konvergenten Entwicklung auf Ebene der Nationalstaaten, wobei der Aufholprozess der Kohäsionsländer jedoch mit einer Zunahme regionaler Disparitäten einhergegangen ist. Wegen der stärkeren Spezialisierung von Regionen ist eine zen-

trale Lage nicht mehr allein für deren Erfolg entscheidend. Als raumwirtschaftliche Trends im Zuge der Osterweiterung identifizierte Lammer eine über dem EU-Durchschnitt liegende Wachstumsdynamik sowie eine Zunahme der regionalen Divergenz bei gleichzeitiger gesamtstaatlicher Konvergenz. Dabei tragen die Hauptstadtregionen den Konvergenzprozess, gefolgt von den westlichen Grenzregionen. Die östlichen Regionen fallen zurück. Daher ist eine nationale Standortpolitik für die Beitrittsländer wichtiger als die EU-Strukturpolitik, welche nur zur Unterstützung der nationalen Aufholprozesse eingesetzt werden sollte, nicht aber zum Abbau regionaler Disparitäten.

Europäische Strukturpolitik oder nationale Standortpolitik – was trägt den Aufholprozess?

Die Rolle für regionale Förderprogramme sah *Gerhard Untiedt* darin, die Wirtschaftsstruktur zu verändern und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, wodurch langfristiges Wachstum und reale Konvergenz erzielt werden können. Die Förderung der Infrastruktur führt über reduzierte Produktionskosten und erweiterte Produktionsmöglichkeiten zu einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit. Diese Entwicklung setzt sowohl exogene Prozesse wie höhere Investitionen aus dem Ausland und eine höhere Zuwanderung als auch endogene Entwicklungen wie Spezialisierung, Diversifikation und eine Verbesserung des sozialen und institutionellen Umfelds in Gang, welche das regionale Potential weiter stärken. Die Strukturfonds der Europäischen Union haben sowohl nachfrage- als auch angebotsseitige Wirkungen. Über die Ausgaben steigen regionale Nachfrage, Produktion und Beschäftigung, durch die Infrastrukturverbesserung, Qualifikation und einen höheren Kapitalstock steigt die regionale Produktivität und damit die Exporte. Die Strukturfonds wirken auch über die Zunahme privater Investitionen. Untiedt hielt fest, dass Aufholprozesse in der Union nur auf nationaler, nicht aber auf regionaler Ebene beobachtet werden können.

Christian Weise identifizierte ein Spannungsfeld zwischen der EU-Strukturpolitik und der nationalen Wirtschaftspolitik, welches im Interessen-

konflikt zwischen Wachstum und Verteilung liegt. Weise gab zu bedenken, dass Darlehen anstelle von Zuschüssen das überlegene Instrument sein können. Die Konditionalität der Strukturfonds, die eine Verzahnung der Maßnahmen auf europäischer Ebene mit der nationalen Wirtschaftspolitik herstellt, funktioniert nur unter einer Vielzahl von Bedingungen. Zur Optimierung der Vergabemodalitäten schlug Weise vor, die Transfers an die nationale Wirtschaftspolitik zu koppeln. Ausgehend vom Grundgedanken einer optimalen Staatsquote solle eine wachstumsfördernde Haushaltskonsolidierung herbeigeführt werden, das heißt unproduktive Ausgaben sollten gesenkt werden. Bei Fehlverhalten sei eine graduelle Mittelkürzung zu erwägen. Eine solche Koppelung stelle ein einfaches, transparentes Verfahren dar, das auf belastbaren Indikatoren beruhe. Sanktionen erfolgten graduell, zeitnah und automatisch. Es bleibe Raum für Wettbewerb und Autonomie, der Eingriff in die Souveränität der Empfängerländer erfolge nur, soweit er unvermeidbar sei.

Die Rolle der wirtschaftspolitischen Koordination in der Europäischen Union

Rolf Hasse betonte, dass die Wirtschaftsunion hinter der Währungsunion zurückgeblieben sei, insbesondere mit Blick auf den Arbeitsmarkt. Im Bereich der Währungspolitik ist eine weitgehende Konvergenz erreicht. Auf die Bereiche Beschäftigung, Renten, Diskriminierung und Arbeitsplatzqualität wird die Methode der offenen Koordinierung angewandt mit dem Ziel, die Wirtschaftspolitiken der EU-Staaten zu koordinieren und im Ergebnis deren Konvergenz zu erreichen. Als Spannungsebenen der Wirtschaftspolitik sah Hasse die Forderung nach einer Wirtschaftsverfassung für die Europäische Union, den Wunsch nach einer Stärkung der Eurogruppe, die Diskussionen über eine Relativierung des Zieles der Preisstabilität und eine Lockerung des Stabilitätspakts sowie die Schaffung eines eigenen Emissionsrechts der Gemeinschaft, um Wachstum und Beschäftigung anzuregen. Zur Lösung dieser Spannungen propagierte Hasse eine Diskussion über die Kompatibilität der nationalen Instrumente der Wirtschaftspolitik, eine europäische Arbeitsmarktinitiative, die Stär-

kung des Beschlussverfahrens im Rahmen des Stabilitätspakts, eine Stärkung der Wettbewerbspolitik sowie die Schaffung eines externen Berichtswesens über die Struktur- und Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft.

Christoph Meyer machte als Bereiche wirtschaftspolitischer Konvergenz die Ziele, die Instrumente, die Akteure und die Diskurse aus. Er unterschied die Zentripetalkonvergenz, die nur durch harte Koordinierung und Sanktionen zu erreichen ist, von der Wettbewerbskonvergenz. Als politikwissenschaftliche Erklärungsansätze für Konvergenz zog Meyer die These der funktionalen Spill-overs, die über die Herausbildung von Interdependenzen zu Konvergenz führen, neo-institutionelle Ansätze, welche die Bedeutung von Institutionen, wie beispielsweise dem Stabilitätspakt, für Konvergenz in den Vordergrund stellen, sowie konstruktivistische Ansätze heran, welche die Rolle von Ideen, Werten und Identitäten betonen, so dass ökonomische Prozesse durch nationale Diskurse gefiltert werden. Das gemeinsame Wirken all dieser Einflüsse wird von der Fusions-These unterstellt. Demnach wird eine europäische Wirtschaftsregierung dadurch entstehen, dass europäische Institutionen und Akteure ein Diskurs-Netzwerk bilden. Als Reformoptionen nannte Meyer erstens eine Regeländerung mit dem Ziel, das Verhalten der Akteure zu verändern (beispielsweise über Sanktionen), zweitens eine verbesserte Sichtbarkeit, Legitimität und Glaubwürdigkeit und drittens eine verbesserte ökonomische Passgenauigkeit (functional fit).

Fazit

Zu den zentralen Themen der Referate und Diskussionen gehörte die Frage: Warum gelingt es

einigen Ländern und Regionen, auf den „richtigen Weg“ zu kommen, und anderen nicht? Diese Frage stellte sich hinsichtlich der Konvergenz auf ein hohes Beschäftigungsniveau, bei der Einhaltung der Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, aber auch bei der Überwindung des Wohlstandsgefälles innerhalb der Europäischen Union. Die empirischen Untersuchungen konnten dazu einige Hinweise liefern. Als bedeutsam erweist sich die Rolle der institutionellen Arrangements auf der nationalen wie auf der Gemeinschaftsebene. Länder und Regionen mit hoher Regulierungsdichte und ausgeprägter Verteilungsmoralität zeigen Schwächen bei Wachstumsdynamik und Beschäftigung, aber auch bei der Haushaltskonsolidierung.

Gemeinschaftliche Arrangements wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt oder das Benchmarking im System der offenen Koordinierung können, wenn die Anreize und Sanktionen richtig gesetzt werden, das Aufbrechen von Verkrustungen unterstützen, die Wachstumskräfte stärken und Fehlentwicklungen eindämmen oder verhindern. Demgegenüber werden Fehlanreize, wie sie etwa für das System der europäischen Strukturfonds konstatiert wurden, suboptimale öffentliche und private Entscheidungen provozieren und damit die Wirksamkeit staatlichen Handelns beeinträchtigen. Insgesamt wurde deutlich: Eine schwache wirtschaftliche Performance ist kein Schicksal, ebenso wie Spitzenplätze im wirtschaftlichen Wettbewerb und im Aufholprozess nicht von selbst zufallen. Die nationale Wirtschaftspolitik bleibt unverändert gefordert. Ökonomische Konvergenz und Divergenz wird deshalb, nicht nur wegen der bevorstehenden Erweiterung der Union, auch in Zukunft ein Thema sein.

Deike Fuchs, Dipl.-Vw., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv.

Prof. Dr. Hans-Eckart Scharer, Vizepräsident, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv.

Anzeige 3

Welthandel im Spannungsverhältnis zwischen EU und WTO

Erik Evtimov

Die European Community Studies Association (ECSA) Suisse Tagung vom 6./7. September 2002 in Bern setzte die traditionellen gemeinsamen Tagungen der drei Schwesterorganisationen im deutschen Sprachraum ECSA Suisse, ECSA Austria und AEI Deutschland fort. Die diesjährige Tagung war Fragen der Außenwirtschaftspolitik in der Europäischen Union und in der Welthandelsorganisation (WTO) gewidmet. Die zahlreichen prominenten Teilnehmer wurden einleitend durch den Präsidenten der ECSA Suisse *Thomas Cottier* begrüßt. Er erinnerte an die vorangegangenen erfolgreich durchgeführten ECSA Drei-Länder-Tagungen in Basel, Wien und Bonn. Die 4. ECSA Drei-Länder-Tagung in Bern gliederte sich in drei wissenschaftliche Blöcke auf: *Aufgabenteilung in der europäischen Außenwirtschaftspolitik, Entwicklungsperspektiven der WTO sowie Die besonderen Drittlandbeziehungen der EU im Lichte des WTO-Rechts*. Sie wurden von den jeweiligen Vertretern des Vorstandes der drei ECSA Organisationen präsiert – *Wulfdieter Zippel* für das AEI Deutschland, *Fritz Breuss* für die ECSA Austria und *Thomas Cottier* für die ECSA Suisse.

Das erste Panel war zentralen Fragen der Aufgabenteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in der Außenwirtschaftspolitik gewidmet. *Jacques Bourgeois* und *Stefan Griller* waren sich einig, dass die durch den Vertrag von Nizza eingeführten Änderungen nicht zu einer Stärkung der Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union führen. Im Mittelpunkt ihrer Ausführungen stand die neue Fassung des Artikels 133 EG-Vertrag. Der Vertrag von Nizza brachte keine in sich geschlossene oder gar eine neue Konzeption der gemeinsamen Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft. In Bezug auf die WTO würde dies bedeuten, dass das WTO-Abkommen nach Nizza wohl nicht mehr von der Europäischen Gemeinschaft allein wegen Artikel 133 Absatz 6 EGV abgeschlossen werden könnte. Für

Perspektiven der Außenwirtschaftspolitik in der EU und der WTO

Drei-Länder-Tagung: ECSA Suisse, ECSA Austria, Arbeitskreis Europäische Integration

Bern, 6./7. September 2002

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Thomas Cottier, Universität Bern
Prof. Dr. Stefan Griller, Wirtschaftsuniversität Wien
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen

Eröffnung und Einführung in die Konferenz

Prof. Dr. Thomas Cottier, Universität Bern

Aufgabenteilung in der europäischen Außenwirtschaftspolitik

Die Aufgabenteilung von EG und Mitgliedstaaten in der Außenwirtschaftspolitik. Wie weiter nach Nizza?
Prof. Dr. Jacques Bourgeois, Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld, Brüssel

Prof. Dr. Stefan Griller, Wirtschaftsuniversität Wien

Die Rechtsnatur gemischter Abkommen und ihre Auswirkung auf die Anwendbarkeit in den Mitgliedstaaten der Union

Prof. Dr. Astrid Epiney, Universität Fribourg
Prof. Dr. Christine Kaddous, Universität Genf

Schnittstellenprobleme in der Abstimmung von Außenpolitik und wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen (Embargopolitik)

Prof. Dr. Thomas Cottier, Universität Bern

Entwicklungsperspektiven der WTO

Wirtschaftliche Folgen des WTO-Systems
Prof. Richard Senti, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

Josef Mayr, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien

Repräsentation und Legitimität: Lässt sich die Idee einer Parlamentarischen Versammlung in der WTO realisieren?

Prof. Dr. Wolfgang Benedek, Universität Graz

Stellung und Aufgaben der Menschenrechte im Rahmen des Welthandelssystems

Dr. Christine Breining, World Trade Institute, Bern
Katharina Gamharter, Research Institute for European Affairs, Wien

Die besonderen Drittlandbeziehungen der EU im Lichte des WTO-Rechts

Gefährden regionale Abkommen das Welthandelssystem?

Prof. Dr. Heinz Hauser, Universität St. Gallen
Prof. Dr. Wulfdieter Zippel, Technische Universität München

Dr. Katrin Forgó, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien

Die bilateralen Beziehungen der Schweiz zur EU: Entwicklungspotential oder Holzweg?

Dr. Ulrich Trautmann, Europäische Kommission, Brüssel

Dr. Alfred Längle, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien

Prof. Dr. Franz Blankart, Universität Genf
Botschafter a.D. Dr. Silvio Arioli, Universität Basel
Prof. Dr. Dieter Freiburghaus, Universität Lausanne

Prof. Dr. René Schwok, Universität Genf

die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union wäre es kein Schaden, so *Griller*, wenn der Vertrag von Nizza nicht in Kraft träte. Das Beste wäre ein neuer Anlauf und zwar im Zuge der Kompetenzdebatte im EU-Konvent und danach. Seine Vorschläge hierzu waren, in Artikel 133 EGV in der Fassung von Nizza die Absätze 5 bis 7 zu streichen und zugleich bei den Kompetenzbestimmungen eine allgemeine konkurrierende Kompetenz für die Außenbeziehungen nach Maßgabe der EG-internen Kompetenzlage zu schaffen. Ausschließliche Kompetenzen, insbesondere gemäß Artikel 133 EGV, blieben dadurch unberührt, ebenso wie besondere Ermächtigungen wie zum Beispiel für den Verkehr (Artikel 71 Absatz 1 lit. a EGV). Im Zuge einer solchen Debatte könnten auch Schritte unternommen werden, die unbefriedigende Teilung zwischen Außenwirtschaft (erste Säule) und Außenpolitik (zweite Säule) zu beenden oder zumindest eine bessere Koordinierung in Angriff zu nehmen. Zielsetzung müsste es – unter der Prämisse, dass das Kohärenzgebot des Artikels 3 EUV auch eine Leitlinie *de lege ferenda* darstellt – sein, eine (schrittweise) Vereinheitlichung der kompetenz-, organisations- und verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen für die Außenwirtschaft und die Außenpolitik herbeizuführen. *Bourgeois* erwog weiterhin zwei mögliche Herangehensweise namentlich aus rechtlicher und/oder rechtspolitischer Sicht, um einen Ausweg aus der gegenwärtig unbefriedigenden Sachlage zu finden.

Das zweite Panel befasste sich mit den Fragen der Rechtsnatur der Instrumente der Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union in der Form der „gemischten Abkommen“ und ihrer Auswirkung auf die Anwendbarkeit in den EU-Mitgliedstaaten. Die Ausführungen von *Astrid Epiney* wurden in vier Abschnitte eingeteilt. Ausgangspunkt war der auch vom Europäischen Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung betonte Grundsatz, dass völkerrechtliche Verträge „integrierende Bestandteile“ der Gemeinschaftsrechtsordnung sind. Die fehlende Transformation völkerrechtlicher Verträge impliziert, dass diese in der Europäischen Union als solche, das heißt als Völkerrecht gelten. Andererseits sind sie aber insoweit Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung mit der Folge, dass sie in der Gemeinschaft gelten – wenn auch als Völkerrecht – und

dass sie unter Beachtung der völkerrechtlichen Auslegungsmethoden für die Mitgliedstaaten und die Organe der Europäischen Union in gleicher Weise wie sonstige gemeinschaftsrechtliche Vorschriften verbindlich sind. Auch im Falle des Abschlusses gemischter Abkommen ist die Gemeinschaft auf völkerrechtlicher Ebene an die Gesamtheit des Vertrages gebunden. Allerdings haben nur diejenigen Bestimmungen der gemischten Verträge Anteil an dem besonderen Charakter als „integrierender Bestandteil“ des Gemeinschaftsrechts, für die der Gemeinschaft auch eine Kompetenz zum Vertragsschluss zukommt. Der zweite Punkt ihrer Ausführungen behandelte die Normenhierarchie. Das Völkervertragsrecht steht im Rang zwischen dem Primär- und dem Sekundärrecht. Dieser Vorrang des Primärrechts führt aber nur insoweit zur Nichtanwendung des Vertrages, als dies mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Gemeinschaft in Einklang steht. Dies ist aber bei einem Vertrag von vornherein nur dann der Fall, wenn seine völkerrechtliche Verbindlichkeit aus im Völkerrecht anerkannten Gründen nicht (mehr) gegeben ist. Völkerrechtliche Verträge der Gemeinschaft gehören zu dem in der Europäischen Union anwendbaren Recht nach Artikel 220 EGV. Ihre Auslegung kann Gegenstand einer Vorlagefrage nach Artikel 234 EGV sein. Bei gemischten Abkommen ist der Europäische Gerichtshof – so der dritte Punkt in den Thesen von *Epiney* – zur Auslegung der in die Kompetenz der Gemeinschaft fallenden Bestimmungen zuständig, für die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegenden Bereiche jedoch nicht. Dieser Grundsatz dürfte jedoch in der Praxis relativiert werden. Abschließend ging *Epiney* auf die Verpflichtungen der Gemeinschaft bei der Anwendung gemischter Verträge in den Mitgliedstaaten ein. Somit darf der Abschluss gemischter Verträge nicht zu einer Verschiebung der Kompetenzordnung führen. Daher ist die Gemeinschaft nur insoweit befugt und verpflichtet, die Anwendung gemischter Verträge in den Mitgliedstaaten sicherzustellen, als ihr eine Zuständigkeit zukommt und sie diese auch ausüben darf. *Christine Kaddous* hat sich komplementär zu den Ausführungen von *Epiney* auf die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Bezug auf die gemischten Abkommen konzentriert. Sie schilderte die Bedeutung der unmittelbaren Anwendbarkeit ein-

zelter Abkommensbestimmungen im Lichte der sogenannten Theorie der *consistent interpretation*.

Thomas Cottier behandelte im dritten Panel dieses Blocks die Schnittstellenprobleme in der Abstimmung von Außenpolitik und wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen (Embargopolitik). Das *Interfacing* von Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Außenwirtschaftspolitik wurde mit der Einführung von Artikel 228a EGV durch den Vertrag von Maastricht (Artikel 301 EGV) grundsätzlich geregelt. Wirtschaftliche Maßnahmen, die auf Grund von gemeinsamen Standpunkten und Aktionen vorgesehen sind, werden im Rahmen des EG-Vertrags mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Sie unterliegen damit auch dem Rechtsschutz des Europäischen Gerichtshofes und bilden so eine Eingangspforte für denselben, erste Schritte in den Bereichen der Überprüfung außenpolitisch motivierter Akte (zweite Säule) zu machen. Die Mischung von zwischenstaatlicher Kooperation, ausschließlichen beziehungsweise gemischten Kompetenzen sowie der Einfluss des UN-Rechts wirft weitere interessante und diskussionswürdige Fragen auf, auf die vertieft eingegangen werden muss und die sich auf Kompetenzen, Rechtsschutz und Entschädigungsprobleme beziehen.

Auf der Vormittagssitzung des zweiten Konferenztages wurden Fragen des zweiten Themenblocks über die *Entwicklungsperspektiven der WTO* eingehend behandelt. *Richard Senti* diskutierte im ersten Panel die wirtschaftlichen Folgen des WTO-Systems für die einzelnen WTO-Mitgliedstaaten und regionale Integrationsgemeinschaften. Welcher Spielraum verbleibt der WTO, fragte *Senti*, wenn Länder und Ländergruppen wie die Vereinigten Staaten und die Europäische Union aus binnenpolitischen (wahlpolitischen) Erwägungen mit Zugeständnissen zur Öffnung der Märkte zurückhalten? Die US-Regierung sieht zusätzliche Agrarstützungen von 120 Mrd. US-Dollar für die nächsten sechs Jahre vor und verlangt von den übrigen Handelspartnern die Rücknahme von projektgebundenen Direktzahlungen. Die Europäische Union setzt sich für die Fortführung der Direktzahlungen ein und steht einer weiteren Liberalisierung des Agrarhandels eher skeptisch gegenüber. Stößt die gegenwärtige Verhandlungsstrategie der WTO nicht an die

Grenze des Machbaren, war eine weitere von *Senti* gestellte Frage. Offen ist schließlich, ob es der WTO langfristig dienlich sein wird, die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) stärker in die Beratungen und eventuell auch in die Verhandlungen einzubeziehen. Aus der Sicht des Praktikers hat *Josef Mayr* darüber hinaus die Fragen der wirtschaftlichen Folgen des WTO-Systems für die einzelstaatlichen Interessen analysiert. Seine Ausführungen veranschaulichte er mit mehreren Beispielen aus den im Rahmen der WTO-Runden geführten Verhandlungen.

Im zweiten Panel behandelte *Wolfgang Benedek* die Problematik der Repräsentation und der Legitimität einer *Parlamentarischen Versammlung* im Rahmen der WTO. Die notwendige Stärkung der Legitimität und Akzeptanz der WTO erfordert einen umfassenden Ansatz einer verbesserten und transparenten Einbindung der parlamentarischen Vertreter, der korporativen Akteure und der zivilen Gesellschaft. Dabei geht es weniger um Mitbestimmung als um „Mitreden“ und „Gehört werden“, also primär um einen offenen Dialog. Dieser sollte nicht auf der Straße, sondern in einem geeigneten Rahmen stattfinden, der das Potential der NGOs und anderer Akteure durch einen „konstruktiven Dialog“ zur Geltung bringt. Eine mögliche Lösung kann die Schaffung eines Konsultationsgremiums sein. Dieses kann im Sinne einer zeitgemäßen Formel der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) neben Parlamentariern auch Vertreter transnationaler Unternehmen und der Zivilgesellschaft umfassen.

Im dritten Panel setzten sich *Christine Breining* und *Katharina Gambarter* mit Fragen der Menschenrechte im Rahmen des Welthandelssystems auseinander. *Breining* fasste zuerst die konzeptionellen Fragestellungen in Bezug auf die Menschenrechte auf globaler Ebene zusammen. Dabei kamen Fragen wie die zunehmende Komplexität grenzüberschreitender Sachverhalte in einem integrativen Zusammenwirken von Menschenrechten und handelsrechtlichen Regeln, Normenhierarchie und Legitimität der menschenrechtlichen Klauseln im internationalen und nationalen Recht, die Rechtfertigung des Verfahrens für das Einreichen von *amicus curiae briefs* im Rahmen des WTO-Streitbeilegungsverfahrens sowie Fragen des *Good governance* und der Konstitutiona-

lisierung des WTO-Rechts zur Sprache. *Gambharter* brachte weiterhin Beispiele und Beweise für diese Stoßrichtungen anhand des TRIPS-Abkommens und der Frage des Menschenrechts auf Gesundheit. Für sie war die Erklärung auf Menschenrecht auf öffentliche Gesundheit von Doha 2001 ein Indiz für stärkere Berücksichtigung des Menschenrechts auf Gesundheit im Rahmen des TRIPS-Abkommens (Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health).

Die Nachmittagssitzung des dritten Blocks war den *Drittlandbeziehungen der EU im Lichte des WTO-Rechts* gewidmet. Im ersten Panel drehten sich die Diskussionen um die Frage, ob die regionalen Abkommen das Welthandelssystem tatsächlich gefährden. *Heinz Hauser* stellte die These auf, dass blockübergreifende Präferenzabkommen in Zukunft an Gewicht gewinnen werden. Die Abkommen der Europäischen Union und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) mit Mexiko werden auf weitere lateinamerikanische Länder übertragen werden. Das Abkommen mit Singapur kann zu weiteren Abkommen der Europäischen Union/EFTA mit fortgeschrittenen asiatischen Ländern (zum Beispiel Korea) führen. Wenn sich die Handelsbeziehungen Europas mit asiatischen Ländern intensivieren, werden die Vereinigten Staaten kaum zurückstehen. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass sich die Vereinigten Staaten in absehbarer Zukunft stärker um die nicht der Europäischen Union angehörigen europäischen Länder bemühen werden (zum Beispiel die Schweiz). Wenn sich das heute stark polar aufgebaute System von Freihandelsabkommen stärker in Richtung eines globalen Netzwerkes entwickelt, soll eine Globalisierung im Rahmen der WTO leichter werden. *Hauser* forderte deshalb eine verstärkte Multilateralisierung der bestehenden Präferenzabkommen bei den zukünftigen WTO-Verhandlungen und eine Auflösung der polaren Freihandelsnetze. *Wulfdieter Zippel* erläuterte aus ökonomischer Sicht die Notwendigkeit neuer Regeln im Rahmen der WTO, damit komparative Vorteile für alle Beteiligten erfolgen können. Diese sollen sowohl im Rahmen der Zollunionen als auch durch Freihandelsabkommen erfolgen. Letztere müssen jedoch den

Voraussetzungen des Artikels XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) nicht widersprechen. *Katrin Forgó* gab ausführliche Informationen über das breite Netz bilateraler und multilateraler Abkommen, die die Ausnahme nach Artikel XXIV GATT in Anspruch genommen haben. Anders stellt sich die Frage, wie die notifizierten Abkommen dann tatsächlich im Committee on Regional Trade Agreements (CRTA) überprüft werden. Diese gleichgelagerte Problematik veranschaulichte sie am Beispiel des Energiecharta-Vertrags. In der anschließenden Diskussion wurde hervorgehoben, dass heute eine klare Zuständigkeit von Panels und Appellate Body zur Beurteilung von regionalen bilateralen oder multilateralen Abkommen im Rahmen der WTO besteht. Dies spricht für eine Verschiebung des Rechtsschutzes hin zu den WTO-Streitbeilegungsorganen.

Die Tagung schloss mit einer Diskussion über *die bilateralen Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union*. Die Beteiligten aus Wissenschaft und Praxis *Ulrich Trautmann, Alfred Längle, Franz Blankart, Silvio Arioli, René Schwok* und *Dieter Freiburghaus* äußerten sich aus verschiedenen Blickwinkeln zur Frage, ob der eingeschlagene bilaterale Weg Entwicklungspotential hat oder aber einen Holzweg für die Schweiz bedeutet. Angesichts der sehr komplexen Problematik lässt sich diese lebhafteste Diskussion folgendermaßen zusammenfassen: Die Pflege bilateraler Beziehungen ist ein selbstverständliches Instrument der Außenpolitik jedes Staates. Auch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist sie selbst im Verhältnis untereinander eher wichtiger und sicher nicht überflüssig geworden, wobei allerdings ihre Inhalte mit der Fortschreitung der europäischen Integration sich stark verändert haben. Die Frage, ob *die bilateralen Beziehungen* zwischen der Schweiz und der EU entwicklungs-fähig oder ausweglos sind, ist nur im Kontext der schweizerischen integrationspolitischen Diskussion zu verstehen, nämlich als Bewertung einer Option neben dem *Beitritt zur EU*, der *Beteiligung am EWR-Abkommen* oder dem *Alleingang*. Der Alleingang kann vernünftigerweise nicht als Option für die Schweiz angesehen werden.

Erik Evtimov, Sekretär ECSA Suisse, Wissenschaftlicher Assistent, Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht, Universität Bern.