65316 27. Jahrgang / Dezember 2004 4/04

integration

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

Die Zukunft der differenzierten Integration in der Perspektive des Verfassungsvertrags und der Erweiterung
Heinrich Schneider

Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union
Christian Deubner

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Europäische Verfassung versus Maastrichter Vertrag
Rolf Caesar und Wim Kösters

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum Stabilitäts- und Wachstumspakt – eine Klarstellung?
Barbara Dutzler und Angelika Hable

Europas Zukunft gestalten
Hans Martin Bury

Jenseits der Artikel – europäische Grundentscheidungen der EU-Verfassung
Klaus Hänsch

Die künftige Verfassung der Europäischen Union – ein Plädoyer für den Verfassungsvertrag
Elmar Brok

Literatur zur Osterweiterung • Tagung zum Europäischen Verfassungsvertrag

Das Europäische Parlament • Beziehungen EU-USA
Arbeitskreis Europäische Integration – Tagungen

Nomos

Institut für Europäische Politik

Das europapolitische Denken Giscard d'Estaings

Die Annahme einer europäischen Verfassung ist von großer Bedeutung für die Zukunft der Europäischen Union.

Grundlage für den jetzt vorliegenden Text ist der Entwurf des Europäischen Konvents, der unter der Ägide des Konventspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing verfasst wurde.

Die vorliegenden Texte sind Zeugnisse des politischen Handelns und einer Kommunikationspolitik des Konventspräsidenten, der zum Ziel hatte, den Konvent mit der Verabschiedung einer europäischen Verfassung zum Erfolg zu führen. Es geht dem Herausgeber dabei in erster Linie darum, Einblicke in das europapolitische Denken Giscards während des Konvents zu geben.

Der Herausgeber: Dr. Hartmut Marhold ist Generaldirektor des CIFE (Internationales Zentrum für europäische Bildung) in Nizza, Lehrbeauftragter an der Universität zu Köln und Mitglied des Kuratoriums des IEP.

Europa auf dem Weg zur Verfassung

Valéry Giscard d'Estaings Reden und Beiträge als Präsident des europäischen Verfassungskonvents

Herausgegeben von Dr. Hartmut Marhold

2004, 151 S., brosch., 26,– €, ISBN 3-8329-1017-4

Nomos

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei:
Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden
www.nomos.de

Sabine Horn:
Telefon 0 72 21/21 04-37/-38
Telefax 0 72 21/21 04-43
sabine.horn@nomos.de

integration

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

27. Jg. / Dezember 2004 **4/04**

INHALT

AUFSÄTZE

Heinrich Schneider
Die Zukunft der differenzierten Integration in der Perspektive des Verfassungsvertrags und der Erweiterung 259

Christian Deubner
Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union 274

Rolf Caesar und Wim Kösters
Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Europäische Verfassung versus Maastrichter Vertrag 288

Barbara Dutzler und Angelika Hable
Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum Stabilitäts- und Wachstumspakt – eine Klarstellung? 301

FORUM

Hans Martin Bury
Europas Zukunft gestalten 316

Klaus Hänsch
Jenseits der Artikel – europäische Grundentscheidungen der EU-Verfassung 320

Elmar Brok
Die künftige Verfassung der Europäischen Union – ein Plädoyer für den Verfassungsvertrag 328

LITERATUR

Peter Becker
Verflogene Euphorie – Die Bilanz der Osterweiterung 335

TAGUNGEN

Katrin Pecker und Charlotte Reimann
Der Europäische Verfassungsvertrag – Fortschritte für ein demokratisches und handlungsfähiges Europa 342

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Daniela Kietz und Simon Schunz
Das Europäische Parlament – Standortbestimmung einer unterschätzten Institution 349

Eugene Whitlock
Die Beziehungen zwischen der erweiterten Europäischen Union und den Vereinigten Staaten 360

integration

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

www.zeitschrift-integration.de

Herausgeber
Prof. Dr. Heinrich Schneider für das Institut für Europäische Politik

Geschäftsführende Redaktion
Dr. Barbara Lippert, Berlin (Schriftleitung, V.i.S.d.P.); Dr. Mathias Jopp, Berlin; Saskia Matl, M.A., M.A.E.S., Redaktionsassistentin, Berlin; Matthias Heddenhausen, Redaktionsassistent für den AEI, Berlin

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 Weidenfeld, München; Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln

ie ip Institut für Europäische Politik

Das 1959 gegründete Institut für Europäische Politik erstellt wissenschaftliche Analysen zu Problemen europäischer Politik, erarbeitet Handlungsoptionen und regt die praktische Anwendung der Forschungsergebnisse an. Als Gründungsmitglied der Trans European Policy Studies Association (TEPSA), Brüssel, arbeitet das IEP in einem europaweiten Netzwerk von Forschungsinstituten. Das IEP ist ein strategischer Partner der Europäischen Kommission. www.iep-berlin.de.

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION E.V.

Der 1969 gegründete AEI ist eine interdisziplinäre wissenschaftliche Vereinigung, die sich mit Fragen der Europäischen Integration und der EG/EU-Entwicklung beschäftigt. Mitglieder sind Hochschullehrer, Mitarbeiter von Forschungsinstituten und Angehörige verschiedenster 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.

integration wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

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

Anzeigen: sales friendly, Bettina Roos, Reichsstr. 45-47, 53125 Bonn, Tel. (0228) 9268835, Fax (0228) 9268836.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 30,- € (inkl. MwSt.), Studentenabonnement (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 22,- € (inkl. MwSt.). Einzelheft 10,- € (inkl. MwSt.) zuzüglich Porto und Versandkosten. Abbestellungen mit Drei-Monats-Frist zum Kalenderjahresende.

Urheberrechte: Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbeitung und Übermittlung 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 Gutachterverfahren 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, 2004 **ISSN 0720-5120**

Beilagenhinweis: Dieser Ausgabe liegen zwei Prospekte der Nomos Verlagsgesellschaft bei.
Wir bitten freundlichst um Beachtung.

Die Zukunft der differenzierten Integration in der Perspektive des Verfassungsvertrags und der Erweiterung

*Heinrich Schneider**

Prognosen über die künftige Verfassungsrealität der EU: eine riskante Sache

Zukunftsbezogene Aussagen über die „differenzierte Integration" – oder, wie man lange Zeit hindurch gesagt hat, über die „Flexibilität" – im Rahmen der Europäischen Union sind schwierig, wenn man sie nur aus dem Text des Verfassungsvertrags ableiten soll.[1] Dieser Text steht vorläufig nur auf dem Papier. Wie er die Verfassungswirklichkeit der Union prägen wird, vorausgesetzt der Vertrag wird ratifiziert und tritt in Kraft, das ist nicht präzise vorherzusagen. Verfassungstexte haben einen sehr unterschiedlichen real-normativen Sinn, je nachdem in welchem politischen Kontext sie stehen. Dietrich Schindler (der Ältere) hat daher seinerzeit betont, wie sehr der wirkliche Gehalt des Verfassungsrechts davon abhängt, was er „die ambiance" nannte.[2] Man muss davon ausgehen, dass die soziale Basis, die ökonomische Struktur, die politische Kräftekonstellation und die ideelle Landschaft der Europäischen Union in einem oder zwei Jahrzehnten ziemlich verschieden von den heutigen Verhältnissen sein werden. Schon für eine Union der 25 wären mit Sicherheit ganz erhebliche Veränderungen vorhersehbar. Im Laufe der nächsten Jahre ist jedoch der Beitritt weiterer Staaten zu erwarten. Neuerdings sieht es so aus, als ob Beitrittsverhandlungen mit der Türkei demnächst begonnen werden. Gängig ist die Meinung, dass man mit dem türkischen Beitritt in etwa zehn Jahren rechnen kann. Gerade eine solche Weichenstellung wird die Natur der Union ganz erheblich verändern. Hiervon abzusehen, wenn man von der Zukunft der „differenzierten Integration" in einer Union sprechen soll, deren Rechtsgrundlage der jetzt zur Ratifizierung anstehende Verfassungsvertrag ist oder sein sollte, wäre kein vernünftiges Vorgehen.

Besonders muss man in Rechnung stellen, dass das Verhältnis von juristischer Verfassung und „ambiance" in einem Gebilde wie der Europäischen Union einen anderen Charakter hat als in einem Staat. Die Union ist ein Gemeinwesen, eine ‚polity' sui generis, eher eine Art „starke Konföderation"[3]. Die europäische ‚polity' ist komplex und pluralistisch. Ver-

---

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

1 Der Beitrag gibt ein Referat des Autors zum Thema „The Future of Flexibility in the Constitutional Treaty" im Rahmen des „Workshop on Constitutionalisation" wieder, das am 30.09./1.10.2004 von IGC-NET (European Network of Jean Monnet Centers of Excellence) in Wien veranstaltetet wurde. Der Programmgestaltung lag noch eine Redeweise zu Grunde, die seit der Vorlage des Konventsentwurfs für einen Verfassungsvertrag Missverständnisse auslösen kann: Bis dahin verstand man unter einer „Flexibilitätsklausel" eine Vertragsbestimmung, die einer Gruppe von Mitgliedstaaten eine engere Zusammenarbeit innerhalb des Vertragssystems der EG bzw. der EU ermöglicht (statt vieler Thomas Oppermann: Europarecht, 2. Aufl., München 1999, Rdnr. 47, S. 24, für den Art. 11 EGV in der Fassung von Amsterdam). Der Konventsentwurf und ihm folgend der von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnete Verfassungsvertrag jedoch bezeichnet mit „Flexibilitätsklausel" die den früheren Vertragsartikeln (235 EWG bzw. 308 EG) entsprechende „Abrundungsklausel" (Oppermann: Europarecht, Rdnr. 523, S. 201), die für die Zielverwirklichung des Vertrags bzw. der Verfassung erforderliche Fortentwicklung des Unionsrechts ohne deren Änderung ermöglicht (Art. I-17 des Konventsentwurfs, Art. I-18 des unterzeichneten Verfassungsvertragstexts). Die Verwendung der Ausdrücke „Flexibilität", Flexibilisierung usw. für die Normierung oder Praktizierung differenzierter Integration ist daraufhin trotz vieljähriger Übung wohl nicht mehr ratsam.

2 Dietrich Schindler: Verfassungsrecht und soziale Struktur, 2. Aufl., Zürich 1944.

3 Der Autor hat anderwärts zur Umschreibung des vom deutschen Verfassungsgericht in Karlsruhe verwendeten Begriffs „Staatenverbund" den Ausdruck „confederation-plus" verwendet und das zu rechtfertigen versucht,

fassungsbestimmungen werden in verschiedenen Mitgliedstaaten und in unterschiedlichen transnationalen Regionen unterschiedlich interpretiert werden,[4] das heißt Inhalt und Geltungsweise variieren, nicht nur entlang von Zeitläuften, sondern auch im je gegebenen mentalen und politischen Kräftefeld. Für die Unionsverfassung gilt erst recht, was zeitgenössische Betrachter schon generell über Verfassungen behauptet haben: „Constitutions are not fixed and unchangeable agreements reached at some foundational moment, but chains of continual intercultural negotiations and agreements in accord with, and violations of the conventions of mutual recognition, continuity and consent."[5] Das hat Konsequenzen für das Verständnis der Differenzierung der Integration – der Integration auch im weiteren Sinn, also einschließlich der intergouvernemental-kooperativen Strukturen.

„Differenzierung": in Zukunft nicht nur Etikett für formelle Möglichkeiten

Was man bislang „Flexibilität" nannte, könnte in einer Union mit 25 und mehr Mitgliedstaaten auf verschiedene Weise in Erscheinung treten: einerseits in Wahrnehmung von Möglichkeiten, die der Verfassungsvertrag selbst vorsieht – so wie dies auch bisher immer wieder diskutiert wurde[6] – andererseits hingegen über die Vertragsbestimmungen hinweg, oder an ihnen vorbei, in Gestalt von faktischen Differenzierungen in der Deutung und der Implementierung der generellen rechtlichen Prinzipien und Normen. Derartige, sozusagen unerlaubte Differenzierungen hatten sich übrigens auch in der ‚alten' Europäischen Gemeinschaft und in der bisherigen Europäischen Union angebahnt. Sie galten in der Gemeinschaftsperspektive überwiegend als ärgerlich und für manche Beteiligte als schlicht inakzeptabel. Allerdings kamen sie üblicherweise auch nicht zur vollen Entfaltung, weil die Deutungskonflikte der Vertragsbestimmungen und die daraus resultierenden Ungleichmäßigkeiten der Implementation in der Regel zu Klagen beim Europäischen Gerichtshof führten, und weil dessen Judikatur von den Mitgliedstaaten weithin akzeptiert wurde.
Die klare Judikatur des Gerichtshofs und ihre Akzeptanz in den Mitgliedstaaten war das eigentliche Effektivitäts- und Erfolgsgeheimnis der Integration. Dabei spielte es unter anderem eine Rolle, dass die Mitgliedstaaten stark an der Effektivität des Binnenmarktregimes und damit an der einheitlichen Interpretation und Umsetzung der entsprechenden Vorschriften interessiert waren. Ob in der künftigen Union dieser ‚harte Kern' des Gemeinschaftsrechts und der bisherigen Ersten Säule der Union noch die zentrale und bestimmende Position im Gesamtsystem einnehmen wird, das versteht sich nicht von selbst. Es könnte sein, dass in Zukunft das Interesse der Mitgliedstaaten an der inhaltlichen Eindeutigkeit und an der gleichartigen Implementation des Unionsrechts nicht mehr so stark

---

vgl. Heinrich Schneider: The Constitution Debate, European Integration Online Papers, Vol. 7 (2003) Nr. 4, Beitrag zu einem interdisziplinären Forschungsprojekt „The Future Constitution of Europe", abrufbar unter http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-004a.htm (letzter Zugriff 2.11.2004); vgl. auch Heinrich Schneider: Optionen der politischen Finalität: Föderation – Konföderation – Verfassung, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik?, Bonn 2001, S. 583-666, hier S. 612ff. sowie S. 632ff. für einen darauf aufbauenden Versuch der Klärung des Begriffs „Föderation von Nationalstaaten".

4 Vgl. die Hinweise von Antje Wiener: Die Verfassung Europas: Konturen eines europäischen Konstitutionalismus, in: *integration* 3/2004, S. 176-185, hier S. 181; dort auch der Verweis auf das von Beate Kohler-Koch initiierte und durchgeführte Projekt Establishing Diversity (and Commonality) in Interpreting the Meaning of Democratic Principles and Procedures im Rahmen des 6. Rahmenprogramms der EU.

5 James Tully: Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity, Cambridge/New York 1995, S. 183f., zitiert nach Wiener: Europäischer Konstitutionalismus, S. 182.

6 Vgl. aus der überaus reichhaltigen Literatur der Achtzigerjahre z.B. Eberhard Grabitz (Hrsg.): Abgestufte Integration – Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept, Kehl u.a. 1984; aus den Neunzigerjahren vgl. z.B. Fritz Breuss/Stefan Griller (Hrsg.): Flexible Integration in Europa – Einheit oder „Europa à la carte", Wien/New York 1998.

und so gleichmäßig wirksam sein wird wie bisher, eben weil die Schaffung und Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes nicht mehr so wie in der Frühzeit die Grundlage und die Hauptsache der Gemeinschaftspolitik darstellt. Vor allem aber ist es keineswegs sicher, dass der Gerichtshof auch in Zukunft willens und imstande sein wird, Mehrdeutigkeiten und Unstimmigkeiten in der Rechtsordnung der Union und in ihrer Deutung so klar und so progressiv zu bereinigen wie bisher. Die später oft kritisch diskutierte „Integrationsfreundlichkeit" der Judikatur wurde vom Gerichtshof schon in seiner Frühzeit derart zum Prinzip erhoben, dass Diskrepanzen der Einschätzung der Normen von vornherein Grenzen erhielten. Dies war jedoch nicht eine willkürliche Weichenstellung der Richter selbst, sondern war ihnen vorgegeben von der Gemeinschaftsrechtsordnung selbst, die ja auf Integrationsdynamik abzielte.[7] Die Voraussetzungen hierfür haben sich jedoch mittlerweile geändert, nicht nur dadurch, dass Integrationsfortschritte nicht mehr so wie früher schlichtweg als erstrebenswert gelten (wofür die Konjunktur des Subsidiaritätsprinzips ein Indiz ist). Der Gerichtshof wird in einer Union der 25, und erst recht in einer der 25-plus, heterogener zusammengesetzt sein. Es ist die Frage, ob eine Inkulturierung der neuen Mitglieder so glatt und wirksam vonstatten gehen wird wie bei den bisherigen Erweiterungen, die stets zum Eintritt nur einiger weniger neuer Mitglieder in die Judikative führten. Diese konnten sich daher relativ leicht in die ‚epistemic community' der Richter und Generalanwälte einleben. Erst recht wird das neue Umfeld des Gerichtshofs, insbesondere die größere Pluralität und Diversität der Mitgliedstaaten, eine Herausforderung der Judikatur darstellen, zumal die Richter die Frage der Akzeptanzchancen ihrer Erkenntnisse nicht schlichtweg außer Acht lassen können.

Dies sind nur einige wenige mögliche Gründe dafür, dass in Zukunft ‚faktische' Differenzierungsphänomene eine weit größere Rolle spielen werden als bisher. Im Übrigen gibt es Gründe, auch die Aussicht auf eine besonders massive, qualitative Vertiefung durch die Wahrnehmung von Möglichkeiten engerer Integration im kleineren Kreis von Mitgliedstaaten in die Überlegung einzubeziehen, nämlich die eventuelle Aussicht auf eine Renaissance des Kerneuropa-Projekts.

Die Verfassungsbestimmungen zur engeren Zusammenarbeit im begrenzten Kreis von Mitgliedstaaten

Damit verlieren selbstverständlich die ausdrücklichen konstitutionellen Vorgaben für rechtlich normierte Chancen zu verstärkter Zusammenarbeit keineswegs an Relevanz.[8] Der Verfassungsvertrag bringt im Vergleich zum bisherigen, im Vertrag von Nizza fixierten Rechtsbestand eine Ausweitung der entsprechenden Möglichkeiten.

Was die bekannten Bestimmungen über die ‚verstärkte Zusammenarbeit' betrifft, so finden sich einige prozedurale Erleichterungen. Gleichwohl steht die verstärkte Zusammenarbeit

7 Als Zeugnis für die entsprechende Einstellung von Vertragsvätern vgl. z.B. Carl Friedrich Ophüls: Über die Auslegung der Europäischen Gemeinschaftsverträge, in: Greiss, Franz/Meyer, Fritz W. (Hrsg.): Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1961, S. 279ff.

8 Vgl. hierzu, allerdings im Blick auf den Konventsentwurf und noch nicht auf den von der Regierungskonferenz erarbeiteten „Vertrag über eine Verfassung für Europa", Janis A. Emmanouilidis/Claus Giering: In Vielfalt geeint – Elemente der Differenzierung im Verfassungsentwurf, in: *integration* 4/2003, S. 454-467. Eine erste, komprimierte Einschätzung an Hand des Texts der Regierungskonferenz findet sich bei Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?, in: *integration* 3/2004, S. 161-175, hier S. 172f.. Vgl. nunmehr Christian Deubner: Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union, in: *integration* 4/2004, S. 274-287.

unter einer Reihe von Vorbehalten, die die Chancen der Nutzung erheblich beschränken:

- Die verstärkte Zusammenarbeit muss die Verwirklichung der Unionsziele fördern und den Integrationsprozess stärken.
- Die Teilnahme muss allen Mitgliedstaaten möglich sein (wobei der Konvent sich dazu entschloss, die Möglichkeit zur Festlegung bestimmter Voraussetzungen für eine Beteiligung vorzusehen).
- Die verstärkte Zusammenarbeit kann nur als letztes Mittel fungieren, wenn ein bestimmtes Ziel nicht von allen Mitgliedstaaten innerhalb eines vertretbaren Zeitraums realisiert werden kann.
- Mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten muss sich an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligen.
- Die verstärkte Zusammenarbeit hat Verfassung und Recht der Union zu achten und darf weder den Binnenmarkt noch die wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion beeinträchtigen. Sie darf weder den Handel behindern noch zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Die Restriktionen sind im Bereich der bisherigen Ersten Säule nach wie vor so massiv, dass eine ausgedehntere Nutzung der entsprechenden Bestimmungen wohl kaum sehr wahrscheinlich ist. Neue und beachtliche Vorkehrungen enthält der Verfassungsvertrag indessen zur Intensivierung der außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation:

- Eine verstärkte Zusammenarbeit ist nun auch im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) möglich.
- Eine so genannte ‚engere Zusammenarbeit' im Sinne einer militärischen Beistandspflicht im Fall eines Angriffs auf einen Mitgliedstaat war vom Konvent in Aussicht genommen worden, die Regierungskonferenz kam davon jedoch wieder ab.
- Eine ‚Ständige Strukturierte Zusammenarbeit' kann oder soll es im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geben, nämlich zwischen Mitgliedstaaten, die in Verbindung mit ‚anspruchsvolleren Kriterien' bezüglich ihrer militärischen Fähigkeiten sozusagen innerhalb der Union eine engere ‚Militärunion' bilden.
- Eine Gruppe von Mitgliedstaaten kann mit der Durchführung von militärischen „Missionen" beauftragt werden, von Rettungseinsätzen über die Friedensschaffung bis hin zur Stabilisierung im Anschluss an beendete Konflikte.[9]

Die wesentlichen Neuerungen des Verfassungsentwurfs liegen daher im Gebiet der GASP und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Für diese ist, schon seit Jahren, so oft und so massiv eine erhebliche Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Union gefordert worden, dass es seltsam wäre, würden die neuen Bestimmungen gänzlich ungenutzt bleiben. Die NATO-Mitgliedschaft zahlreicher Mitgliedstaaten, die Neutralität oder Bündnisenthaltsamkeit anderer ist beispielsweise eine Vorgabe, die geradewegs nach Differenzierungen zumindest der ESVP zu rufen scheint. Auch für diese gibt es freilich nach wie vor ungelöste Probleme – von der Regelung der relativen Un-/Abhängigkeit von der NATO (und deren Führungsmacht USA) über die für handfeste Einsätze nach herrschender Meinung nach wie vor bestehende Ressourcenschwäche bis hin zu heiklen Mitverantwortungsproblemen: Inwieweit ‚binden' allfällige ‚heikle' Aktionen, die im Rahmen einer der vorgesehenen Möglichkeiten der engeren Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten im Namen der Union durchgeführt werden, auch die nicht daran teilnehmenden

9 Christian Deubner hält dies, unter Verweis auf einen Beitrag von Eric Philippart, nicht für einen Fall verstärkter Zusammenarbeit im gängigen Sinn; vgl. Deubner: Verstärkte Zusammenarbeit, S. 283 und Anm. 8.

Mitgliedstaaten rechtlich, politisch und moralisch? Welcher Grad der Intensivierung und Aktivierung des sicherheitspolitischen und militärischen Handelns auf Grund dieser Bestimmungen erwartet werden kann, ist noch offen. Ob sich daraus so etwas wie eine kompakte Kernbildung ergeben kann, wie sie beispielsweise schon angesichts des nicht unumstrittenen „Pralinengipfels" von vier Mitgliedstaaten Ende April 2003 am Horizont gesehen wurde, ist zumindest vorerst keineswegs sicher.[10] So bilden Umsetzungsperspektiven der den Flexibilitätsmöglichkeiten gewidmeten Verfassungsartikel eher ‚ein weites Feld' als ein präzise strukturiertes Spielbrett.

‚Kerneuropa' – erneut eine Zukunftsperspektive?

Dennoch könnte die in den ersten beiden Abschnitten angedeutete Aussicht auf eine neue, an der Rechtsordnung gleichsam vorbeigehende Flexibilisierung und Differenzierung der Unionspolitik und der ihr zu Grunde gelegten Unionsordnung zum Problem werden. Die effektive Einheitlichkeit und die normative Prägekraft der Unionsordnung würden geschwächt, ja womöglich in Frage gestellt werden. Sollte sich das politisch-rechtliche System der Union der 25-plus tatsächlich in diese Richtung entwickeln, dann wird (oder würde) das höchstwahrscheinlich von manchen europapolitischen Akteuren mit erheblichem Unmut wahrgenommen werden.[11] Unter solchen Umständen mögen dann neue Überlegungen und Vorstöße zu einer ‚kerneuropäischen' Vertiefung wieder in der Luft liegen.

Die Kerneuropa-Parole war zuletzt ins Spiel gebracht worden, als auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2003 einige Mitgliedstaaten, die einer Vertiefung der Integration oder einer damit verbundenen Schwächung ihres relativen Mitbestimmungspotenzials widerstrebten, das Verfassungsprojekt an den Rand des Scheiterns brachten. Sie war sozusagen als ‚Rute im Fenster' aufgestellt worden: Sollte der Entwurf des Verfassungsvertrags nicht akzeptiert werden, dann würden einige stärker an einer vertieften Integration interessierte Staaten untereinander auf neuer Basis eine engere, den bisherigen Acquis der Union überbietende Gemeinschaft begründen.[12] Als sich dann aber das massive Widerstreben gegen die Verabschiedung des Verfassungsentwurfs durch die ‚renitenten' Mitgliedstaaten legte, verschwand das Stichwort wieder aus den Auseinandersetzungen.

Dass das so bleiben wird, ist indessen nicht ausgemacht. Nach wie vor gibt es in der Union einerseits Mitgliedstaaten, die zu einer Vertiefung der Integration bereit sind, und andererseits solche, die sich dagegen sträuben. Die mit dem Verfassungsentwurf auf den Weg gebrachte neue Konstellation schwächt allerdings tendenziell die Möglichkeiten von „Veto-Spielern",[13] zumal gerade auf die Nutzung von Veto-Positionen mit der Einleitung

10 Vgl. Walther Stützle: Europa zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Internationale Politik, Jg. 2003, Heft 10, S. 61-66, hier S. 65.

11 Dazu dürften – neben den supranationalen Organen – nicht nur kleinere (insbesondere ‚ältere' kleinere) Mitgliedstaaten gehören, die traditionell in der normativen Stärke der Gemeinschaftsstruktur ein Unterpfand der Wahrung ihrer Interessen gegenüber einer Oligarchie der Großen sahen (getreu der klassischen Einsicht, dass in ‚lockeren' Verbindungen die Machtkonstellation stärker zur Geltung kommt als in ‚festen', siehe z.B. Heinrich Triepel: Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten, 2. Aufl., Stuttgart 1943, S. 289f.). Die Erhaltung oder Stärkung der normativen Prägekraft der Unionsordnung liegt auch im Interesse jener größeren Mitgliedstaaten, die positive Erfahrungen mit einer Politik der Instrumentalisierung der echten (supranationale Züge aufweisenden) Gemeinschaftspolitik zu Gunsten nationaler Anliegen gemacht haben (für den Fall Deutschland, auch lange nach der Ära Adenauer, vgl. z.B. Inge Schwammel: Deutschlands Aufstieg zur Großmacht: Die Instrumentalisierung der europäischen Integration 1974-1994, Europäische Hochschulschriften Reihe 31: Politikwissenschaft, Bd. 317, Frankfurt/M. 1997).

12 Vgl. hierzu Heinrich Schneider: „Kerneuropa": Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, in: Journal für Rechtspolitik, 12. Jg. 2004, Heft 2, S. 136ff.

13 Siehe Ingeborg Tömmel: Eine Verfassung für die EU: Institutionelle Anpassung der System-Reform?, in: *integration* 3/2004, S. 202-210, hier S. 206ff.

einer verstärkten Zusammenarbeit reagiert werden kann.[14] Dennoch bietet auch das im Verfassungsentwurf vorgesehene Regelsystem erhebliche Möglichkeiten, Integrationsfortschritte oder einfach Organbeschlüsse im Rahmen des etablierten Systems zu blockieren, auch im Rahmen des Regimes der qualifizierten Mehrheitsabstimmung: Sperrminoritäten sind leichter zu erreichen als „gestaltende Mehrheiten"[15]. So ist nicht auszuschließen, dass die an einer stärkeren Handlungsfähigkeit der Union und an einer Integrationsvertiefung interessierten Staaten irgendwann erneut mit dem Stand der Dinge unzufrieden werden und dann womöglich eine *relance* der Kerneuropa-Idee einleiten.

Ähnliches ist erst recht zu erwarten, falls der Verfassungsvertrag gar nicht in Kraft treten kann, weil die Ratifizierung in dem einen oder anderen Land scheitert. Dass der Status quo von Nizza von einer Reihe von Mitgliedstaaten als zutiefst unbefriedigend betrachtet wird, ist bekannt; dies war ja der Grund für die erwähnte Benutzung der Kerneuropa-Parole. Aber auch im Fall der Realisierung des Verfassungsprojekts sind entsprechende Frustrationen programmiert. Die Regierungen zumindest der meisten neuen Mitgliedstaaten haben erkennen lassen, dass sie gewillt sind, die Möglichkeiten, die ihnen zur Durchsetzung ihrer nationalen Interessen zu Gebote stehen, voll zu nutzen. Überwältigende Bekundungen von ‚Gemeinschaftsgeist' wird man von ihnen nicht erwarten können. Die früher dem Sowjetblock angehörenden neuen Mitgliedstaaten sind zumeist stolz auf ihre wieder gewonnene Souveränität. Die vielen langjährigen Mitgliedstaaten selbstverständlich gewordene Haltung, im Interesse des übergreifenden Gemeinwohls nationale Interessen zurückzustellen, weil das europäische Gemeinwohl auch die wohlverstandenen nationalen Interessen in sich einbegreift, ja ihnen sogar besser dient als eine nationalistische Politik, ist den neuen Mitgliedstaaten nicht vertraut. Dazu kommt, dass die zunehmende sozialökonomische und politisch-kulturelle Heterogenität der erweiterten Union ohnehin die Substanz des gemeinsamen Nenners für eine effektive Politik der Union ausdünnt. Schließlich muss man auch damit rechnen, dass die Gegensätze zwischen dem „alten" und dem „neuen Europa" (im Sinne von Donald Rumsfeld) die Konvergenz der politischen Interessenperzeptionen behindern.

Dies alles bedeutet eine Wiederkehr derjenigen Situationselemente, die in früheren Zeiten zu einer Politik der Formierung Kerneuropas motiviert haben. Wenn „Kerneuropa" thematisiert wird, geschieht das allerdings meist auf eine historisch eher kurzschlüssige Weise: Oft liest man, sie gehe auf das Jahr 1994, und zwar auf Wolfgang Schäuble und Karl Lamers zurück.[16] Tatsächlich ist der Begriff, und zwar nicht nur im Reich der Ideen, sondern auch in der realen Politik, mehr als 50 Jahre alt.[17]

Schon bald nach der Gründung des Straßburger Europarates wurde in der ersten Generaldebatte von dessen ‚Beratender Versammlung' ein deutlicher Gegensatz zwischen jenen, die diese Einrichtung als Ausdrucksform der europäischen Gemeinsamkeit für ausreichend hielten, und jenen, die in Richtung auf eine vertiefte, supranationale Staaten- und Völkergemeinschaft weiter vorangehen wollten, erkennbar. Als die Diskussion festgefahren war, kamen einige Delegierte auf eine Art ‚Quadratur des Kreises': sie proklamierten das Ziel einer „political authority with limited functions but real powers".[18] Am 6. September

14 Vgl. Wessels: Institutionelle Architektur, S. 173, mit Verweis auf Art. III-271 Abs. 4 VVE.

15 Wessels: Institutionelle Architektur, S. 170.

16 Gemeint ist das so genannte ‚Schäuble-Lamers-Papier' „Überlegungen zur europäischen Politik", vorgelegt von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 1.9.1994, abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1994, S. 1271-1280.

17 Zum Folgenden siehe ausführlicher: Schneider: „Kerneuropa", hier S. 140ff.

18 Resolution Nr. 2 der Beratenden Versammlung des Europa-Rats vom 6. September 1949, nach: Heinrich Siegler: Europäische Politische Einigung 1949-1968: Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, Bonn/Wien/Zürich 1968, S. 1.

1949 fand diese Formel die Zustimmung der überwältigenden Mehrheit. Eben dieser Formel entsprach dann die erste von sechs Mitgliedstaaten des Europarates gegründete Europäische Gemeinschaft, nämlich die für Kohle und Stahl (EGKS) – aber diese umfasste nicht die Gesamtheit der Mitgliedstaaten des Europarates, sondern nur einen Teil. Die Initiative löste heftige Debatten aus. Die Gegner meinten, das ‚Klein-Europa' der Sechs bedeute eigentlich eine Spaltung der zur Zusammenarbeit bereiten Gruppe europäischer Staaten; die Befürworter sprachen von ‚Kern-Europa' und verwiesen auf die Anfänge von Föderationen wie der Schweizerischen Eidgenossenschaft oder den USA, die ebenfalls mit einer engeren Kernbildung begonnen hätten (mit den drei Urkantonen oder den dreizehn Gründerstaaten der USA). Der Europarat selbst betrachtete sich damals als die ‚eigentlich' für die europäische Einigung zuständige Organisation und machte sich Gedanken, wie man die EGKS oder ähnliche Gebilde als Institutionen der verstärkten Zusammenarbeit einiger dem Europarat zugehörigen Staaten begreifen und dem Europarat selbst die Kontrolle darüber sichern könnte.[19] Aber die Entwicklung ging über solche Vorstellungen hinweg. Die Europäischen Gemeinschaften (ab 1958 als die Dreieinigkeit von EGKS, Europäischer Wirtschaftsgemeinschaft und Europäischer Atom-Gemeinschaft) distanzierten sich vom Europarat und sahen sich selbst als den eigentlichen Träger der europäischen Einigungspolitik.

Der Entschluss zur Formierung des Kerneuropas der Sechs stellt sich im Rückblick als nützlich und richtig dar. Die Sorge davor, dass der vertiefungsbereite Kern das größere Europa spalten würde, erwies sich als verfehlt, weil dank der Effektivität und Attraktivität der Gemeinschaft immer mehr europäische Staaten den Beitritt erstrebt und erreicht haben. Dass die Kerneuropa-Konzeption am Anfang dieser Entwicklung stand, wurde auch später nicht vergessen. So war es kaum verwunderlich, dass auch in der Folgezeit, auf der Basis und im Rahmen der real existierenden Europäischen Gemeinschaft, immer wieder Kerneuropaideen ins Spiel gebracht wurden. Häufiger und ausführlicher waren jedoch andere, flexiblere Differenzierungskonzepte Gegenstand der Diskussion, bis hin zu Vorstellungen über ein „Europa à la carte".[20] Es blieb nicht bei bloßen Gedankengebilden und Bastelplänen, sondern kam auch zu realen europapolitischen Initiativen. Manche von ihnen enthielten durchaus auch Elemente des Kerneuropa-Konzepts, sei es manifest, sei es latent.[21] Die relance des Konzepts im Zusammenhang mit der Krise des Verfassungsprojekts 2003 kam nicht von ungefähr. So wäre es kaum verwunderlich, würden in absehbarer Zeit entsprechende Ideen erneut lanciert werden. Dennoch ist nicht ausgemacht, ob die abermalige Formierung einer ‚Kerngemeinschaft', womöglich gar durch die damaligen EG-Gründerstaaten, eine vergleichbar erfolgreiche Dynamik auslösen könnte. Die Rahmenbedingungen von damals, vor rund 50 Jahren, und von heute sind ganz unterschiedlich.

‚Kerneuropa' – pro und contra[22]

Der aktuelle Situationskontext enthält Vorgaben für eine eventuelle neue ‚Kerneuropa'-Politik, die zur Einschätzung entsprechender Initiativen bedacht werden sollten. In Verbindung damit werden im Folgenden Pro- und Contra-Argumente im Hinblick auf ihre aktuelle Relevanz namhaft gemacht.

---

19 Siehe Schneider: „Kerneuropa", hier S. 140ff.
20 Siehe dazu ausführlicher Schneider: „Kerneuropa", hier S. 144ff.
21 Siehe dazu Schneider: „Kerneuropa", S. 147ff.
22 Die folgenden Ausführungen fußen auf der Darlegung Schneider: „Kerneuropa", S. 150ff.

Argumente zu Gunsten des Projekts

Eine sehr kursorische Überlegung kann aufzeigen, dass recht unterschiedliche Anliegen im Spiel sein (oder ins Spiel gebracht werden) können. Die erste im Rahmen der Europapolitik der Nachkriegszeit unternommene Kerneuropa-Initiative – die Gründung der EGKS – war über die Maßen erfolgreich. Die Vermutung liegt nahe, dass Befürworter einer entsprechenden Politik sich von einer Neuauflage der ersten Kerneuropa-Initiative einen vergleichbaren Impuls erhoffen.[23]

Eine grundlegende Voraussetzung für die Relevanz derartiger Überlegungen ist es natürlich, dass wichtige Akteure (und Meinungsträger) eine vertiefte Integration für notwendig oder wenigstens für wünschenswert halten, entweder für eine Gruppe von europäischen Staaten (also zumindest für die in Aussicht genommene Kerngruppe selbst) oder für die Europäische Union und ihre Mitglieder oder überhaupt für ‚die' europäischen Staaten. Was es hiermit für eine Bewandtnis hat, wird in der heutigen Europadebatte oft nicht hinterfragt.

Im Laufe der Zeit waren etliche sehr verschiedene Argumente präsentiert worden, von Ideen über die zu Gunsten Europas oder zu Gunsten der Weltentwicklung wünschbare Formierung einer „Dritten Kraft" und über die Notwendigkeit eines „Bollwerks gegen den Kommunismus" in der Nachkriegszeit über Erwägungen zur Wünschbarkeit oder Notwendigkeit einer ordnungspolitischen Sicherung des funktionierenden Wettbewerbs oder andererseits einer politischen Regulierung der Marktwirtschaft durch ein supranationales Regel- oder Steuerungssystem bis zum Hinweis auf die demokratiepolitische Wünschbarkeit einer Verfassung für ein staatenübergreifendes europäisches Gemeinwesen. Darüber hinaus hatten in bestimmten europapolitischen Milieus seit langem föderalistische Leitbilder mit einer gewissen Selbstverständlichkeit Akzeptanz oder Resonanz gefunden, was immer die (historischen, ideologischen et cetera) Voraussetzungen dafür gewesen sein mochten. Wo sie wirksam sind, liegt die Neigung zu Kerneuropa-Vorstellungen besonders nahe, weil eine Realisierung nur unter der Mitwirkung föderationsgeneigter Länder möglich ist, und zu denen zählen beileibe nicht alle EU-Mitgliedstaaten.

Eine Analyse, was davon heute noch Relevanz haben mag, und eine Erkundung, ob es mittlerweile andere Beweggründe geben könnte und inwieweit solche tatsächlich von politischen Akteuren gehegt werden, wäre wünschenswert, wenn man sich über die potenzielle Akzeptanz und Anerkennungswürdigkeit der Kerneuropa-Politik ein Bild machen will.

Eine aktuelle Rechtfertigung für eine Kerneuropa-Politik ist jüngst ganz ohne Bezug zur Brüsseler Gipfelkontroverse um das Konventsprojekt und die darin vorgesehenen Entscheidungsmodalitäten präsentiert worden – von einem notorischen Verfechter einer Transformation der Europäischen Union in einen Bundesstaat mit einer entsprechenden Verfassung. Jürgen Habermas hat seit Jahren für einen ‚Euro-Föderalismus' geworben, der auf die Umformung der Europäischen Union in einen Bundesstaat ausgeht und mit der Umwandlung der Integrationsverträge „in eine politische Verfassung" verbunden ist.[24] In jüngster Zeit hat sich Habermas unter ausdrücklicher Bezugnahme auf den Bedarf an einer eigenständigen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik für die Formierung eines föderal ge-

23 Vgl. zum Beispiel Wolfgang Schäuble: Hätten nicht einmal sechs angefangen, in der Diskussion unter dem Titel „Fusion oder Spaltung? Die Kerneuropa-Initiative in der Debatte", dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2003, S. 935-945, hier S. 940f.

24 Siehe Jürgen Habermas: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 1998, S. 804-817; vgl. Jürgen Habermas: Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 1999, S. 425-436.

stalteten Kerneuropa ausgesprochen.[25] Eine Triebkraft zur Herausbildung einer Föderation gehe bereits von der Währungsunion aus, da man hier ohne eine Harmonisierung der Steuerpolitik und ohne eine Abstimmung der verschiedenen sozialpolitischen Regime nicht auf Dauer auskommen wird. Die damit verbundenen Umverteilungen werden nicht durchsetzbar sein, solange sich die Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten nicht gegenseitig als Bürger desselben politischen Gemeinwesens anerkennen.[26] Ansatzweise könnten die europaweiten Demonstrationen gegen die Irakpolitik George W. Bushs als ‚Schrittmacher' für ein entsprechendes ‚Wir-Bewusstsein' fungieren.[27] Dennoch müssten einige EU-Mitgliedstaaten mit der föderal ausgerichteten Formierung von Kerneuropa beginnen; sie „müsste von Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten ausgehen, als Nächste müssten Italien und Spanien umworben werden (...) Die griechische Regierung dürfte für ein gemeinsames Vorgehen offen sein (...)"; auch die Osteuropäer sollten sich zur Solidarisierung angesprochen fühlen.[28]

Das Interessante an der Argumentation von Jürgen Habermas ist eine grundsätzlich fundierte und für Elemente des Zeitgeists sensible Kombination von föderal-verfassungspolitischen, gesellschaftspolitischen, und ‚weltordnungspolitischen' Perspektiven. Ob sie imstande ist, verschiedene politische Kräfte zur gemeinsamen Bejahung einer Kerneuropa-Politik sozusagen koalitionsbildend zusammenzuführen, ist eine andere Frage: die antiamerikanische Tendenz ist manchen bisherigen Kerneuropa-Freunden ebenso wenig genehm wie die implizierte weitgehende Umverteilungsperspektive.[29]

Ein ganz anderer Zusammenhang, der als Nötigung zu einer Kerneuropa-Politik wirken könnte, kann unter Bezugnahme auf die große Erweiterung der Union vergegenwärtigt werden. Ein Sachkenner, der die Entwicklung der europäischen Integration schon seit Jahrzehnten ‚von außen' beobachtet, David P. Calleo, hat schon vor Jahren, als es mit der Osterweiterung der Union ernst wurde, gemeint: „Wenn es (...) zu einer Erweiterung (...) kommt, wird es sehr schwierig werden, eine Union mit 25 gleichberechtigten Ländern zu führen, die alle hart über die gemeinsame Politik verhandeln. Die Entscheidungsstrukturen werden zwangsläufig ‚imperialer' werden – oder sie brechen zusammen. Eine erweiterte EU braucht einen starken Kern mit abgestimmten Leitlinien, die sie den anderen aufdrängen kann."[30] In dieser Sicht fungiert die Kerngruppe allerdings nicht, wie im Kontext der Kerneuropa-Debatten zumeist, als eine Avantgarde oder Pioniergruppe, sondern eher als eine hegemonial regierende Oligarchie, oder, wie oft formuliert wird, als ein Direktorium. Der These von David Calleo zufolge ist eine entsprechende Politik nicht etwas, das man nach Belieben tun oder bleiben lassen kann, sondern eine unvermeidliche Notwendigkeit, wenn die Union erweitert werden und funktionsfähig bleiben soll.

Im Vorfeld des Dezembergipfels 2003 war allem Anschein nach ein abermals durchaus anderer Beweggrund dafür wirksam, dass einige Mitgliedstaaten die Formierung eines neuen

---

25 Vgl. Jürgen Habermas: Was bedeutet der Denkmalsturz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 17. April 2003; vgl. Jürgen Habermas/Jacques Derrida: Unsere Erneuerung. Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. Mai 2003, auch abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2003, S. 877-818; vgl. Jürgen Habermas: Wege aus der Weltunordnung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2004, S. 27-46, hier S. 31ff.

26 Siehe die Zusammenfassung der Position: Europäische Identität und universalistisches Handeln – Nachfragen an Jürgen Habermas, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2003, S. 801-806, hier S. 805.

27 Vgl. Nachfragen an Jürgen Habermas.

28 Nachfragen an Jürgen Habermas, S. 803.

29 Vgl. Wolfgang Schäuble: Hätten nicht einmal sechs angefangen.

30 David P. Calleo in: Wie ist Europa zu sichern? Die Suche nach konzeptioneller Gestaltungskraft, Protokoll des 111. Bergedorfer Gesprächskreises, herausgegeben von der Körber-Stiftung, Hamburg 1998, S. 65.

Kerneuropa für den Fall des Scheiterns des Verfassungsprojekts angekündigt haben: Ihnen ging es womöglich schlicht um ‚der Widerspenstigen Zähmung'. Die Mitgliedstaaten, die damals die einvernehmliche Annahme des Konventsentwurfs für den Verfassungsvertrag verhinderten (insbesondere die, die eine Einigung über die zuletzt am meisten kontroversen Entscheidungsregeln blockierten), sollten unter Druck gesetzt werden, auf dass sie in den kommenden Monaten doch noch ihre unnachgiebige Haltung revidieren. Ein derartiges Kalkül setzte voraus, dass eine entschlossene Kerneuropa-Politik von manchen Mitgliedstaaten – aus welchen Gründen sie auch von einer eigenen Teilnahme Abstand nehmen wollen oder können – als Beeinträchtigung ihrer eigenen Interessen oder ein Unglück für das, was man selbst für den Sinn der Integration oder das europäische Gesamtinteresse hält, betrachtet wird. Unter solchen Voraussetzungen kann die Ankündigung einer solchen Politik eine zweischneidige Sache sein, zumindest dann, wenn die Initiatoren letztendlich den guten Willen und die Kooperationsbereitschaft aller Unionsmitglieder für wünschenswert und wichtig halten.

Kritische Rückfragen und Gegengründe

Verschiedene Überlegungen geben jedoch Grund zum Zweifel an der Ratsamkeit der Kerneuropa-Politik.

Erstens: Die Annahme, eine Neuauflage der ersten überaus erfolgreichen Kerneuropa-Initiative würde in der derzeitigen Situation eine vergleichbare Integrationsdynamik in Gang setzen, wurde bereits in Frage gestellt. Der Beginn der Integrationspolitik fand in einem Feld fast unbegrenzter Möglichkeiten statt (auch wenn die Interessenkonstellation und die Kreativität zu einem klaren Konzept und Rezept führten). Jedenfalls gab es damals noch keinen „acquis communautaire", dessen Aufrechterhaltung als unerlässlich gegolten hätte. Der heutige Acquis, an den sich alle Mitglieder rechtlich, politisch und moralisch gebunden wissen, ist ungemein substanzreich. Insbesondere der traditionelle ‚harte Kern' des Integrationssystems, die frühere Erste Säule, das heißt die Gesamtheit der in den EG-Verträgen stehenden Regelungen, gibt den Mitgliedstaaten so viel an gleichen Rechten und reziproken Pflichten vor, dass der Spielraum für eine ‚kerneuropäische' Vertiefungspolitik enge Grenzen hat. Gleichwohl hätten entschlossene ‚Kerneuropäer' immer noch gewisse Chancen, innerhalb der (bisherigen) Ersten Säule weiterzugehen als der Rest der Union, beispielsweise im Bereich der Steuerharmonisierung oder höherer Umweltstandards.

Zweitens: Nicht ohne Grund richten sich daher Kerneuropa-Vorschläge in den letzten Jahren vor allem auf die Politikfelder der bisherigen Zweiten und Dritten Säule – auf die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie auf die Zusammenarbeit in Einwanderungs-, Justiz- und Polizeiangelegenheiten. Eben hier tut sich jedoch ein Dilemma auf: Den traditionellen Verfechtern der Kernbildung (vor allem den deutschen, aber nicht nur ihnen) war es in aller Regel um eine Integrationsvertiefung zu tun. Weil gerade zu solchen Vertiefungsentschlüssen andere Mitgliedstaaten nicht bereit waren, meinten sie: dann müssen wir das eben im engeren Kreis der Bereitwilligen machen. Gerade in den außerhalb des bisherigen EG-Vertrags stehenden Bereichen tut man sich aber mit der echten Vergemeinschaftung, also mit der klassischen Strategie der Integrationsvertiefung, besonders schwer, und das gilt auch für die notorischen Kerneuropäer. Hier geht es nämlich um Sanktuarien der staatlichen Souveränität. Besonders heikel verhält sich die Sache mit der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Zum Ersten tun sich hier delikate Rechtsprobleme mit politischen Implikationen auf: Wie weit kann eine Gruppe von Mitgliedstaaten nach außen als ‚die Europäische Union' auftreten? Zum Zweiten erfordert eine Europäische

Sicherheits- und Verteidigungsunion nach weit verbreiteter Meinung um des Kräftebedarfs willen die Mitwirkung Großbritanniens. Gerade London steht jedoch so gut wie allen Vorhaben einer Vergemeinschaftung bisheriger intergouvernementaler Kooperationsregime ablehnend gegenüber. Das heißt: Kerneuropa wäre dann strukturell durch den Primat (wenn nicht die Ausschließlichkeit) intergouvernementaler Arrangements außerhalb des ‚klassischen' Gemeinschaftsrechts mit seinen supranationalen Zügen bestimmt.

Drittens: Dies hätte tiefgehende Konsequenzen, und zwar nicht nur für den ‚Kern' selbst, sondern für das Gesamtsystem der Union. Je schwächer jeweils der Grad der Vergemeinschaftung ist – das heißt die Einbindung der Politik in ein die Einzelinteressen der Akteure begrenzendes Rechtssystem –, desto stärker wirken sich in einem solchen System die herkömmlichen Spielregeln der Machtpolitik aus. Je größer in einem komplexen Gesamtsystem (wie es schon die Europäische Gemeinschaft war, und wie es noch stärker die Union ist) das relative Gewicht der intergouvernemental bestimmten Komponenten ist, desto stärker macht sich auch in diesem Gesamtsystem die eben angedeutete Tendenz bemerkbar. Die Prägekraft der Gemeinschaftsstruktur würde tendenziell durch die Dominanz intergouvernementaler Politik ersetzt. Würde Kerneuropa im Zeichen der klassischen Politik der Mächtekoalition(en) formiert werden und agieren, dann würde zum einen vermutlich das als Basis oder als Rahmen von Kerneuropa bestehende EU-Gesamtsystem als solches relativiert – so ähnlich wie der Europarat nach der Gründung des EG-Kerneuropa relativiert wurde und an politischer Bedeutung verlor. Die normative Qualität des bisherigen Gemeinschaftsrechts, die seine Verfassungsähnlichkeit ausmacht, würde aller Wahrscheinlichkeit nach denaturiert. Zum anderen würde die Kerngruppe selbst womöglich als ein Kollektivhegemon innerhalb der Union fungieren. Sie würde nicht so sehr die Rolle einer Avantgarde (oder, mit einer Wendung Joschka Fischers, die der „Lokomotive für die Vollendung der politischen Integration"[31]) spielen, sondern eher die eines Direktoriums derer, die genau wissen, was sie wollen, und gegen die die anderen Staaten machtlos sind. Entsprechende Befürchtungen sind denn auch schon von Exponenten kleinerer Mitgliedstaaten angedeutet worden, da ja die Hauptrolle im ‚Gravitationszentrum' die ‚Großen' spielen würden – und dies umso eindeutiger, je schwächer der Charakter der ‚Rechtsgemeinschaft' ist, die im ursprünglichen Integrationskonzept das Machtspiel einhegen sollte. Zum Dritten würden innerhalb des Kerns selbst Spielregeln der klassischen Machtpolitik als die tendenziell maßgeblichen gelten – weil die Präponderanz des Intergouvernementalen strukturell dazu beiträgt, und weil die europapolitischen Leitbilder und Interessen der maßgebenden Mitglieder des Kerns differieren, so dass es um die Durchsetzung der einen gegen die anderen – bei schwächerer Bindung des Verfahrens an eine übergeordnete Rechtsordnung – gehen wird. Die Chancen der Willkür steigen, die Chancen der Bindung der Macht durch supranationales Recht schwinden.

Viertens: Dies wiederum dürfte sich auf die Akzeptanz und auf die Legitimitätschance des Gesamtsystems der Union auswirken. Wenn die angedeuteten Tendenzen wirksam werden sollten, verlieren Vorstellungen zu einer demokratischen Legitimation der Union zunehmend an Plausibilität, und von Bürgernähe müsste man wohl noch verlegener sprechen als bisher. Dann aber sind für die Einschätzung der Anerkennungswürdigkeit Qualitäten der Rechtseinheit, der Rechtsgleichheit und der ‚rule of law', der Eindämmung der Macht durch das Recht, um so wichtiger. Das gilt auch und besonders im Blick auf die Erweiterungsländer, da gerade in diesen die volle Teilnahme an der Integration (als ‚Rückkehr

31 Vgl. Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: *integration* 3/2000, S. 149-156, hier S. 156.

nach Europa') nicht nur wegen der erwarteten Stabilitätsmehrung erstrebt wurde, sondern auch weil man die Europäische Union als ein Gebilde wahrnahm und zu verstehen meinte, „in dem die machtpolitischen Elemente internationaler Beziehungen weitgehend an Gewicht verloren haben."[32] Die Spannungsträchtigkeit der Konstellation könnte sich im Zug der Erweiterung in spezifischer Weise weiter zuspitzen: Kraft der wachsenden Heterogenität, der zunehmenden Wohlstands- und Lebenschancendisparitäten und der erwartbaren Enttäuschungen der politischen Eliten und der Bürger. Man kann freilich auch mutmaßen, die Europapolitik werde im Zuge solcher Entwicklungen so sehr in den Bann klassischer Motivlagen, Konstellationen und Stilformen der herkömmlichen Machtpolitik geraten,[33] dass die Frage einer Legitimation ihres politischen Systems überhaupt obsolet wird. Dann allerdings wäre das Anliegen der Gründerväter der Integrationspolitik und ihrer Nachfahren – bis hin zu Joschka Fischer – zumindest bis auf weiteres gescheitert.

Fünftens: In Verbindung mit allen diesen Tendenzen und Perspektiven gibt es zu denken, dass sich in jüngster Zeit auch der europapolitische Stil signifikant geändert hat, und zwar ganz in der Linie der angedeuteten Befürchtungen. An drei Beispielen lässt sich verdeutlichen, worum es sich handelt: Im Falle der – wie vom Europäischen Gerichtshof festgestellten – unionsrechtswidrigen Aussetzung des Defizitverfahrens im Herbst 2003 haben sich die beiden großen Mitgliedsländer Deutschland und Frankreich, die als Matadore der Kernbildung in Erscheinung getreten sind, gegen nur geringen Widerstand anderer Mitgliedstaaten gegen die Kommission durchgesetzt. Das Echo darauf war zum Teil besorgniserregend: der Eindruck entstand, große Mitgliedstaaten könnten sich die Dinge nach Gutdünken richten. In der Debatte um die nächste finanzielle Vorausschau verlangten bald nach dem Scheitern des Verfassungsentwurfs die Regierungen von sechs EU-Nettozahlern, nämlich von Deutschland, Frankreich, Großbritannien sowie den Niederlanden, Österreich und Schweden, entgegen den Vorstellungen der Kommission eine strikte Begrenzung der Ausgaben der Union auf maximal ein Prozent des Nationaleinkommens. Leidtragende wären große Brutto-Empfänger wie Polen und Spanien. Als Reaktion darauf gab es Stimmen des Inhalts, es handle sich dabei um eine ‚Retourkutsche' an die beiden Staaten, die das Verfassungsprojekt zunächst scheitern ließen. Bedenklich war auch die Art, in der verschiedene Mitgliedstaaten und Beitrittsländer ihre Meinungsverschiedenheiten zur Irakpolitik der USA ausgetragen haben. Ob dabei der Buchstabe des Unionsvertrags strikt beachtet wurde, mag diskutabel sein (immerhin verpflichten sich die Mitgliedstaaten, ohnehin allesamt UNO-Mitglieder, sehr nachdrücklich zum Respekt der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen); der Geist des Vertragsrechts war jedenfalls nicht sehr wirkkräftig.

Nimmt man alle diese Umstände und Trends zusammen in den Blick, dann erweist sich die Kerneuropa-Parole doch als ziemlich doppelbödig. In den Jahren nach Maastricht galt sie in manchen Augen als eine insbesondere für die deutsche Politik recht empfehlenswerte Option. Inzwischen haben sich aber die Umstände für ihre Formierung und die Rahmenbedingungen, die ihre Auswirkung bestimmen, geändert. Zwar liegt ein ‚Leadership'-Be-

32 Gianni Bonvicini u.a.: Die EG und die jungen Demokratien in Europa, Bonn 1991, S. 19. Auch Joschka Fischer meinte 2000: „Der Kern des Europagedankens nach 1945 war und ist (...) die Absage an das Prinzip des europäischen Gleichgewichtssystems und des Hegemonialstrebens einzelner Staaten, wie es nach dem Westfälischen Frieden von 1648 entstanden war, durch eine enge Verflechtung ihrer vitalen Interessen und die Übertragung nationalstaatlicher Souveränitätsrechte an supranationale europäische Institutionen." (Fischer: Staatenverbund – Föderation, S. 149). Inzwischen hat man sich freilich auch in den neuen Mitgliedstaaten darauf eingestellt, dass die Europäische Union mehr als je auch zu einer Arena für Machtspiele geworden ist.

33 Siehe dazu und zu den Folgen schon Heinrich Schneider: Zukunftsperspektiven der Europäischen Union, in: Waldemar Hummer (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien 1998, S. 331ff., hier S. 370ff., v.a. S. 374f.

darf der vergrößerten Union nach weit verbreiteter Auffassung auf der Hand.[34] Wenn eine Führungsgruppe sich jedoch ausdrücklich als solche formiert und hegemoniale Befugnisse in Anspruch nimmt, könnte sich das kontraproduktiv auswirken. Ein solcher Schritt würde sich als eine Distanzierung der übrigen Mitglieder darstellen. Besonders problematisch wäre eine entsprechende Kernbildung unter ausschließlicher Beteiligung jener Mitgliedstaaten, denen man das Spiel mit dem Gedanken eines Direktoriums unterstellt.

Wie angedeutet spricht vieles dafür, dass die Kerngruppe den Charakter einer intergouvernementalen Koalition annimmt. Dies in Verbindung mit der Perspektive einer nicht nur avantgardistischen, sondern womöglich (im Sinn des Arguments von David Calleo sogar notgedrungenermaßen) auch von ‚Disziplinierung' ausgehenden Politik würde mit großer Wahrscheinlichkeit zur Formierung einer ‚countervailing coalition' führen, die einem ‚Would-be-Direktorium' entgegentritt. Die Frage drängt sich auf, ob eine solche Polarisierung konstruktive oder destruktive Auswirkungen hätte.

Was folgt daraus?

So sehr manche Elemente der Situation vor rund einem Jahr eine Kerneuropa-Strategie nahe legen mochten, so sehr gab es auch Gründe für eine eher skeptische Einschätzung eines entsprechenden Vorgehens. Kaum wird man den Regierungen und ihren Planungsstäben, die gegen Ende 2003 für eine Kerneuropa-Politik eintraten, unterstellen können, sie hätten sich nur die eventuellen Chancen, nicht aber auch die Risiken einer solchen Politik vergegenwärtigt. Das Thema ist seit langem ausgiebig diskutiert worden. Man kann wohl auch kaum ernsthaft unterstellen, dass den immerhin mindestens möglichen unerwünschten Auswirkungen dort die Relevanz abgesprochen wurde.

Es erhebt sich die Frage, was die wichtigsten Beweggründe für die jüngsten Initiativen waren. Bedenkt man die vom Unionsrecht gezogenen Hemmnisse und Grenzen einer ‚verstärkten Integration', vor allem im Bereich der bisherigen EG-Politik, dann könnte man meinen, die ‚Drohung' mit Kerneuropa geschähe mit einer nicht sehr massiven, eher aus Papier bestehenden ‚Rute im Fenster'. Dann müsste man freilich damit rechnen, dass dies auch den Adressaten der Drohung nicht verborgen bleibt. Falls einige Mitgliedstaaten mithilfe einer verstärkten Zusammenarbeit im kleineren Kreis eine substanzielle, massive Vertiefung zu Stande bringen, dann müssen sie sich überlegen, inwieweit dem die bestehende Rechtslage entgegensteht. Ist es vorstellbar, dass sie sich über diese Rechtslage hinwegsetzen, das heißt die Kernbildung außerhalb der Verträge, und womöglich ohne Rücksicht auf sie, organisieren? Die Frage liegt nahe, ob eine Kerneuropa-Formierung ohne Rücksicht auf die Verträge nicht auf einen klaren Rechtsbruch hinausliefe. Der Verfassungsvertrag schien mit der neu geschaffenen Möglichkeit eines Austritts von Mitgliedstaaten aus der Union einen Ausweg zu eröffnen. Denkbar wäre überdies ein einseitiger Austritt unter Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus*, also darauf, dass sich die Verhältnisse, unter denen man sich zur Integration entschloss, wesentlich geändert hätten. Meist wurde von Europarechtlern die Auffassung vertreten, dass das Ausscheiden eines Mitgliedstaates faktisch von den übrigen nicht verhindert werden kann.[35]

So kann man immerhin spekulieren, ob vielleicht zu allem entschlossene Kerneuropäer – untereinander einvernehmlich, aber womöglich gegen den Willen anderer Mitglieder – den Entschluss fassen könnten, aus der bestehenden Europäischen Union auszutreten, um frei von den Hemmnissen der derzeitigen Bestimmungen eine neue föderale Gemeinschaft zu

34 Vgl. als pointierte Argumentation abermals Calleo: Wie ist Europa zu sichern.

35 Vgl. statt vieler Christoph Thun-Hohenstein/Franz Cede: Europarecht, 3. Aufl., Wien 1999, S. 62f.

gründen. Sie müssten dann wohl mit den verbleibenden Mitgliedstaaten über ihre Beziehungen zur fortbestehenden Europäischen Union Übereinkünfte schließen. Aber was das für die ‚Moral der Truppe', für die Bewertung des Prinzips der Vertragstreue und insbesondere für die Einschätzung der Unionsloyalität und der Solidarität bedeuten würde, das möchte man sich lieber nicht ausmalen. Falls die auf Kerneuropa ausgerichteten Akteure dies täten, dann würden sie wohl vor einem Horrorszenario zurückschrecken. Sie würden womöglich als solidaritätsverweigernde Zerstörer der Europäischen Union betrachtet werden, und dies möglicherweise nicht nur in den verbleibenden Staaten – vielleicht würden Regierungen, die eine solche Politik betreiben, auch im eigenen Land massive Kritik ernten und Vertrauen verlieren. Die real existierende Union könnte womöglich in die größte Krise versetzt werden, die es im Verlauf der Integration je gab.

Eine neue Konstellation und eine Wiederkehr alter Perspektiven?

So konnte man bis vor kurzem die Dinge sehen. Nun aber hat sich der politische Kontext abermals geändert, und zwar nicht lediglich dadurch, dass die Regierungen aller Mitgliedstaaten den Verfassungsentwurf mit den von der Regierungskonferenz eingefügten Veränderungen gebilligt haben, so dass niemand mehr auf die Idee kommen muss, Widerstrebende mit Kerneuropa-Drohungen unter Druck zu setzen. Wichtiger ist, dass es so aussieht, als ob die Türkei Mitglied der Union werden würde, nicht in wenigen Jahren, aber doch in absehbarer Zeit. Das bedeutet aber, dass die dann real existierende Europäische Union noch mehr von ihrer bisherigen Qualität verlöre.

Fragwürdig ist das Argument, durch den Beitritt der Türkei ginge die Chance zur Schaffung einer womöglich mit föderalen Zügen ausgestatteten „Politischen Union" verloren. Diese Chance ist vielmehr bereits mit der letzten Erweiterung aufgegeben worden.[36] Eine Erweiterung um die Türkei würde den Charakter der Union abermals erheblich verändern. An die Stelle des Prinzips der Integration würden geopolitische und strategische Kalküle treten. Gerade einer der prominentesten Kerneuropa-Verfechter, Joschka Fischer, hat neuerdings dafür plädiert, Europa zu einer strategischen Macht umzugestalten, die sich deswegen auch das Potenzial der Türkei einverleiben sollte.[37]

Hier ist es nicht möglich, die Chancen und Risiken eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union auch nur ansatzweise anzusprechen und zu erörtern. Einige für die Einschätzung der Beitrittsauswirkungen auf die Union besonders wichtige Umstände müssen dennoch zumindest benannt werden. Was die sozialökonomischen Verhältnisse betrifft, so gibt es eine massive Diskrepanz zwischen der Türkei und der Union der 15, aber auch der Union der 25. Der Industrialisierungsgrad ist weit niedriger als im Unionsdurchschnitt, wobei die Wachstumsrate der Bevölkerung außergewöhnlich hoch ist. Die bisherige Agrar-, Regional- und Strukturpolitik der Union müsste durchgreifend revidiert werden. Das erschwert, von anderen Implikationen und Konsequenzen abgesehen, auch die Chance, die im Zuge der Integration immer wieder auftretenden Interessenkonflikte zwischen Mitglied-

36 Pointiert dazu schon vor neun Jahren der seinerzeitige Vertreter Belgiens in der Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der damals anstehenden Vertragsreform: „Nachdem sie entschieden, die Europäische Union auf nahezu alle Länder Mittel- und Osteuropas zu erweitern, haben die Führer der EU das Todesurteil für die Europäische Gemeinschaft unterzeichnet, wie diese von Jean Monnet, Robert Schuman und Walter Hallstein nach dem Zweiten Weltkrieg konzipiert worden war", in: Renaud Dehousse: In Deciding to Push East, the EU has Signed its Death Warrant, in: International Herald Tribune, 29. Dezember 1995.

37 So Bundesaußenminister Fischer im Interview „Die Rekonstruktion des Westens" zu Europa, Amerika und den gemeinsamen strategischen Aufgaben mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 6.3.2004; vgl. dazu auch Peter Glotz: Das Völkerkonglomerat – Joschka Fischers Wende vom Kerneuropa zum strategischen Europa, in: Internationale Politik 4/2004, S. 25-30.

staaten und Mitgliedstaaten-Gruppen durch ‚side payments' zu überbrücken, was jahrzehntelang die Durchführung der Integrationspolitik mindestens immer wieder erleichterte, wenn nicht überhaupt ermöglichte. Die Chancen hierzu wurden freilich schon auf Grund der Erweiterung von 15 auf 25 Mitgliedstaaten drastisch reduziert.

Noch etwas verdient Aufmerksamkeit: Der Präsident der USA hat die Union mehrmals nachdrücklich zur Aufnahme der Türkei aufgefordert.[38] Maliziös wäre vielleicht die Überlegung, dass er sich davon einen Kohärenzverlust und damit eine strukturelle Schwächung der Union erwartet. Eine solche strukturelle Schwächung ist aber zumindest nicht ganz auszuschließen.[39] Zumindest aber wäre dem amerikanischen Präsidenten durch den EU-Beitritt eines der wichtigsten „strategischen Partner" der USA wohl eine Stärkung der „atlantischen Fraktion" in der Union, also der Gruppe des „neuen Europa", willkommen, und damit eine Schwächung der tendenziell vertiefungswilligen Gruppe des „alten Europa".[40]

Die Kompatibilität oder gar die Übereinstimmung der Interessenlagen der Mitgliedstaaten würde also nicht nur in den Dimensionen der Wirtschaftsintegration, sondern auch in dem immer wichtiger werdenden Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zunehmend prekär. Dies rückt mögliche Überlegungen zu den Chancen und Risiken einer erneuerten Kerneuropa-Politik in einen neuen, bisherige Einschätzungen relativierenden und überholenden Kontext. Einiges spricht dafür, dass die Balance der Pro- und Contra-Argumente zur Frage einer erneuten Kerneuropa-Initiative sich im Zuge eines Beitritts der Türkei deutlich verändert. Gerade infolge einer Erweiterung der heutigen Europäischen Union um die Türkei könnte sich eine neue Unzufriedenheit mit den Vertiefungsmöglichkeiten artikulieren, die das System von Brüssel bietet. Übrigens auch deswegen, weil die Tendenzen zu einer faktischen, die normativen Prinzipien der bisherigen Integration in Frage stellenden und deshalb für Befürworter der effektiv rechtlich regulierten Integration zutiefst problematischen Differenzierung durch den Beitritt der Türkei eher zusätzlich verstärkt werden dürften.

Die heute oder morgen für eine Kerneuropa-Politik bestehenden Situationsbedingungen unterscheiden sich erheblich von den Bedingungen vor 50 Jahren. Im Rahmen des Europarats gab es keinen so inhaltsreichen Acquis der größeren Staatengruppe, innerhalb derer sich damals eine Avantgarde zu einem neuen Anfang entschloss. Die Geschichte wiederholt sich nie. Aber sie kennt die Abfolge von Innovationen, die einander ähnlich sind. Auch wenn heute das Projekt ‚Kerneuropa' nicht im Sichtbereich und schon gar nicht im Mittelpunkt der Betrachtungen über die Flexibilität der Europapolitik steht – morgen könnte das anders sein, und erst recht übermorgen. Ob sich jene Europapolitiker, die jahrelang für die Schaffung eines ‚Gravitationszentrums' oder einer Föderation von Nationalstaaten eintraten, heute aber für die Erweiterung der Union um die Türkei eintreten, dessen bewusst sind, ist unklar. Aber man sollte die Augen nicht vor der Möglichkeit verschließen, dass die Thematik der ‚differenzierten Integration' in absehbarer Zukunft wohl unter veränderten Umständen erneut aufgenommen werden wird.

---

38 Vgl. z.B. Joshua Chaffin/Guy Dinmore: Bush Calls on European Union to admit Turkey, in: Financial Times, 27.6.2004.

39 Bemerkenswert sind die Hinweise und Fragen von Lothar Rühl: Sicherheitspartner Türkei: Geopolitik, Strategie und europäische Interessen, in: Strategische Analyen, hrsg. vom Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung, Wien im Mai 2004, S. 16f.

40 Vgl. Rühl: Sicherheitspartner Türkei, S. 14 und 18.

Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union

*Christian Deubner**

Im übergreifenden Sinne findet in der Europäischen Union dann engere Zusammenarbeit statt, wenn weniger als die Gesamtzahl der Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Thema im Geiste und mit dem Ziel europäischer Integration gemeinsam Politik machen.

Diese Zusammenarbeit kann nach zwei prinzipiell unterschiedlichen Methoden vor sich gehen,

- innerhalb des institutionellen Systems der Verträge und nach den von ihm vorgesehenen Regeln. Hier können allerdings nur Fragen behandelt werden, die im schon gegebenen Kompetenzbereich der Europäischen Union liegen. Der Vertrag selbst bezeichnet dieses Verfahren als „*verstärkte Zusammenarbeit*". Es wurde durch die Vertragsrevision von Amsterdam geschaffen und in Nizza weiter entwickelt;
- und außerhalb des institutionellen Systems der Verträge, nach den von den Teilnehmern selbst aufgestellten Regeln. Ich nenne sie „*engere Zusammenarbeit außerhalb des Vertrags*". Sie kann zu allen Themen innerhalb und außerhalb des Kompetenzbereichs der Europäischen Union betrieben werden, auf die die Teilnehmer ihre Integration ausdehnen beziehungsweise in denen sie sie vertiefen wollen. Auch diese Zusammenarbeit muss die Pflichten und Grenzen respektieren, die durch die Mitgliedschaft der Teilnehmer in der Europäischen Union gesetzt sind.

Im Folgenden werden einige Thesen zu den Perspektiven der verstärkten Zusammenarbeit vorgestellt, wie sich diese in ihrer vertraglichen Form nach Abschluss der Regierungskonferenz, und als Variante der engeren Zusammenarbeit im oben genannten Sinne, präsentiert. Ich beginne mit einem Blick auf die bisherigen Erfahrungen. Immerhin ist dieses besondere Verfahren bereits seit dem 1. Mai 1999 in Kraft und hätte also genutzt werden können.

Die Darstellung organisiert sich um drei Kriterien herum, nach denen engere Zusammenarbeit analysiert und bewertet wird. Zwei von ihnen haben ihren Wert vor allem aus der Sicht der teilnehmenden Mitgliedstaaten, nämlich die Machbarkeit und der Nutzen solcher Projekte. Das dritte Kriterium betrifft die Vereinbarkeit engerer Zusammenarbeit mit der weiteren Unionsbildung. Konzeptionell gesehen ist diese Vereinbarkeitsfrage besonders schwierig. Dabei kommen die Unterschiede zwischen den Leitbildern der Unionsbildung ins Spiel, noch kompliziert durch die Frage, ob sie in der Wirklichkeit, an der man die Vereinbarkeit misst, nicht schon von der Entwicklung überholt worden sind.

Schon in dieser Einleitung muss festgestellt werden, dass jedes Leitbild, in dem die Union sich nur im Konsens und als Ganze von einer Stufe der Unionsbildung zur nächsten vorwärts entwickelt, der Wirklichkeit nicht mehr entspricht. Differenzierung mitgliedstaatlicher Teilnahme an der Vertiefung unterschiedlicher Politiken in der Union sollte man nicht als Durchgangsstadium, sondern als Strukturmerkmal künftiger europäischer Integration begreifen.[1] Das Leitbild muss also nolens volens eines sein, das von einer differenzierten Unionsbildung

---

* Dr. Christian Deubner, Commissariat Général du Plan, Paris.

1 Vgl. Christian Deubner: Differenzierte Integration: Übergangserscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zum Parlament, B 1-2/2003, S. 24-32, hier S. 30 ff.

ausgeht und in Bezug auf diese die mit der Unionsbildung beziehungsweise weiterer Integrationsvertiefung am ehesten zu vereinbarenden Verfahren und Institutionen vorgibt.[2]
Der Nutzen der engeren Zusammenarbeit war in der Vergangenheit sowohl für die Integration als Ganzes wie für die Teilnehmerstaaten der verstärkten Zusammenarbeit evident: Ohne Hinnahme engerer Zusammenarbeit, vom Einstieg bis in die aktuelle Weiterentwicklung, hätte es im vergangenen Jahrzehnt keine Vertiefung der Integration mehr gegeben. Alle bedeutenden neuen Politiken der Europäischen Union, von der Kooperation im Schengener Raum, über die gemeinsame Währung bis hin zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sind aus engerer Zusammenarbeit entstanden. Sie sind nur in dieser aufrecht zu erhalten.
Von der Variante ‚Verstärkte Zusammenarbeit' mit ihren beiden Komponenten Ermächtigung und Durchführung hat sich dabei allerdings nur die Durchführung als verwendbar gezeigt. Die von ihr vorgeschriebenen Entscheidungsverfahren haben ihre Funktionstüchtigkeit und Brauchbarkeit in wichtigen Politikfeldern erwiesen, die in engerer Zusammenarbeit integriert sind. Aber in keinem einzigen Fall konnten sich die interessierten Mitgliedstaaten entschließen, nach den Regeln des Vertrags auch die Ermächtigung zu dieser Zusammenarbeit gegen den Widerstand anderer Mitgliedstaaten zu versuchen. Vielmehr wurde jeder der Anwendungsfälle von ihnen auf einer Regierungskonferenz vorgeschlagen und im Konsens eingeleitet. Dabei ist vom Konzept her die Ermächtigung eine konstituierende Komponente für die verstärkte Zusammenarbeit; erst sie ermöglicht, dass die verstärkte Zusammenarbeit sich dynamisch aus der Arbeit der europäischen Institutionen heraus entwickeln kann. Derzeit ähnelt die Ermächtigung eher einer Vertragsänderung, die auf eine Regierungskonferenz und einen Konsens warten muss. Die Stärke dieses Ansatzes liegt also in der vertragskonformen Durchführung einer engeren Zusammenarbeit innerhalb des Vertragssystems, jedoch nicht in der Bereitstellung einer Methode zu ihrer Schaffung. Selbst im Blick auf das Funktionieren solcher Verfahren fallen aber noch kritische Punkte ins Auge.
Im Gegensatz dazu konnten bedeutende Initiativen engerer Zusammenarbeit außerhalb der Vertragsinstitutionen gestartet werden, und die Teilnehmer haben unterschiedliche Methoden gefunden, um in diesem Rahmen ihren Kooperationswillen zu realisieren. In der Tat haben alle drei oben genannten Politiken – Schengen, Währungsunion, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) – diese Phase passieren müssen, bevor sie in den Rahmen des Vertrags überwechselten. Diese Variante hat ihre Anwendbarkeit also klar bewiesen. Die Brauchbarkeit engerer Zusammenarbeit außerhalb des Vertrags hat allerdings ebenfalls ihre Grenzen, und zwar vor allem in der längerfristigen Praxis, der intergouvernementalen Organisation dieser Zusammenarbeit. Dann verringern sich die Vorteile dieser Variante und die Anziehungskraft der Organisationsformen der verstärkten Zusammenarbeit wird relativ größer. Auch dieser Wirkungsmechanismus lässt sich an Schengen, gemeinsamer Währung und ESVP verfolgen und aufzeigen.
Die Stärke dieses Ansatzes liegt also darin, eine anwendbare Methode zur Einleitung engerer Zusammenarbeit und zum Beginn ihrer Tätigkeit bereit zu stellen. Er liefert allerdings in seiner bisherigen Ausprägung kein längerfristig überzeugendes Prinzip für die Organisation der internen Verfahren und des Verhältnisses zur Europäischen Union.

Verstärkte Zusammenarbeit nach der Vertragsrevision von Nizza

Die Schwächen der verstärkten Zusammenarbeit waren zwar schon bei der Vertragsrevision von Nizza ein wichtiges Thema und hatten zu gewissen Neuerungen geführt, trotzdem blieb dieses Verfahren auch weiterhin höchst reformbedürftig.

2 Genau dies hat die Amsterdamer Vertragsrevision mit der Schaffung der verstärkten Zusammenarbeit versucht.

Die Ermächtigung erweist sich als Verfahren bisher als nicht machbar. Ihre entscheidenden Schwächen sind die folgenden: Die inhaltlichen Vorbedingungen sind zu zahlreich (Art. 43a.-j. EUV) und so unbestimmt, dass kooperationswillige Mitgliedstaaten immer fürchten müssen, wegen der Verletzung einer dieser Bestimmungen vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt zu werden; insbesondere gilt dies etwa für Art. 43h. EUV, wonach die verstärkte Zusammenarbeit die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nichtteilnehmenden Mitgliedstaaten respektieren muss und nur der letzte Ausweg sein darf, wenn erstens im Rat erwiesen ist, dass die Ziele der betreffenden Mitgliedstaaten nicht in vertretbarer Zeit, bei Anwendung der Normalregeln des Vertrags, zu erreichen wären (Art. 43 a EUV), wenn zweitens die Grundprinzipien des Vertrags und die Loyalitätspflicht gegenüber den anderen Mitgliedstaaten nicht verletzt werden (Art. 43a.-j. EUV) und wenn drittens die Initiative beim Start und auch später für alle Mitgliedstaaten offen ist (Art. 43 b EUV), sofern die Ziele und Entscheidungen der verstärkten Zusammenarbeit akzeptiert werden. Eine weitere Schwäche ist die notwendige Zustimmung von zu vielen Mitgliedstaaten: Erstens ist für die Genehmigung der verstärkten Zusammenarbeit eine qualifizierte Mehrheit im Rat erforderlich und zweitens muss die Mindestzahl der Teilnehmer bei acht Mitgliedstaaten liegen (Art. 43g. EUV). Das ist zwar besser als die „Mehrheit" der Mitgliedstaaten, die noch der Vertrag von Amsterdam forderte, aber immer noch zuviel.

Die Durchführung: Der Nutzen für die Teilnehmerstaaten liegt in den Anwendungsregeln. Sie bieten unleugbare Vorteile. Das gilt für die Finanzierung der administrativen Kosten solcher Politiken aus dem Gemeinschaftshaushalt (Art. 44 a EUV), die bei einem Konsens aller Mitgliedstaaten auch völlig von der Union übernommen werden können. Dies gilt auch für die effiziente und entsprechend begehrte Organisationsdienstleistung der Kommission, von der die Verantwortlichen intergouvernementaler Kooperation gern Gebrauch machen.[3]

Es bleiben allerdings auch Schwächen. Sie betreffen die unzureichend spezifischen Zutrittskriterien, und die Zweifel bezüglich der Erfüllungskontrolle durch die Kommission. Auch die unzureichende Durchführungskontrolle der Europäischen Union für die gegenseitig eingegangenen Verpflichtungen reicht nicht aus. Diese würde vergleichsweise sehr weit in die mitgliedstaatliche Souveränität eingreifen. Andererseits wäre sie in den politisch hochsensiblen Themenfeldern des zweiten und des dritten Pfeilers noch dringender erforderlich als in denen der Gemeinschaft, um das dort vielfach noch fehlende gegenseitige Vertrauen der staatlichen Akteure zu wecken.[4] Weitere Schwächen sind die Bindung an die sektoralen Entscheidungsverfahren der Union (Art. 44 EUV) und die unzureichende Transparenz, und die weiterhin problematische Teilnahme der unterschiedlichen Institutionen der Europäischen Union an der Arbeit der verstärkten Zusammenarbeit. Dazu zählt, dass die Teilnehmer an der verstärkten Zusammenarbeit nur im Ministerrat und nur im Augenblick der Abstimmung als besondere Gruppe handeln und für diese entscheiden dürfen. Dieselben Entscheidungen werden durch Vorlagen der Gesamtkommission und Verhandlungen innerhalb des gesamten Ministerrats vorbereitet, sie werden durch Beschlüsse des gesamten Europäischen Parlaments abgesegnet.

Die Reform des Nizza-Vertrages musste in erster Linie darauf abzielen, die Bedingungen für den Einstieg zu erleichtern und so endlich von Anfang an die *Machbarkeit* der ver-

3 Das Interesse an dieser Dienstleistung darf aber nicht mit dem Wunsch gleichgesetzt werden, die intergouvernementale Kontrolle über den Prozess zu verlieren.

4 Vgl. Jean-Luc Sauron: Les coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures: un outil d'intégration, in: Commissariat général du Plan (Hrsg.): Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne, Paris 2004, S. 37-51, hier S. 39.

stärkten Zusammenarbeit zu erreichen. Den *Nutzen* der einmal eingeleiteten verstärkten Zusammenarbeit musste sie erhöhen, indem sie die Bedingungen für die Durchführung verschärfte und den Teilnehmern einen größeren institutionellen Freiraum für ihre Zusammenarbeit ließ.

Engere Zusammenarbeit außerhalb des Vertrags

Ermächtigung: Wenn es auch nur selten offiziell gesagt oder gedruckt wird, so ist doch seit der Schaffung des Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit die schon länger praktizierte engere Zusammenarbeit außerhalb des Vertrags verpönt. Das neue Verfahren sollte in der Absicht seiner Väter an die Stelle des alten treten, es damit in den Rahmen des Vertrags holen. Dieses Ziel ist nicht erreicht worden. Gleichwohl wirkt gegen die Initiierung engerer Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten außerhalb des Vertrags seitdem gleichsam ein Tabu, das die Nutzung dieses Instruments unnötig beschränkt. Die Nichterwähnung im Vertrag macht es außerdem unmöglich, auch für diese ältere Form der Zusammenarbeit gewisse Verbesserungen oder Minimalregeln vorzusehen.
Anwendung: In dieser Variante der engeren Zusammenarbeit entstehen die Probleme in der längerfristigen Durchführung, wenn die Zahl der Mitglieder steigt, wenn die Politiken technisch sehr anspruchsvoll und komplex werden, und wenn sie zu nahe an die von der Europäischen Union selbst ausgeübten Kompetenzen heranrücken oder sie gar überschneiden. In allen diesen Fällen kann die intergouvernementale Methode der Zusammenarbeit sich als zu schwerfällig oder gar als selbstblockierend erweisen. Im Verhältnis zur Union und zur Ausdehnung ihrer Kompetenzausübung kann die Gruppe sich in eine Konkurrenz hineinmanövrieren, die für ihre Mitglieder zu schwierigen Loyalitätskonflikten führt und die Entwicklungsmöglichkeiten der Union beschneidet. Auch die unter Umständen erwünschte spätere Eingliederung in die Europäische Union kann so behindert werden. Schließlich bedeutet „außerhalb des Vertrags" bei europäischer Politik auch das Fehlen parlamentarisch-demokratischer Legitimation.
Die Machbarkeit der engeren Zusammenarbeit außerhalb des Vertrags ist erwiesen. Für die Ermächtigung musste die Reform darauf abheben, zunächst einmal den Mitgliedstaaten die Option engerer Zusammenarbeit überhaupt ausdrücklich zur Verfügung zu stellen. Seit den Neunzigerjahren gibt der Vertrag diese Möglichkeit nur in dem einzigen Falle: der verteidigungspolitischen oder militärischen Zusammenarbeit (Art. 17 Abs. 4 EUV nach Amsterdam).
Für die Probleme längerfristiger Durchführung wird die Antwort fast immer in einer mehr oder weniger raschen Übernahme der engeren Zusammenarbeit in die Union bestehen, wo sie nach aller Erfahrung als verstärkte Zusammenarbeit weitergeführt wird. Um diese Perspektive unbeschädigt zu erhalten und den eigentlichen Übergang zum gewünschten Zeitpunkt zu verwirklichen, ist es gut, wenn von Anfang an gewisse Kommunikations- und Kooperationsregeln zwischen dem Kreis der Europäischen Union und dem externen Kreis engerer Zusammenarbeit etabliert und beachtet werden.[5] Eine zweite Alternative für die Teilnehmer einer engeren Zusammenarbeit muss wenigstens erwähnt werden. Sie besteht darin, dass sie außerhalb der Europäischen Union verbleiben und die Effektivität ihrer engeren Zusammenarbeit dadurch verbessern, dass sie sie supranationalisieren.

5 Sie sollten allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union mindestens volle Kenntnis über die engere Zusammenarbeit zwischen einigen unter ihnen geben und sie von weiteren geplanten Maßnahmen vorher unterrichten.

Sollte eine Klausel zur engeren Zusammenarbeit in diesem Sinne in den Vertrag aufgenommen werden, könnte dieser sie aber nur für der Europäischen Union schon zugesprochene Kompetenzfelder zulassen. Zu allen anderen Themen stünde es den Mitgliedstaaten weiterhin frei, multilaterale internationale Verträge abzuschließen. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten würden sich wohl nicht davon abhalten lassen, mit solcher Zusammenarbeit in den Hafen der Integration zu drängen, deren Herren sie bis heute geblieben sind.
Wenn man einmal annimmt, dass die hier vorgeschlagenen Änderungen am Vertragsrecht für die engere Zusammenarbeit, insbesondere die Variante der verstärkten Zusammenarbeit, zustande kämen, dann muss auch das unvermeidliche Spannungsverhältnis angesprochen werden, das zwischen jeder Stärkung der Machbarkeit und des Nutzens engerer Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmern einer Gruppe einerseits, und der Kohärenz und Legitimität der Gesamt-Union andererseits besteht.

Die Vereinbarkeit engerer Zusammenarbeit mit der Unionsbildung

Damit kommt auch das dritte vorn angesprochene Beurteilungskriterium ins Spiel: die Vereinbarkeit engerer Zusammenarbeit mit der Unionsbildung in Europa. In der Einleitung wurde bereits festgestellt, dass langfristig wirkende Differenzierung zu einem Strukturmerkmal europäischer Integration geworden ist. Bei der Vereinbarkeit geht es also nicht mehr um ein Ob sondern nur noch um ein Wie für die Einführung dieser Differenzierung. Auch deshalb ist ein Vergleich der beiden Formen engerer Zusammenarbeit so wichtig.
Am stärksten und grundsätzlichsten ist die eben genannte Spannung für die engere Zusammenarbeit außerhalb des Vertrags, insofern sie für die nicht teilnehmenden Mitglieder undurchschaubar und unkontrollierbar ist, diese ihr nur mit Genehmigung der Teilnehmerstaaten beitreten können, und indem sie letztlich die Entwicklungsfähigkeit der Gesamt-Union in Zweifel, und infrage stellt. Der Vorteil ist allerdings, dass diese negativen Potenziale nur von außen auf die Europäische Union wirken und nicht direkt in ihre Institutionen und Verfahren eingreifen. Außerdem sprechen alle bisherigen Erfahrungen dagegen, dass sie tatsächlich verwirklicht werden. Wenn also theoretisch für diesen Typ der engeren Zusammenarbeit die Vermutung einer Unvereinbarkeit mit der Unionsbildung bestand, so widerlegt die Erfahrung diese Vermutung. Die Unionsbildung ist durch engere Zusammenarbeit außerhalb des Vertrags sogar gefördert worden.
Auch für die verstärkte Zusammenarbeit ist die genannte Spannung von großer Bedeutung, ihre Existenzberechtigung ergibt sich aus jener. Es waren die Bedenken gegen unkontrollierbare Projekte engerer Zusammenarbeit außerhalb des Vertrages, die die Mitgliedstaaten 1997 zur Einführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ihren zahllosen bremsenden und einschränkenden Kautelen bewegten. Selbst mit Einhaltung dieser Bedingungen stellt aber jede verstärkte Zusammenarbeit noch immer eine Herausforderung an Kohärenz und Legitimität der Unionsinstitutionen und -verfahren dar, die für sie eingesetzt werden. Das zeigt sich sowohl in der Währungsunion wie in der Schengenzusammenarbeit. Insofern bleibt ein Rest an Unvereinbarkeitsrisiko mit der Unionsbildung selbst für die Durchführung. Trotzdem ist hier wohl die Vereinbarkeit am ehesten erreicht, während es für die Ermächtigung zur verstärkten Zusammenarbeit anders aussieht. Das bisherige Zurückzucken der Regierungen vor diesem Schritt zeigt, dass sie im eben benannten Sinne noch als unvereinbar mit der Unionsbildung gilt.
Alle weiterreichenden Reformvorschläge der verstärkten Zusammenarbeit zielen nun darauf ab, ihre bremsenden und einschränkenden Kautelen gegen die Ermächtigung zu verringern und damit ihre Machbarkeit zu vergrößern. Das kann zwar so geschehen, dass man

im Ausgleich dafür die Kontroll- und Genehmigungsrechte der Kommission ausweitet, so wie der Verfassungsvertrag für Europa (VVE) das bei Neuzutritten zur verstärkten Zusammenarbeit vorgibt (Art. III-420 VVE).[6] Man könnte auch ein Prüfungsrecht des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) hinzufügen. Es ändert aber nichts daran, dass hier im Innern der europäischen Institutionen und Verfahren Spaltungen, Gruppenbildungen und das Risiko des Gegeneinanderarbeitens vermehrt werden. Letztendlich gibt die Kommission auch keine volle Gewähr dafür, bei der Ermächtigung eine objektivere Prüfung vorzunehmen als die Mitgliedstaaten. Die Erfahrung zeigt im Übrigen, dass vor allem die kleineren und die weniger hoch entwickelten und kooperationsfähigen Mitgliedstaaten reserviert gegenüber einer solchen Perspektive sind.

Die verstärkte Zusammenarbeit im Lichte des Verfassungsvertrags

Die erste Einsicht aus einer Kenntnisnahme des Verfassungsvertrags ist, dass engere Zusammenarbeit in ihren beiden Formen auch weiterhin nötig bleiben wird. Konvent und Regierungskonferenzen haben es trotz großer Bemühungen aus verschiedenen Richtungen nicht geschafft, in den Verfassungsvertrag Kompetenzübertragungen hineinzuschreiben, die über den bereits in Amsterdam erreichten Status quo hinausgingen. Wenn die Fünfzehn beziehungsweise Fünfundzwanzig nicht einmal im Rahmen eines Konvents zu solchen Schritten imstande sind, dann wird man weiterhin – wie bisher schon – Möglichkeiten gruppierten Vorangehens brauchen, um in der Europäischen Union des 3. Jahrtausends noch integrationspolitisches Vertiefungspotenzial zu schaffen.

Werden die Felder, in denen dieser Bedarf besteht, im Verfassungsvertrag gegenüber Nizza weniger, weil in der Union nun für viele weitere Fragen die Mehrheitsentscheidung an die Stelle der Einstimmigkeit tritt? Vielleicht, der grundlegende Bedarf an engerer Zusammenarbeit dürfte dadurch aber nicht ernsthaft verringert werden. Diese Einsicht wird noch bestätigt wenn man die völlig in der Form internationaler Verträge verbliebenen Änderungsregeln des Verfassungsvertrags in den Artikeln IV-443-445 VVE zur Kenntnis nimmt, wonach dieser nur mit Einstimmigkeit geändert werden kann.

Was bringt der Verfassungsvertrag, um Machbarkeit, Nutzen und Integrations-Verträglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit zu verbessern? Die Komplexität ihres Aufbaus verbietet es auch in der verfassten Union, auf diese Fragen eine für alle Politikfelder gültige Antwort zu geben. Allerdings hat der Verfassungsvertrag die Dreiteilung der Union und ihrer Verfahren aufgehoben; es gibt nur noch eine Union. Für die Themenfelder der ersten und dritten Säule gelten nunmehr weitgehend dieselben allgemeinen Regelungen für die verstärkte Zusammenarbeit (Art. I-44 ff. und III-416 ff. VVE). Zwischen diesen und denjenigen der zweiten Säule sind die Unterschiede allerdings weiterhin zahlreich und tiefgreifend. Zunächst ist zu zeigen, wie die allgemeinen Regeln sich geändert haben.

Ermächtigung: In seinem entscheidenden Schwachpunkt, der Ermächtigungsregel, bringt der Verfassungsvertrag einen Rückschritt: Die Machbarkeit wird verringert. Die kooperationswillige Gruppe muss noch größer sein als bisher, um sich vom Rat die verstärkte Zusammenarbeit genehmigen zu lassen: Gegenüber acht Mitgliedstaaten, die die Reform von Nizza für erforderlich hielt und die bereits zu viele waren, soll es nunmehr mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten sein (Art. I-44 Abs. 2 VVE gegenüber Art. 43 g EUV). Bereits heute reichen die acht also schon nicht mehr. Erteilt wird die Ermächtigung weiterhin mit qualifizierter Mehrheit. Im Gegensatz zu Amsterdam und Nizza muss nach dem Verfas-

6 Der Verfassungsvertrag wird in diesem Aufsatz in seiner Fassung vom 13. Oktober 2004 zitiert, CIG 87/1/04 Rev I, mit Protokollen und Erklärungen ADD 1 Rev 1 und ADD 2 Rev 1.

sungsvertrag nun grundsätzlich das Europäische Parlament die verstärkte Zusammenarbeit „billigen", bevor sie in Kraft treten darf (Art. III-419 Abs. 1 VVE gegenüber Art. 11 Abs. 2 EGV, wonach das Europäische Parlament nur in der Kodezision unterworfenen Themen ein solches Recht erhielt). Der VVE erlaubt nicht mehr, dass ein Mitgliedstaat gegen die Genehmigung einer verstärkten Zusammenarbeit die Befassung des Europäischen Rats verlangen kann (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EGV). Da Nizza aber in der Konsequenz keine solche Befassung vorsah, hat die Änderung im VVE keine Erleichterung gebracht. Die allgemeinen Rahmenbedingungen der Zulassung und die Themenbegrenzung haben sich ebenfalls nicht wesentlich geändert.[7] Dasselbe gilt weitestgehend für den Beitritt neuer Mitglieder zu Gruppen von verstärkter Zusammenarbeit. Allerdings ist hier die selbständige Rolle der Kommission noch ausdrücklicher formuliert und ebenso die Position der beitrittsuchenden Mitgliedstaaten ihr gegenüber. Der Verfassungsvertrag führt ausdrücklich das Kriterium der „Nichterfüllung von Beteiligungsvoraussetzungen" als Abweisungsgrund durch die Kommission ein. Dieses Verfahren ist insgesamt auf die Justiz- und Innenpolitik übertragen worden: Wo die Teilnehmer verstärkter Zusammenarbeit bisher selbst entscheiden konnten, entscheidet jetzt die Kommission. Nur noch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gibt es ein Kooptationsrecht für die Gruppe verstärkter Zusammenarbeit. Ob es für die Institution Kommission aber ein Vorteil ist, solche nicht auf Einheit sondern auf Ausgrenzung abzielenden Kompetenzen zu handhaben, muss man weiterhin bezweifeln.

Durchführung: Für die Brauchbarkeit einer einmal entschiedenen verstärkten Zusammenarbeit gibt es allerdings einen entscheidenden Fortschritt: Musste die Gruppe bisher die in ihrem Pfeiler geltenden Entscheidungsverfahren anwenden, also vielfach die Einstimmigkeitsregel, so kann sie nach dem neuen Vertrag einstimmig entscheiden, für sich selbst ein Mehrheitsverfahren zu nutzen (Art. I-44 Abs. 3; Art. III-422 Abs. 1 und 2 VVE). Das kann sie bereits zu Anfang ihrer Zusammenarbeit für deren gesamte Dauer beschließen. Dasselbe Prinzip gilt nunmehr mit Blick auf im Vertrag noch vorhandene „besondere Gesetzgebungsverfahren", von denen die Gruppe verstärkter Zusammenarbeit zum „ordentlichen Verfahren" hinüberwechseln darf (Art. I-44 Abs. 3; Art. III-422 Abs. 1 und 2 VVE). Diese Regeln gelten allerdings nicht für Fragen der Verteidigung und militärischer Einsätze. Zugegebenermaßen entsteht hier für die jeweilige ‚Rest'-EU noch ein zusätzlicher Grund, die Schotten zwischen dem Bereich der verstärkten Zusammenarbeit und normaler EU-Aktivität besonders dicht zu schließen. In einem anderen wichtigen Punkt gibt es keine Änderung: die Teilnehmer verstärkter Zusammenarbeit müssen ihre Verhandlungen auch weiterhin im Plenum des Ministerrats führen. Auch weiterhin müssen die Nicht-Teilnehmer ihre Mitwirkung nur bei der Abstimmung einstellen. Die künftige Einhaltung dieser Regel ist allerdings recht unwahrscheinlich.

Es wurde bereits betont, dass wichtige politikfeldabhängige Differenzen in der verstärkten Zusammenarbeit weiterbestehen. Der Verfassungsvertrag hat noch weitere hinzugefügt. Für die allgemeinen Regeln gilt zusammenfassend aber, dass die bisher gegebenen Differenzen sich ein ganzes Stück weit ausgleichen, die Mehrheitserfordernisse für die Ermächtigung sich vereinheitlichen, und auch die Bedingungen für den Beitritt neuer Mitglieder sich angleichen. Eine klare Verbesserung und Angleichung kommt schließlich, das wurde schon gezeigt, auch für die Entscheidungsverfahren in den Gruppen verstärkter Zu-

7 Zu den allgemeinen Rahmenbedingungen Art. I-44 Abs. 1 und 2 VVE, III-416 und 417 VVE gegenüber Art. 43 und 43 a EUV; zur Ermächtigungsprozedur Art. III-44 Abs. 2 und 419 Abs. 1 VVE gegenüber Art. 11 Abs. 1 bis 3 EGV.

sammenarbeit: ihr potenzieller Nutzen nimmt also zu. Entscheidend ist allerdings, dass bei alledem die Ermächtigungsregeln, also der eigentliche Hemmschuh für die Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit, noch weiter erschwert werden. Nur die Durchführungsregeln werden verbessert, an denen es weniger Gravierendes auszusetzen gab.
Die bisherige Erfahrung spricht nicht dafür, dass eine Verbesserung in der Funktionsfähigkeit der verstärkten Zusammenarbeit die Mitgliedstaaten dazu bringen kann, die gewachsenen Hemmnisse der Ermächtigung nun weniger ernst zu nehmen. Möglicherweise muss man also eine weitere Erleichterung, diesmal bei der Ermächtigung, abwarten, um den Fortschritt in den Entscheidungsverfahren nutzen zu können.

Die politikfeldabhängigen Differenzen in der verstärkten Zusammenarbeit nach dem Verfassungsvertrag

Eurogruppe

Hier spielt die Frage der Ermächtigung keine Rolle, es geht nur um die Änderung ihrer Durchführungsverfahren. Die von vielen Sachkennern geforderten Änderungen an der grundsätzlichen Maastricht-Regelung, die durch Amsterdam und Nizza nicht modifiziert worden war, blieben aus: die Eurogruppe bleibt informell, ihr Zuständigkeitsbereich wird nicht erweitert, sie erhält als solche keine operationelle Kompetenz innerhalb der Eurozone und ihre Zusammensetzung wird ebenfalls nicht geändert. Trotzdem lohnt es sich, einige Fortschritte ausdrücklich anzusprechen: Der Verfassungsvertrag formalisiert in seinem Protokoll Nr. 12 über die Eurogruppe ihren Status und ihre Aufgaben. Sie erhält die Aufgabe, zur Entwicklung einer immer engeren Koordination der Wirtschaftspolitiken der Eurozone beizutragen und einen verstärkten Dialog unter den Eurostaaten zu unterstützen. Das ist eine bedeutsame vertragliche Sanktionierung einer Linie, die in etwa schon der Gipfel von Helsinki 1999 vorgegeben hatte. Deutlichste institutionelle Neuerung ist die zweieinhalbjährige Präsidentschaft der Eurogruppe, die von ihren Mitgliedern gewählt wird. Der Präsident und die Gruppe selbst erlangen dadurch erstmals den Status eines quasi offiziellen Organs der Europäischen Union. Die Regierungskonferenz hat noch einen wichtigen formalen Punkt hinzugefügt, selbst wenn dieser in der Realität keinen Fortschritt bringt: Künftig „wird die Europäische Kommission an den Sitzungen der Eurogruppe teilnehmen" (während der Konventsentwurf bisher nur vorsah, sie dazu einzuladen), und sie nimmt zusammen mit den Vertretern der Finanzminister an der Vorbereitung ihrer Sitzungen teil (während der Konventsentwurf diese allein in den Händen der letzteren ließ).[8] Die Kommission war de facto nämlich bereits an der Vorbereitung der Sitzungen beteiligt, und zwar durch ihre Mitarbeit im Finanz- und Wirtschaftsausschuss, und nahm an den Sitzungen der Eurogruppe teil, weil diese sie regelmäßig dazu einlud, zusammen übrigens mit der Europäischen Zentralbank. Wichtig ist am Verfassungsvertrag also vor allem die formale Aufwertung der Eurogruppe.
Man kann folgern, dass die Eurogruppe mit diesen institutionellen Verstärkungen faktisch einer besonders herausgehobenen verstärkten Zusammenarbeit immer ähnlicher wird. Das ist eine bemerkenswerte Entwicklung, wenn man sich an die Anfänge erinnert. Mehrere von ihren Initiatoren hatten die Eurogruppe Ende 1997 als verstärkte Zusammenarbeit und geschlossenes Forum für Insider-Gespräche der Eurozonen-Mitgliedstaaten gründen wollen. Der Vertrag wollte die Verhandlungen von Gruppen verstärkter Zusammenarbeit aber

8 Hierzu das Protokoll Nr.12 des VVE über die Eurogruppe.

gerade für die anderen Mitglieder offen halten. Also erreichten die Initiatoren im Dezember 1997 in Luxemburg nur den Status einer informellen Gesprächsrunde für die Eurogruppe – ein Zustand, aus dem der Verfassungsvertrag sie einen großen Schritt hinausführen soll. Damit wird sie zusammen mit der ständigen strukturierten Zusammenarbeit in der ESVP auch eine der beiden großen Ausnahmen zu der allgemeinen Regel, dass die Verhandlungen in Gruppen verstärkter Zusammenarbeit für alle Mitgliedstaaten offen stehen sollten.

Sicherheit und Verteidigung

Die Regierungskonferenz hat das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit erstmals auch im gesamten Bereich der europäischen Verteidigungspolitik einschließlich militärischer Einsätze offiziell zugelassen – während noch der Konventsentwurf sie von den Feldern ausschloss, die der vom Verfassungsvertrag vorgesehenen ständigen strukturierten Zusammenarbeit bei der Verteidigung vorbehalten waren. Dagegen hat die Regierungskonferenz sich nicht entscheiden können, die Bildung einer verstärkten Zusammenarbeit so wie in anderen Bereichen durch ein Mehrheitsvotum zuzulassen. Dazu bleibt die Einstimmigkeit erforderlich (Art. III-419 Abs. 2 VVE). Auch die Option einer konstruktiven Enthaltung ist nicht gegeben.

Diese Beschränkung der Machbarkeit der ‚normalen' verstärkten Zusammenarbeit erhöht noch die Bedeutung der neuen Modelle engerer Zusammenarbeit, die der Verfassungsvertrag nunmehr in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eröffnet. Hierzu gehört insbesondere die so genannte ständige strukturierte Zusammenarbeit (Art. I-41 Abs. 6 VVE). Im Gegensatz zu den Verfahren für verstärkte Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich kann die ständige strukturierte Zusammenarbeit durch eine Ratsentscheidung mit qualifizierter Mehrheit eingesetzt werden (Art. III-312 Abs. 2 VVE). Nicht einmal der Außenminister der verfassten Union könnte das verhindern, er muss bei diesem Anlass nur angehört werden. Die Einsetzung der Gruppe durch den Rat schließt auch die Benennung ihrer Mitglieder mit ein. Der Text des Konventsentwurf hatte noch keine derartige Festlegung getroffen und schien eine Selbsternennung dieses Kreises ins Auge zu fassen. Die Machbarkeit der ständigen strukturierten Zusammenarbeit gegenüber der verstärkten Zusammenarbeit wird noch dadurch erleichtert, dass der Vertrag keine Mindestzahl an Teilnehmern vorsieht, wie das für die normale verstärkte Zusammenarbeit vorgesehen ist; das ist eine überaus wichtige Besonderheit.

Außerdem hält der Entwurf der Regierungskonferenz an der Vorgabe des Konvents fest, dass nur die Mitglieder der ständigen strukturierten Zusammenarbeit das Recht haben, über den Beitritt neuer Mitglieder zu bestimmen; diese kontrollieren also selbst die künftige Zusammensetzung. Für die Durchführung der strukturierten Zusammenarbeit gelten noch weitere neue Regelungen: Einmal darf diese Gruppe offenbar unter Ausschluss der übrigen Mitgliedstaaten verhandeln – zumindest sagt der Verfassungsvertrag nichts Gegenteiliges. Da er für die ‚normale' verstärkte Zusammenarbeit ausdrücklich die Anwesenheit aller Mitgliedstaaten fordert, muss man aus dem Fehlen dieser Vorschrift bei der ständigen strukturierten Zusammenarbeit wohl schließen, dass er sie dort nicht vorgibt. Eine sehr bedeutsame Neuerung gegenüber dem Konventsentwurf ist zweitens, dass die Mitglieder der ständigen strukturierten Zusammenarbeit nunmehr auch eine Sanktionsmöglichkeit gegenüber jenen unter ihnen erhalten, die die Kooperationspflichten nicht einhalten. Bereitschaft und Fähigkeit zum Mitmachen werden damit mehr als ein Kriterium nur für den Moment des Beitritts. Durchgreifender als in der Währungsunion soll ihre fortdauernde Aufrechterhaltung auch eine Voraussetzung für die weitere Teilnahme bilden. Diese hängt von der

Erfüllung einvernehmlich bestimmter Vorgaben ab. Erfüllen Mitglieder der ständigen strukturierten Zusammenarbeit diese Vorgaben nicht mehr, so können die anderen theoretisch sogar ihre Teilnahme an der Zusammenarbeit suspendieren (Art. III-213 Abs. 4 VVE). Die europäische Verteidigungsagentur soll zur gegenseitigen Bewertung der Mitglieder beitragen, indem sie regelmäßig die Einhaltung des Rüstungsstandes der Mitgliedstaaten überprüft (VVE, Protokoll Nr. 23 über die ständige strukturierte Zusammenarbeit). Wird dieser Kontroll- und Sanktionsmechanismus entschiedener angewandt werden als das in der Währungsunion der Fall ist? Sicher ist das nicht. Aber in der intergouvernemental geprägten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleibt die Wahrscheinlichkeit dazu etwas höher.

Ein Mangel gegenüber der Konventsfassung ist, dass die Entscheidungen der ständigen strukturierten Zusammenarbeit nur im Konsens gefällt werden können (Art. III-312 Abs. 6 VVE). Die Möglichkeit ‚normaler' verstärkter Zusammenarbeit, innerhalb der Gruppe das qualifizierte Mehrheitsverfahren anzuwenden, ist dort nicht gegeben. Selbst eine Mutation der ständigen strukturierten Zusammenarbeit in eine verstärkte Zusammenarbeit, wie sie nach dem Verfassungsvertrag (und schon nach dem letzten Konventsentwurf) möglich wird, würde diese Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit nicht aufheben.

Einzig bei den operativen Missionen außerhalb der Union nach Art. I-41 Abs. 1 und Art. III-309 VVE können die Teilnehmer unter sich entscheiden, wie sie sie führen (Art. III-310 Abs. 1 VVE) und welche Verfahren sie dabei anwenden. Sie sind dabei aber ohnehin durch die vorab einstimmig gefällten Entscheidungen des Rates beauftragt und gebunden, die den Zweck dieser Missionen, ihre Reichweite und die übrigen Maßgaben zu ihrer Durchführung umreißen (Art. III-309 Abs. 2 VVE). Insofern handelt es sich bei ihnen in Wirklichkeit auch nicht um eine verstärkte Zusammenarbeit.[9]

Laut Verfassungsvertrag hat die Kommission weder in der ständigen strukturierten Zusammenarbeit noch in den operativen Missionen nach Art. I-40 Abs. 1 VVE eine offizielle Rolle. Das könnte den Teilnehmern künftig eine potenziell sehr nützliche Unterstützung vorenthalten. Ohne die Kommission dürften andererseits die militärisch stärksten Teilnehmerstaaten in der ständigen strukturierten Zusammenarbeit eine dominierende Rolle spielen.

Fehlende Mindestteilnehmerzahl, Einsetzung durch qualifiziertes Mehrheitsverfahren, eigene Kontrolle der Gruppe über Neubeitritte, abgeschlossenes Forum für Gruppenverhandlungen und schließlich explizite Durchsetzung der gemeinsamen Vorgaben durch Überprüfung und Sanktionsmöglichkeiten – damit hat der Vertrag für die ständige strukturierte Zusammenarbeit sehr deutliche institutionelle Vorteile gegenüber der normalen verstärkten Zusammenarbeit allgemein und insbesondere im Sicherheits- und Verteidigungsbereich geschaffen. Für große Mitgliedstaaten dürfte das Fehlen einer offiziellen Rolle der Kommission als zusätzlicher Vorteil gelten. Auch wenn der Verfassungsvertrag in diesem Bereich erstmals normale verstärkte Zusammenarbeit erlaubt, dürfte sie für Gruppen ständiger strukturierter Zusammenarbeit keine Anziehungskraft mehr haben. Ist das Gebot der Einstimmigkeit für ihre Entscheidungen demgegenüber ein sehr gewichtiger Nachteil? Im Vergleich zur normalen verstärkten Zusammenarbeit im Sicherheits- und Verteidigungsbereich jedenfalls nicht, denn es gilt auch dort. Und das Gebot als solches? Es dürfte sich umgehen lassen, wenn sich alle Teilnehmerstaaten untereinander zum qualifizierten Mehrheitsverfahren bereit finden. Dann brauchen sie nur auf diese Weise ihre

9 Vgl. Eric Philippart: Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie, Notre Europe, Paris, März 2003, S. 34.

Positionen zu den offiziellen Abstimmungen vorzubereiten, die sie dort dann mit einem Konsensvotum bestätigen.

Verstärkte Zusammenarbeit in der gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik

Einerseits hat der Verfassungsvertrag für die Justiz- und Innenpolitik eine Einebnung ihrer Sonderstellung gegenüber der so genannten ersten Säule gebracht. Dadurch haben die allgemeinen Regeln für die verstärkte Zusammenarbeit auch für den gesamten Bereich der Justiz- und Innenpolitik Geltung erlangt. Der Verfassungsvertrag bringt dort aber auch noch zwei eher verunglückte Sonderlösungen für die Ermächtigung zu einer ‚verstärkten Zusammenarbeit', die eigentlich nicht in diese Kategorie gehören. Sie befinden sich in Art. III-270 und III-271 VVE. Der erste betrifft die Einführung europäischer Gesetze oder Rahmengesetze bezüglich der gegenseitigen Anerkennung von Urteilen und justiziellen Entscheidungen, der zweite die Aufstellung von Mindestnormen für die Definition strafrechtlicher Delikte und Sanktionen in den Feldern der besonders schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension.

Für die europäische Gesetzgebung in diesen beiden Feldern hatten die Regierungskonferenzen zunächst eine zusätzliche Schwierigkeit eingeführt. Wenn einzelne Mitgliedstaaten fürchten, dass bestimmte Rahmengesetzentwürfe, die sich im Gesetzgebungsprozess nach Art. III-396 VVE befanden, grundsätzliche Aspekte ihrer Strafrechtsordnung berühren würden, können sie verlangen, dass sie dem Europäischen Rat vorgelegt werden, der entweder selbst darüber entscheiden oder sie mit seinen Maßgaben versehen dem Rat zu erneuter Entscheidung zurückreichen kann.

Die letzte Phase der Regierungskonferenz hat hier eine Lösung gebracht, die einer ‚automatischen' verstärkten Zusammenarbeit ähnelt. Wenn der Europäische Rat nicht innerhalb einer Frist von vier Monaten entschieden hat, oder wenn ein vom ihm verbesserter Entwurf in dieser Frist nicht Gesetz geworden ist, und wenn eine Mindestzahl von einem Drittel der Mitgliedstaaten zu den von diesem Rahmengesetz betroffenen Fragen eine verstärkte Zusammenarbeit begründen will, dann wird die Erlaubnis zur Begründung dieser verstärkten Zusammenarbeit als gegeben angesehen. Die betreffenden Mitgliedstaaten müssen ihre Absicht dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission mitteilen.

Wenn es tatsächlich nur um ein nationales Unvereinbarkeitsproblem bestimmter Mitgliedstaaten geht, dann sind die Vollendung des normalen Gesetzgebungsverfahrens und die Gewährung einer Ausnahmegenehmigung (opt-out) für jene eigentlich das richtigere Instrument. Die „verstärkte Zusammenarbeit" weckt integrationspolitisch die falsche Assoziation. Und ihre Anwendung ‚kippt' den Rat, das Parlament und die Kommission aus dem Gesetzgebungsprozess, ohne dass diese Institutionen ihre Rolle wenigstens durch das normale Ermächtigungsverfahren wiederfinden würden. Was von diesem letzteren eingehalten wird, sind gerade einmal die Bedingungen für verstärkte Zusammenarbeit nach Art. I-44 Abs. 2 VVE. Gewinnt der Europäische Rat dabei? Das erscheint nicht evident. Aus den vorgenannten Gründen wird in der Gesamtwertung diese ‚automatische' verstärkte Zusammenarbeit im innen- und justizpolitischen Bereich nicht mit einbezogen.

Vorläufige Zusammenfassung

Die einzigen beiden Felder, in denen Konvent und Regierungskonferenz der verstärkten Zusammenarbeit beziehungsweise der engeren Zusammenarbeit eine größere Autonomie und gleichzeitig höhere Effizienz zugestehen wollten, sind die des gemeinsamen Geldes

und der Haushaltspolitik sowie die der Sicherheit und Verteidigung. Wer will, kann daran eine Spekulation darüber anknüpfen, in welchen Bereichen den Mitgliedstaaten eine Effektivitätssteigerung der gemeinsamen Politiken am dringlichsten erforderlich erscheint, und dass sie sie nur durch engere Zusammenarbeit als erreichbar ansehen.
Was im institutionellen Sinne für unsere Analyse noch wichtiger ist: Beim gemeinsamen Geld und in der Verteidigung haben Konvent und Regierungskonferenz diese Effektivitätssteigerung nicht durch eine Stärkung der verstärkten Zusammenarbeit versucht, sondern dafür Strukturen weiter entwickelt (Eurogruppe) oder neu konzipiert (ständige strukturierte Zusammenarbeit), die außerhalb der vertraglichen Institutionen angesiedelt sind: Handlungsfreiheit schaffen, den Vertrag schützen, die Bereitschaft der Mitgliedsländer gewinnen, das geht offenbar mit einer Außen-Kooperation besser als innerhalb des Vertrags. Und die Mitgliedstaaten wollen sie möglichst genau und im Konsens vordefinieren, um alle Interessen unter Dach und Fach zu bringen.
Dagegen findet man bestätigt, dass es den Mitgliedstaaten auch im dritten Versuch seit 1997 nicht gelungen ist, die Ermächtigungsregeln für eine Auslösung verstärkter Zusammenarbeit innerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Union entscheidend zu stärken. Vielmehr wurden sie wieder geschwächt. Eine Vereinbarkeit dieser Art von Ermächtigung mit der Unionsbildung wird von vielen Mitgliedstaaten auch 2004 noch nicht anerkannt. Sie wird insofern auch weiterhin nicht machbar sein. Viel spricht dafür, dass die gleichwohl erforderliche engere Zusammenarbeit vor allem außerhalb des Vertrags eingeleitet werden wird. Der Mut dazu könnte wieder gewachsen sein, weil in allgemeiner Weise sowohl die Stärkung der Eurogruppe wie die Einrichtung der ständigen strukturierten Zusammenarbeit eine größere Anerkennung für engere Zusammenarbeit außerhalb der Institutionen ausdrücken. Solche Gruppen dürften in einem späteren Stadium zu verstärkter Zusammenarbeit übergehen und sich dazu den Segen aller Mitgliedstaaten holen.

Die Felder kommender engerer Zusammenarbeit in einer verfassten Europäischen Union

Institutionell hat dieser Überblick die wesentlichsten Entwicklungen benannt, die der Verfassungsvertrag für die engere Zusammenarbeit und in diesem Zusammenhang auch für die verstärkte Zusammenarbeit bringt. Er hat gezeigt, dass eine Nutzung des Instruments verstärkter Zusammenarbeit auch in der verfassten Europäischen Union nicht einfach und daher auch nicht sehr wahrscheinlich sein wird. Trotzdem gibt es eine ganze Reihe von Themen, bei denen in den kommenden Jahren engere Zusammenarbeit zu erwarten steht, sei es außerhalb des institutionellen Rahmens des Vertrages oder in einem zweiten Schritt innerhalb, in der Form verstärkter Zusammenarbeit.
Am nächsten liegt diese Perspektive für die Felder, in denen bereits der Verfassungsvertrag den Weg geebnet hat. Im Bereich der besseren Koordinierung der Haushalts- und Verschuldungspolitiken der Mitgliedstaaten dürfte vor allem zwischen den Euro-Mitgliedstaaten auch die Außenvertretung und die Teilnahme des Euro an der Internationalen Finanzpolitik weiter vorangetrieben werden. Das Vehikel für diese Aktivitäten kann die weiter entwickelte Eurogruppe sein, aber auch noch kleinere Gruppen können entstehen. Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wo eine ständige strukturierte Zusammenarbeit zustande kommen dürfte, an der die drei größten Militärmächte der Union – Großbritannien, Frankreich und Deutschland – sowie einige andere Mitgliedstaaten teilnehmen, kommt alles darauf an, dass das Programm für diese ständige strukturierte Zusammenarbeit ausreichend anspruchsvoll ist und dass die Mitgliedstaaten nicht alle einfach schon deshalb

teilnehmen wollen und können, weil sie nicht draußen bleiben wollen. Dann wäre es ein Schlag ins Wasser.
Danach folgen die anderen Felder, von denen man schon seit langen Jahren weiß, dass in ihnen eine engere Zusammenarbeit für die Mitgliedstaaten interessant und rechtlich zulässig wäre. Sie stammen aus allen drei Säulen der noch bestehenden Status quo-Union: dem Gemeinsamen Markt mit Wirtschafts- und Währungsunion, der Justiz- und Innenpolitik und schließlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.[10]

Und wenn die Ratifizierung des Verfassungsvertrags scheitert?

Zum Schluss wird man nicht der Frage aus dem Wege gehen können, welche Bedeutung das Instrument der engeren Zusammenarbeit, in seinen beiden Formen, für den Fall gewinnen könnte, dass der Verfassungsvertrag nicht in allen Mitgliedstaaten ratifiziert und daher nicht in Kraft gesetzt werden kann, und zwar vor allem dann, wenn das in mehr als einem einzigen Mitgliedstaat geschehen sollte. Für diesen Fall werden inzwischen nur noch drei Lösungs-Optionen diskutiert.
Die erste und radikalste soll darin bestehen, dass die ratifizierenden Staaten den bestehenden Vertrag von Nizza kündigen. Sie würden zwischen sich einen neuen Vertrag schließen, der dem Verfassungsvertrag ähneln oder ihm gleichen könnte. Die Opponenten würden zwischen sich den Nizza-Vertrag weiter bestehen lassen. Für die Fragen, in denen die alten europäischen Verträge zwischen der ersten und der zweiten Gruppe weiterhin geltende, rechtsverbindliche Verpflichtungen zu Leistungen oder Verhaltensweisen geschaffen hatten, würden die beiden Gruppen eine Serie von Abkommen schließen, die die Einhaltung dieser Verpflichtungen gewährleistet. Diese Lösung klingt fürs Erste vielleicht einfach und naheliegend. Sie ist aber mit so erheblichen Schwierigkeiten, Unsicherheiten und Kosten verbunden, dass es schwer fällt, sie ernst zu nehmen. Kosten würden entstehen für die politische Unsicherheit vielfacher neuerlicher Vertragsschließungen und Ratifizierungen und für die komplexe und komplizierte vertragliche Neufassung der gegenseitigen Verbindlichkeiten. Möglicherweise entstehen sie auch aus der rechtlichen und politischen Unsicherheit des ganzen Ansatzes als solchem. Die Funktion dieser ersten Option scheint somit mehr die einer Ankündigung gegenüber potenziellen Ratifikationsgegnern zu sein, dass man über eine Alternative verfüge, wenn sie sich dem gemeinsamen Vorhaben nicht anschließen sollten.
Das zweite Verfahren wäre, wenn die Verfassungsbefürworter innerhalb des Nizza-Vertrags verblieben und ihn in allen für die 25 Mitgliedstaaten geltenden Feldern anwendeten. Zusätzlich hätte diese Gruppe aber zwei Sonderoptionen, die sich alle beide engerer Zusammenarbeit bedienen würden: Erstens könnte die Gruppe ein permanentes Gremium gründen, in dem alle Entscheidungsfragen für den Rat der 25 vorbesprochen und jeweils etwa mit Hilfe eines qualifizierten Mehrheitsverfahrens eine gemeinsame Linie für die Abstimmungen beschlossen wird. Die Einzelheiten dafür werden hier nicht weiter vertieft. Diese Lösung gälte für alle Fragen, die sich bereits in der praktischen Zuständigkeit der Europäischen Union befänden, bei denen engere Zusammenarbeit also nicht erlaubt wäre. Der Rat der 25, mit den Entscheidungsprozeduren von Nizza, bliebe für alle diese Fragen der unangefochtene Ort der Entscheidung für die Europäische Union. Auch hier handelt es

10 Vgl. Commissariat général du Plan (Hrsg.): Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne, Paris 2004, 7. Partie: Une liste des thèmes potentiels pour les coopérations renforcées, S. 243 ff.; vgl. aber auch Christian Deubner: Harnessing Differentiation in the EU – Flexibility after Amsterdam, Working Paper, Gruppe für Prospektive Studien, Europäische Kommission, Brüssel 2000, S. 63-65.

sich um eine äußerst ehrgeizige Lösung. Vertragsrechtlich erscheint sie zwar risikolos. Die teilnehmenden Staaten müssten aber grundsätzlich imstande sein, zu Gunsten des Zusammenhalts der Ratifikationsgruppe auf potenzielle Verhandlungsvorteile aus Bündnissen mit Nicht-Ratifizierern zu verzichten. Das Entstehen einer solchen Dauer-Koalition in der Europäischen Union erscheint daher auch als höchst unwahrscheinlich. Soweit es sich um Themen handelt, die von einer verstärkten Zusammenarbeit aufgegriffen werden dürfen, ändern sich die rechtlichen Möglichkeiten der Gruppe. Zusätzlich zu dem eben benannten Verfahren eröffnet sich ihr die freie engere oder verstärkte Zusammenarbeit, in der sie über diese Fragen unter sich verbindlich entscheidet und eine neue Stufe der Integration betritt. Wollte die Gruppe weitergehen, so könnte sie in diesem Politikfeld ein ganzes zusammenhängendes Programm gemeinsamer Politiken entwerfen und verwirklichen. Die Frage nach dem Zusammenhalt der Ratifizierer-Gruppe stellt sich auch hier: Werden alle ihre Mitglieder in jedem Fall mitmachen wollen? Die vorangegangene Untersuchung legt nahe, dass man den Einstieg in die engere Zusammenarbeit eher in verschiedenen Gruppierungen außerhalb als innerhalb der Institutionen versuchen wird – mit der Perspektive eines späteren Hinüberwechselns oder eventuell einer Gruppenkonsolidierung und Supranationalisierung außerhalb der Union. Aber auch hier wird man dazu neigen, fähige und willige Nicht-Ratifizierer mit aufzunehmen. Auch über diesen Weg wird man wohl kaum zu einer verschworenen Kerngruppe von Ratifizierern gelangen, die unter sich eine neue ‚verfasste' Union gründen können.

Die Antworten auf ein Scheitern der Ratifizierung des Verfassungsvertrags bleiben also aus der Sicht unseres Themas bescheiden: Initiativen engerer Zusammenarbeit zu den dringendsten Themen und die Hoffnung auf künftige Vertrags- und Verfassungsverhandlungen.

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Europäische Verfassung versus Maastrichter Vertrag

*Rolf Caesar und Wim Kösters**

Die Bestimmungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) gehören zu denjenigen Teilen der geplanten EU-Verfassung, die in der Öffentlichkeit vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit gefunden haben, sondern fast nur in ökonomischen Fachkreisen beachtet wurden. Von den politischen Akteuren wurde vielfach der Eindruck erweckt, als gehe es im Grunde nur um die Übernahme der vorhandenen Regelungen aus dem EG-Vertrag (EGV) und aus dem Statut der Europäischen Zentralbank (EZB) beziehungsweise des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB). Die kritischen Stellungnahmen zum Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, die vor allem von der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank, aber auch von einigen deutschsprachigen Ökonomen,[1] vorgebracht worden sind, haben jedoch darauf aufmerksam gemacht, dass insbesondere der Verfassungsentwurf, aber auch der endgültige Verfassungsvertrag gerade dies nicht tun. Bei näherer Prüfung wird nämlich deutlich, dass die vor allem im Maastrichter Vertrag und im Stabilitätspakt verankerten stabilitätspolitischen Versprechen durch verschiedene Neuregelungen in der Verfassung im Vergleich zur geltenden Rechtslage undeutlicher gemacht und dadurch nicht unerheblich gefährdet werden. Das erscheint um so bedenklicher angesichts der fortgesetzten, massiven Verletzungen der Regeln des Stabilitätspakts, die vor allem von Deutschland, Frankreich und Griechenland in den letzten Jahren in geradezu unverfrorener Weise praktiziert worden sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die im Verfassungstext enthaltenen Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion noch als solide Grundlage für eine stabilitätsorientierte Wirtschafts- und Währungspolitik betrachtet werden können oder ob mit der Verfassung nicht ein stabilitätspolitisch riskanter Weg beschritten wird, der die Funktionsfähigkeit der EWWU auf Dauer in Frage stellen könnte.

Der Maastrichter Vertrag als zentraler Maßstab

Will man die Regelungen der Verfassung zur Wirtschafts- und Währungsunion würdigen, so ist primär auf den Maastrichter Vertrag – einschließlich der zugehörigen Ergänzungstexte (wie vor allem das ESZB-Statut) – zurückzugreifen. Das gilt zunächst deshalb, weil

---

* Prof. Dr. Rolf Caesar, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Forschungsstelle für Europäische Integration, Universität Hohenheim.
Prof. Dr. Wim Kösters, Lehrstuhl für Theoretische Volkswirtschaftslehre, Ruhr-Universität Bochum; Rheinisch Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen.
Herrn Dipl. oec. Frank Baumgärtner, Universität Hohenheim, sind die Verfasser für die Anfertigung der vergleichenden Übersicht 1 zu Dank verpflichtet.

1 Vgl. hierzu v.a. Ansgar Belke/Frank Baumgärtner/Wim Kösters: Was bleibt vom Maastrichter Stabilitätsversprechen?, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg. (2004), S. 22-25; vgl. weiterhin Charles B. Blankart/Dennis C. Mueller: Welche Aspekte sollten in einer Verfassung der EU berücksichtigt werden und welche nicht?, in: Ifo-Schnelldienst, 56. Jg. (2003), Heft 6, S. 9-12; Ronald Clapham: Wirtschaftsverfassung für Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 17/2004, S. 21-28; Rolf Caesar: Erwartungen der Wirtschaftswissenschaften an eine europäische Verfassung, in: Erwartungen an eine europäische Verfassung, hrsg. von der Heidelberger Akademie der Wissenschaften, Heidelberg 2003, S. 65-75; Bruno S. Frey: Der europäische Verfassungsentwurf ist nicht innovativ, in: Ifo-Schnelldienst, 56. Jg. (2003), Heft 6, S. 5-8; Lüder Gerken: Eine Garantie der Subsidiarität, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.6.2003.

im Vorfeld der Konventsberatungen immer wieder erklärt wurde, es bestehe Konsens darüber, die Maastrichter Regelungen ‚eins-zu-eins' in die Verfassung zu übertragen. Vor allem aber ist der Maastrichter Vertrag – trotz kleinerer Änderungen in der Folgezeit – unverändert als die zentrale Grundlage für eine Währungsunion in Europa anzusehen, die nicht nur einen integrationspolitischen Meilenstein bilden, sondern auch die Wohlfahrt der Union dauerhaft erhöhen sollte.

Die größte Herausforderung für die EZB und das ESZB als neu geschaffene Institutionen, die seit 1999 die Verantwortung für die gemeinsame Geldpolitik in der EWWU übernommen haben, war der rasche Aufbau einer Reputation für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik. Die Stabilität einer Währung hängt in entscheidendem Maße von der Geld- und Währungsordnung ab. Dieser ökonomischen Grunderkenntnis versuchte der Maastrichter Vertrag dadurch Rechnung zu tragen, dass die wesentlichen Elemente der diesbezüglich bewährten deutschen Geldverfassung, die als allen anderen nationalen europäischen Geldordnungen überlegen angesehen wurde, auf die europäische Ebene übertragen wurden. Insbesondere wurden die Unabhängigkeit der Zentralbank, ihre Verpflichtung auf das Ziel der Preisstabilität und das Verbot der Finanzierung staatlicher Haushaltsdefizite durch die Geldpolitik übernommen. Hierdurch sollte ein guter Teil der Reputation der Deutschen Bundesbank auf EZB und ESZB transferiert werden. Aus diesem Grunde ist es sehr wichtig, bei der Formulierung der Verfassung keine Zweifel an der weiteren Gültigkeit der im Maastrichter Vertrag festgelegten Grundprinzipien der europäischen Geldordnung aufkommen zu lassen und auf eine strikte Kontinuität zu achten.

Dies wäre übrigens auch ganz im Sinne von Walter Euckens Forderung nach „Konstanz der Wirtschaftspolitik". Häufige Änderungen von Regeln, aber natürlich auch die Nichteinhaltung von als langfristig bindend verkündeten Regeln, schaffen Unsicherheit für die ökonomischen Dispositionen der Wirtschaftssubjekte und schaden dadurch der Effizienz des marktwirtschaftlichen Koordinierungsmechanismus sowie auf Dauer der Beschäftigung und dem Wirtschaftswachstum.

Im speziellen Fall der EWWU bedeutet das, dass die uneingeschränkte Einhaltung der Regeln und Versprechungen, auf denen die Währungsunion aufgebaut wurde, für die Schaffung und Erhaltung von Glaubwürdigkeit der relevanten Institutionen fundamental ist. Das gilt natürlich vor allem für die Reputation der EZB beziehungsweise des ESZB, aber auch für die Glaubwürdigkeit anderer, für die Währungspolitik wichtiger wirtschaftspolitischer Institutionen in der EWWU, wie insbesondere der Europäischen Kommission und des Ecofin-Rates als der verantwortlichen Gremien für die Umsetzung des Stabilitätspaktes.

In diesem Zusammenhang sollte allen wirtschaftspolitischen Akteuren klar sein, dass ihre Politik nicht nur alle vier bis fünf Jahre durch Wahlen bewertet wird, sondern laufend auch durch die international hoch integrierten Finanzmärkte. Mit der Einführung des Euro ist nämlich dem europäischen Integrationsprojekt und damit auch der EWWU ein Preis in Form des Wechselkurses gegeben worden, in dem unter anderem die Wertschätzung der Anleger zum Ausdruck kommen kann. Natürlich wird der Wechselkurs einer Währung nicht allein dadurch, sondern vielmehr durch eine Reihe weiterer Faktoren bestimmt. Da der Euro jedoch eine voll konvertible Währung ist, werden Anleger insbesondere bei groben politischen Fehlentwicklungen – nicht immer sofort, aber gewiss auf Dauer – mit Kapitalabflüssen reagieren, die am Devisenmarkt sodann eine Abwertung bewirken. Die Tatsache, dass bei Analysten und Anlegern die EWWU häufig nicht mit Priorität verfolgt wird und stattdessen das doppelte Defizit der USA, Entwicklungen in Ostasien et cetera im Vordergrund stehen, sollte bei den politischen Akteuren nicht die Illusion erzeugen, ihr Handeln werde ohne Folgen bleiben. Vielmehr sollte die Einsicht wachsen, dass größere Eingriffe einer ‚Opera-

tion am offenen Herzen' gleichen und Kunstfehler wie Regelverstöße und ineffiziente Regeländerungen zu Komplikationen und sogar zum ‚Herzstillstand' führen können. Umsichtiges Handeln mit dem Ziel, die Reputation der Institutionen und damit das Vertrauen in die Gemeinschaftswährung zu erhalten und zu fördern, muss daher oberstes Gebot sein.
Diese ökonomischen Notwendigkeiten sind unserer Einschätzung nach bei der Formulierung und öffentlichen Diskussion von Konventsentwurf und Verfassungsvertrag nicht genügend berücksichtigt worden, was im Weiteren näher begründet wird. Auch hat bei der Verfassungsdiskussion fast keine Rolle gespielt, dass mit dem Maastrichter Vertrag und dem zu seiner Flankierung vereinbarten Stabilitätspakt nicht nur eine neue Geldverfassung, sondern auch die Grundzüge einer Wirtschaftsverfassung konstituiert worden sind. Bei dem Entwurf einer umfassenderen neuen Verfassung hätte deshalb der Umgang mit der bestehenden reflektiert und auf mögliche Lücken im Regelwerk mit überzeugenden, die Reputation der Institutionen stärkenden, eindeutigeren Regelungen reagiert werden müssen.
Im Folgenden wird zunächst dieser letzte Punkt näher betrachtet, um dann auf die bisherigen Regelverletzungen einzugehen und schließlich in diesem Lichte die einzelnen Bestimmungen des Verfassungsvertrages kritisch zu untersuchen.

Die Wirtschaftsverfassung des Maastrichter Vertrages

Materiell interpretiert, hat bereits der Maastrichter Vertrag nicht nur eine veränderte Geldverfassung, sondern auch die Grundzüge einer neuen Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union geschaffen. Hinter dem Vertrag stand der Gedanke, dass eine einheitliche Währung nur funktionsfähig sein könne, wenn fundamentale Spielregeln in der Wirtschaftspolitik und insbesondere in der Finanzpolitik dauerhaft eingehalten würden. Besonderes Gewicht kommt dabei der Intensivierung des Systemwettbewerbs zu: Der durch die Globalisierung ausgelöste weltweite Systemwettbewerb wurde durch den – formell seit 1993 existierenden[2] – einheitlichen Binnenmarkt und die – oft als „Krönung des Binnenmarktes" bezeichnete – gemeinsame Währung deutlich erhöht (‚Superglobalisierung'). Der Wegfall des Wechselkursrisikos, die Mobilität der Produktionsfaktoren und die (weit gehende) Geltung des Ursprungslandprinzips bedeuten, dass die Rechts- und Wirtschaftsordnungen innerhalb der Europäischen Union in einem stärkeren Wettbewerb miteinander stehen, als dies weltweit der Fall ist.[3] Augenfälligstes Beispiel hierfür ist der vielzitierte Steuerwettbewerb. Durch den intensivierten Systemwettbewerb in der EWWU wurden die Wirtschafts- und Sozialpolitiken der Mitgliedsländer unter erheblich verschärften Anpassungszwang gesetzt. Das war den Vätern des Maastrichter Vertrages zweifellos bereits bei den Beschlüssen über die EWWU bewusst. Zu Anfang der Neunzigerjahre war unübersehbar, dass die Bilanz der überfälligen strukturellen Reformen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft höchst unbefriedigend ausfiel und die Mitgliedstaaten aus eigener Kraft oft nicht die notwendigen Fortschritte zu erzielen vermochten. Vor diesem Hintergrund können der Maastrichter Vertrag und der als zusätzliche finanzpolitische Absicherung vereinbarte Stabilitäts- und Wachstumspakt auch als ein Versuch angesehen werden, den Reformprozess in der EWWU durch Erhöhung des Systemwettbewerbs zu beschleunigen.

2 In der Realität weist der „einheitliche Binnenmarkt" bis heute noch viele Defizite auf und kann keineswegs als vollendet angesehen werden. Siehe dazu als Überblick Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.): Der unvollendete Binnenmarkt, Baden-Baden 2003.

3 Vgl. hierzu Wim Kösters: Systemwettbewerb in der EU – Weg zur Angleichung oder politisches Schlagwort?, in: Walter Raymond-Stiftung (Hrsg.): Wettbewerb in Europa, Veröffentlichung der Walter Raymond-Stiftung 43, Berlin 2003.

Aus deutscher Sicht war seinerzeit entscheidend, dass die neue europäische Geldverfassung und die parallel verankerten (rudimentären) Elemente einer veränderten Finanzverfassung ‚zu deutschen Bedingungen' vereinbart wurden, indem, wie erwähnt, wesentliche Elemente der deutschen Stabilitätsordnung auf der europäischen Ebene übernommen wurden. Einen zentralen Punkt in der öffentlichen Diskussion bildeten dabei die so genannten Konvergenzkriterien für den Eintritt in die Währungsunion, das heißt vor allem das Kriterium der Inflationsrate (maximal 1,5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der drei preisstabilsten Länder) und die beiden finanzpolitischen Kriterien (Haushaltsdefizit maximal 3 Prozent, Schuldenstand maximal 60 Prozent des BIP). Die Haushaltskriterien – ergänzt durch die Regelungen des 1996/97 in Dublin und Amsterdam geschaffenen Stabilitätspakts – sollten die Geldpolitik vor politischem Druck schützen und dadurch die Unabhängigkeit des ESZB de facto absichern. Wie historische Erfahrungen zeigen, nehmen mit steigender Verschuldung des Staates die Forderungen der Politik nach niedrigeren Zinsen und mithin einer laxeren Geldpolitik zu. Dem wird sich auch die de jure unabhängigste Zentralbank auf Dauer nicht widersetzen können und schließlich nachgeben – mit allen negativen ökonomischen Folgen, die höhere Inflationsraten mit sich bringen. Das Bewusstsein dafür ist in weiten Teilen der deutschen Bevölkerung nach zwei großen Inflationen in einer Generation im letzten Jahrhundert auch heute noch besonders lebendig.

Mit dem Stabilitätspakt sollte aber darüber hinaus auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass eine höhere Staatsverschuldung zu Lasten zukünftiger Generationen geht. Bei dem in den weitaus meisten EU-Ländern stattfindenden demografischen Wandel bedeutet dies aber, dass diese Generationen neben einer höheren Alterslast zusätzlich noch eine höhere Verschuldungslast zu tragen hätten. Das würde nicht nur ökonomische Effizienzprobleme schaffen, sondern auch gegen alle Vorstellungen von einer intergenerativen Gerechtigkeit verstoßen.

Schließlich sollten die Regelungen des Maastrichter Vertrages und des Stabilitätspaktes einen wirtschaftspolitischen Rahmen festschreiben, durch den der politische Druck zur Durchführung von dringend benötigten Strukturreformen erhöht würde, um so die notwendigen Anpassungen für den gestiegenen Systemwettbewerb herbeizuführen. Dieser Rahmen besteht aus einer institutionenökonomisch begründbaren Assignmentlösung, derzufolge die Geldpolitik allein für das Ziel Preisstabilität (und nicht für weitere Ziele) verantwortlich ist (Art. 105 Abs. 1 EGV), der Wechselkurs zwischen den in die Gemeinschaftswährung eingehenden nationalen Währungen als Anpassungsinstrument wegfällt und die Fiskalpolitik wegen der Budgetkriterien nicht mehr entscheidend als stabilisierungspolitisches Instrument eingesetzt werden kann und daher auf die Produktion öffentlicher Güter und damit auf das Wachstumsziel konzentriert werden muss. Das impliziert, dass durch Strukturreformen, die für flexiblere Preise und Löhne sorgen, die Anpassungsfähigkeit und damit die marktwirtschaftliche Stabilisierungsfähigkeit der beteiligten Länder erhöht wird. Konkret bedeutet dies auch, dass die Hauptverantwortung für das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes der Lohnpolitik, also den Tarifvertragsparteien, zugewiesen wird.[4]

Die Vereinbarungen von Maastricht und Dublin/Amsterdam bedeuteten, dass die Souveränität der Parlamente der Mitgliedsländer signifikant eingeschränkt wurde. Wären die Regeln des Maastrichter Vertrages und des Stabilitätspakts strikt eingehalten worden, so wäre damit eine rudimentäre Politische Union geschaffen worden, wie sie in den Beratungen vor Maastricht ja auch explizit von deutscher Seite als notwendige Ergänzung gefordert worden war. Obwohl formelle

4 Vgl. hierzu Wim Kösters: The Monetary and Economic Policy Coordination in the Third Stage of EMU: The Risk of Asymmetric Shocks, in: Jean-Victor Louis/Assimakis P. Komninos (Hrsg.): The Euro – Law, Politics, Economics, London 2003.

Beschlüsse über Grundzüge einer Politischen Union danach nicht erfolgten, liefen die ökonomischen Beschlüsse zur EWWU faktisch darauf hinaus, dass wichtige Elemente einer an deutschen Traditionen orientierten – europäischen Wirtschaftsverfassung hätten entstehen können. Die Chance dafür, dass eine solche stabilitätsorientierte Wirtschaftsverfassung tatsächlich Bestand haben könnte, wurde seinerzeit im politischen Raum sowie auch von einigen Wissenschaftlern als durchaus hoch eingeschätzt: Der Stabilitätskonsens in Europa galt durch den Konvergenzprozess als gesichert, und es wurde von vielen Politikern, aber auch von verschiedenen Vertretern der Großbanken[5] sowie von einer Reihe wissenschaftlicher Befürworter der Währungsunion[6] bereits von einer angeblich fest verankerten europäischen Stabilitätskultur gesprochen. Die massiven Warnungen, die insbesondere von der Mehrzahl der deutschen Wirtschaftswissenschaftler,[7] aber auch von einigen Rechtswissenschaftlern[8] erhoben wurden, wurden von den politischen Entscheidungsträgern – und zwar aller deutscher Parteien in seltener Einhelligkeit – als unbegründet vom Tisch gewischt. Sieht man davon ab, dass der Stabilitätspakt letztlich auf Vorschlägen der Wissenschaft (nämlich des Kieler Instituts für Weltwirtschaft und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium) basierte, erfolgten allerdings auf die massive Kritik der ökonomischen Zunft keine nennenswerten Reaktionen der Politik.

Der Bruch der Regeln von Maastricht: Eine kurze Chronologie

Die Geschichte der Europäischen Währungsunion seit den Beschlüssen von 1998 ist eine fortgesetzte Kette von Verstößen gegen die Regeln von Maastricht. Im Folgenden seien in aller Kürze nur die wichtigsten genannt:

- Bereits bei der Auswahl der Teilnehmer an der EWWU im Jahre 1998 wurden die Konvergenzkriterien massiv missachtet (beziehungsweise in euphemistischer Formulierung: „weit ausgelegt"). So wurden Länder zur EWWU zugelassen, die teilweise das Defizit- und/oder das Schuldenstandskriterium verletzten oder auch die Anforderungen des Wechselkurskriteriums nicht erfüllten. Zudem manipulierten zahlreiche Länder ihre Haushaltsstatistiken. Das jüngste Beispiel ist Griechenland, das seine Mitgliedschaft in der EWWU nur durch betrügerische Angaben erlangte und auch in den Folgejahren falsche Haushaltszahlen meldete. Es fügte sich insofern nur als besonders krasser Fall in eine Kette von früheren Verstößen ein.
- Auch die Nichtteilnahme Schwedens bedeutet einen Regelverstoß. Das Land besitzt anders als Großbritannien und Dänemark kein opting out-Recht und ist daher verpflichtet, auf eine Erfüllung der Konvergenzkriterien hinzuarbeiten und dann der EWWU beizutreten. Stattdessen verzögert es bewusst die Umsetzung der Vorschriften des auch von ihm ratifizierten EU-Vertrages und lässt sich die Regierung in einer Volksabstimmung ihre

5 Vgl. die Stellungnahme der Chef-Volkswirte dreier deutscher Großbanken zum Manifest der 60 Ökonomen (siehe dazu Fußnote 8), Juni 1992, wieder abgedr. in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Baden-Baden 1993, S. 161 ff.

6 Vgl. „Für die Wirtschafts- und Währungsunion". Eine Stellungnahme europäischer Wirtschaftswissenschaftler, 1992, wieder abgedr. in: Hrbek (Hrsg.): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, S. 164 ff.

7 „Die EG-Währungsunion führt zur Zerreißprobe", Manifest von 60 Ökonomen gegen Maastricht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.6.1992, wieder abgedr. in: Hrbek (Hrsg.): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, S. 159 ff.; vgl. ergänzend auch den Appell von mehr als 170 deutschen Wirtschaftswissenschaftlern gegen eine zu frühe Einführung des Euro im Jahre 1998: „Der Euro kommt zu früh", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.2.1998 (zugleich veröffentlicht auch in: Financial Times, London, vom 9.2.1998).

8 Kritik deutscher Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler an Maastricht, in: Handelsblatt vom 26.6.1992, wieder abgedr. in: Hrbek (Hrsg.): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, S. 170 ff.

Verweigerungshaltung bestätigen. Der Vertragsbruch wird von der Europäischen Union hingenommen und nicht sanktioniert.

- Seit 2002 wird der Stabilitätspakt fortgesetzt gebrochen, und seine Regeln werden offen vor allem von den großen Ländern (Deutschland und Frankreich) ignoriert. Die für die Einhaltung des Paktes verantwortlichen Institutionen der Union – Ministerrat und Kommission – verhindern fällige Sanktionen beziehungsweise plädieren für die Aufweichung der Regeln.[9] Die Realität hat damit seinerzeit von wissenschaftlicher Seite geäußerte Bedenken, dass der Stabilitätspakt sich möglicherweise als ein „Papiertiger"[10] erweisen könnte, bei Weitem übertroffen. Die Verstöße gegen den Pakt und seine Missachtung bewirken, dass der Zwang zu strukturellen Reformen weiter aufgeweicht wird, der Druck auf das ESZB zu einer großzügigeren Geldpolitik zunimmt und zukünftige Generationen stärker belastet werden.
- Die Geschichte des Stabilitätspaktes bestätigt die Kritik, dass er grundsätzlich falsch konstruiert sei: ‚Potenzielle Sünder richten über aktuelle Sünder'. Die Anreize für wiederwahlorientierte Politiker, gegen die Prinzipien einer soliden Haushaltspolitik zu verstoßen, werden gefördert. Die Folgen sind eine steigende Verunsicherung der Wirtschaftssubjekte über den policy mix in Europa, den künftigen Kurs der Finanzpolitik und die daraus resultierenden (steuerlichen) Belastungen sowie sinkende Aussichten für Beschäftigung und Wachstum.
- Forderungen nach einer europäischen „Wirtschaftsregierung" als ‚Gegengewicht' zur EZB zielen darauf ab, die Unabhängigkeit des ESZB in Frage zu stellen. Wurden derartige Ideen anfangs nur von Frankreich und Italien vertreten (und stießen seinerzeit noch auf den entschiedenen deutschen Widerstand), so hat sich Deutschland den in letzter Zeit von französischen und italienischen Regierungsmitgliedern erneut gestellten Forderungen nunmehr mit seinen Vorschlägen, die Eurogruppe der Wirtschafts- und Finanzminister zum „strategischen Nukleus der Währungsunion"[11] zu machen, denen angeschlossen, die die Unabhängigkeit der europäischen Geldpolitik zur Disposition zu stellen bereit sind.

Im Ergebnis ist festzuhalten: Die im Maastrichter Vertrag und im Stabilitätspakt verankerten Regeln, mit denen Grundelemente einer (rudimentären) Politischen Union und einer stabilitätsorientierten Wirtschaftsverfassung vereinbart wurden, sind seit der Schaffung der EWWU laufend und in gravierender Weise gebrochen worden. Der politische Erfolg, den Deutschland in Maastricht und Amsterdam durch die formelle Übernahme der deutschen Geldordnung auf der europäischen Ebene erzielt hatte, ist damit – zuletzt durch Deutschland selbst – massiv gefährdet worden. Im Folgenden nun sollen vor diesem Hintergrund die einschlägigen Vorschriften im Verfassungsentwurf und Verfassungsvertrag einer genaueren Würdigung unterzogen werden.

Verfassungsentwurf und Verfassungsvertrag versus Maastrichter Vertrag

Nur wenige Jahre nach Eintritt in die dritte Stufe der EWWU und nur eineinhalb Jahre nach Einführung des Euro-Bargeldes sieht der Verfassungsentwurf entgegen allen den Bürgern ge-

9 Ein Überblick über die Vorschläge hierzu findet sich bei Rolf Caesar: Zur Politischen Ökonomie des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, in: Klaus G. Adam/Wolfgang Franz (Hrsg.): Instrumente der Finanzpolitik. Grundlagen, Staatsaufgaben, Reformvorschläge, Frankfurt/M. 2003, S. 89 f.

10 Michael J. Artis/Bernhard Winkler: The Stability Pact: trading off flexibility for credibility?, in: Andrew Hughes Hallett/Michael M. Hutchison/Svend E. Hougaard Jensen (Hrsg.): Fiscal Aspects of European Monetary Integration, Cambridge 1999, S. 157-188.

11 Vgl. Hans Eichel: Gemeinsam zu mehr Wachstum in Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.9.2004.

machten Versprechungen und entgegen den im Maastrichter Vertrag und Stabilitätspakt festgeschriebenen Regelungen substanzielle Änderungen an der europäischen Geldordnung vor.[12] Dabei geht es im Einzelnen – verglichen mit dem EGV – vor allem um eine Verringerung der Bedeutung des Stabilitätsziels, unklarere Bestimmungen hinsichtlich der Unabhängigkeit des ESZB und eine Erleichterung von zukünftigen Änderungen der Satzung der EZB, wodurch deren Unabhängigkeit weiter tangiert werden könnte. Angesichts der zuvor erläuterten Bedeutung der durch Maastrichter Vertrag und Stabilitätspakt geschaffenen rudimentären europäischen Wirtschaftsverfassung und der langen Reihe bisheriger Regelverletzungen muss jede Änderung gegenüber dem vertraglichen Status quo mit großer Skepsis betrachtet werden. Es erscheint daher eher eine pessimistische als eine optimistische Auslegung angebracht.

Im geltenden EGV werden in Art. 2 die ganze Gemeinschaft auf das Ziel „nichtinflationäres Wachstum" und im Art. 4 Abs. 3 die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft auf „stabile Preise", also explizit auf das Ziel Preisstabilität festgelegt. Im allgemeinen Zielkatalog des Verfassungsentwurfs des Konvents fehlt jedoch eine Verpflichtung der gesamten Gemeinschaft auf das Ziel Preisstabilität. Erst in Art. I-29 Abs. 2 wird es als vorrangiges Ziel der ESZB genannt. Aus dem Teilnehmerkreis des Europäischen Konvents war zu hören, dass es sogar starke Bestrebungen gab, den Zielkatalog der Geldpolitik um das Beschäftigungsziel zu erweitern, was aber von der Mehrheit schließlich abgelehnt wurde. Wenn es bei der Regelung im Verfassungsentwurf geblieben wäre, wäre Preisstabilität von einem Ziel der gesamten Union zu einem Partikularziel eines Politikbereichs, der Geldpolitik, abgewertet worden – mit allen negativen (ökonomischen und politischen) Folgen. Eine vorrangige Verfolgung der im Verfassungsentwurf aufgeführten Gemeinschaftsziele wie Wachstum, Vollbeschäftigung (sic!) und Umweltschutz durch die anderen Träger der Wirtschaftspolitik hätte von diesen in Zukunft leicht damit begründet werden können, dass die Geldpolitik ja nur ein weniger wichtiges Ziel, nämlich ihr Partikularziel Preisstabilität, verfolge. Das hätte die zuvor beschriebene durch den Maastrichter Vertrag begründete Geld- und Wirtschaftsverfassung in einem zentralen Punkt geändert und das Vertrauen in den Euro geschwächt. Deutsche Bundesbank, Europäische Zentralbank und einige Ökonomen haben wiederholt heftige Kritik an dieser vorgesehenen Abwertung des Stabilitätsziels geäußert.[13] Von der deutschen Regierung, den deutschen Mitgliedern des Konvents und auch den deutschen Oppositionsparteien war dagegen gar keine oder nur sehr halbherzige Kritik zu hören. Jedenfalls gab es im deutschen Bundestag keine große Debatte über dieses Thema und aus der deutschen Politik keine vehementen Forderungen nach Berücksichtigung der Preisstabilität im allgemeinen Zielkatalog der Verfassung. Es ist dem Einsatz der irischen Ratspräsidentschaft zu danken, dass dies schließlich doch durchgesetzt wurde. Die Preisstabilität wird nunmehr explizit bei den Zielen der Union in Art. I-3 Abs. 3 des Verfassungsvertrages sowie nochmals in Art. III-177 im Zusammenhang mit den Zielen der Wirtschafts- und Währungspolitik genannt (vergleiche dazu und zum Folgenden auch Übersicht 1).

---

12 Die folgenden Ausführungen sind angelehnt an Wim Kösters: Stabilitätsvergessen: Kritische Anmerkungen zum Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 33. Jg. (2004), S. 1/S. 19; sowie Ansgar Belke/Frank Baumgärtner/Wim Kösters: Zur Aushöhlung der europäischen Währungsordnung im Entwurf eines EU-Verfassungsvertrages, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 57. Jg. (2004), Heft 2, S. 75-78.

13 Vgl. insbesondere Deutsche Bundesbank: Zur Währungsverfassung nach dem Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, November 2003, S. 67-71, sowie Deutsche Bundesbank: Stellungnahme des Vorstands der Deutschen Bundesbank zum Entwurf eines EU-Verfassungsvertrages und zum Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 10.12.2003, abgedr. in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 53 vom 11.12.2003, S. 3f.; vgl. weiterhin Europäische Zentralbank: Die europäische Verfassung und die EZB, in: EZB-Monatsbericht, August 2004, S. 55-69.

Übersicht 1: Vergleich wichtiger Regelungen des EG-Vertrags (Nizzafassung) und der Europäischen Verfassung

Sachverhalt	EG-Vertrag (Nizzafassung)	Europäische Verfassung
Ziel der Preisstabilität	**Artikel 2** Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft [...] ein hohes Beschäftigungsniveau [...] ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen [...] zu fördern. **Artikel 4 Absatz 2** Parallel dazu umfasst diese Tätigkeit nach Maßgabe dieses Vertrags und der darin vorgesehenen Zeitfolge und Verfahren die unwiderrufliche Festlegung der Wechselkurse im Hinblick auf die Einführung einer einheitlichen Währung, der ECU, sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- sowie Wechselkurspolitik, die beide vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen und unbeschadet dieses Zieles die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft unter Beachtung des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb unterstützen sollen. **Artikel 4 Absatz 3** Diese Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft setzt die Einhaltung der folgenden richtungweisenden Grundsätze voraus: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz. **Artikel 105 Absatz 1** Das vorrangige Ziel des ESZB ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft, um zur Verwirklichung der in Artikel 2 festgelegten Ziele der Gemeinschaft beizutragen. Das ESZB handelt im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird, und hält sich dabei an die in Artikel 4 genannten Grundsätze.	**Artikel I-3 Absatz 3** Die Union wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt [...] **Artikel I-30 Absatz 2** Das Europäische System der Zentralbanken wird von den Beschlussorganen der Europäischen Zentralbank geleitet. Sein vorrangiges Ziel ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Unbeschadet dieses Zieles unterstützt es die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung ihrer Ziele beizutragen [...] **Artikel III-177** [...] Parallel dazu umfasst diese Tätigkeit nach Maßgabe der Verfassung und der darin vorgesehenen Verfahren eine einheitliche Währung, den Euro, sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- sowie Wechselkurspolitik, die beide vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen und unbeschadet dieses Zieles die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union unter Beachtung des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb unterstützen sollen. Diese Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union setzt die Einhaltung der folgenden richtungweisenden Grundsätze voraus: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz. **Artikel III-185 Absatz 1** Das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung dieses Ziels möglich ist, unterstützt das Europäische System der Zentralbanken die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung der in Artikel I-3 festgelegten Ziele der Union beizutragen. Das Europäische System der Zentralbanken handelt im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird, und hält sich dabei an die in Artikel III-177 genannten Grundsätze.

Sachverhalt	EG-Vertrag (Nizzafassung)	Europäische Verfassung
Institutioneller Status der EZB und des ESZB	**Artikel 107 Absatz 2** Die EZB besitzt Rechtspersönlichkeit. **Artikel 108** Bei der Wahrnehmung der ihnen durch diesen Vertrag und die Satzung des ESZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf weder die EZB noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der EZB oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen. * * * **Artikel 11 Absatz 2 ESZB-/EZB-Satzung** Nach Artikel 112 Absatz 2 Buchstabe b dieses Vertrags werden der Präsident, der Vizepräsident und die weiteren Mitglieder des Direktoriums von den Regierungen der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs auf Empfehlung des Rates, der hierzu das Europäische Parlament und den EZB-Rat anhört, aus dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten einvernehmlich ausgewählt und ernannt.	**Artikel I-19 Absatz 2** Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in der Verfassung zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren und unter den Bedingungen, die in der Verfassung festgelegt sind. Die Organe arbeiten loyal zusammen. **Artikel I-30 Absatz 1** Die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken bilden das Europäische System der Zentralbanken. Die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, bilden das Eurosystem und betreiben die Währungspolitik der Union. **Artikel I-30 Absatz 3** Die Europäische Zentralbank ist ein Organ. Sie besitzt Rechtspersönlichkeit. Sie allein ist befugt, die Ausgabe des Euro zu genehmigen. Sie ist in der Ausübung ihrer Befugnisse und der Verwaltung ihrer Mittel unabhängig. Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten achten diese Unabhängigkeit. **Artikel III-188** Bei der Wahrnehmung der ihnen durch die Verfassung und die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf weder die Europäische Zentralbank noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der Europäischen Zentralbank oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen. * * * **Artikel 11 Absatz 2 ESZB-/EZB-Satzung** Nach Artikel III-382 Absatz 2 der Verfassung werden der Präsident, der Vizepräsident und die weiteren Mitglieder des Direktoriums vom Europäischen Rat auf Empfehlung des Rates nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Zentralbank aus dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten mit qualifizierter Mehrheit ernannt.

Sachverhalt	EG-Vertrag (Nizzafassung)	Europäische Verfassung
Bestimmungen zu Änderungen der Vorschriften	**Artikel 48 EU-Vertrag** Die Regierung jedes Mitgliedstaats oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht, vorlegen. Gibt der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und gegebenenfalls der Kommission eine Stellungnahme zugunsten des Zusammentritts einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten ab, so wird diese vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an den genannten Verträgen vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren. Bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich wird auch die Europäische Zentralbank gehört. Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind. * * * **Artikel 107 Absatz 5** Der Rat kann die Artikel 5.1, 5.2, 5.3, 17, 18, 19.1, 22, 23, 24, 26, 32.2, 32.3, 32.4, 32.6, 33.1 Buchstabe a) und 36 der Satzung des ESZB entweder mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der EZB nach Anhörung der Kommission oder einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung der EZB ändern. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments ist dabei jeweils erforderlich. * * *	**Artikel IV-445** (Vereinfachtes Änderungsverfahren betreffend die internen Politikbereiche der Union) (1) Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Europäischen Rat Entwürfe zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Teils III Titel III über die internen Politikbereiche der Union vorlegen. (2) Der Europäische Rat kann einen Europäischen Beschluss zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Teils III Titel III erlassen. Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich, der Europäischen Zentralbank. Dieser Europäische Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft. * * * **Artikel III-187 Absatz 3** Artikel 5 Absätze 1, 2 und 3, die Artikel 17 und 18, Artikel 19 Absatz 1, die Artikel 22, 23, 24 und 26, Artikel 32 Absätze 2, 3, 4 und 6, Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 36 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank können a) entweder auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Europäischen Zentralbank b) oder auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank und nach Anhörung der Kommission durch Europäisches Gesetz geändert werden. * * * **Artikel I-25** (Definition der qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat und im Rat) (1) Als qualifizierte Mehrheit gilt eine Mehrheit von mindestens 55% der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der Bevölkerung der Union ausmachen [...] (2) Beschließt der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission *[z. B. auf Vorschlag der EZB]* oder des Außenministers der Union, so gilt abweichend von Absatz 1 als qualifizierte Mehrheit eine Mehrheit von mindestens 72% der Mitglieder des Rates, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der Bevölkerung der Union ausmachen.

Sach-verhalt	EG-Vertrag (Nizzafassung)	Europäische Verfassung
Euro-Gruppe	*- keine primärrechtliche Regelung -*	**Artikel III-195** Die Einzelheiten für die Tagungen der Minister der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, sind in dem Protokoll betreffend die Euro-Gruppe festgelegt. **Artikel 1 Protokoll betreffend die Euro-Gruppe** Die Minister der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, treten zu informellen Sitzungen zusammen. Diese Sitzungen werden bei Bedarf abgehalten, um Fragen im Zusammenhang mit ihrer gemeinsamen spezifischen Verantwortung im Bereich der einheitlichen Währung zu erörtern. Die Kommission nimmt an den Sitzungen teil. Die Europäische Zentralbank wird zu diesen Sitzungen eingeladen, die von den Vertretern der für Finanzen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und der Kommission vorbereitet werden. **Artikel 2 Protokoll betreffend die Euro-Gruppe** Die Minister der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, wählen mit der Mehrheit dieser Mitgliedstaaten einen Präsidenten für zweieinhalb Jahre.

Der Versuch, dies zu verhindern, soweit er öffentlich wahrgenommen worden ist, hat zweifellos zu einer weiteren Verunsicherung und Europaverdrossenheit der Bürger beigetragen. Jedenfalls sind deshalb die übrigen einschlägigen Regelungen mit noch mehr Skepsis zu überprüfen.

Dazu zählen zunächst einmal die Regelungen hinsichtlich des Status von EZB und ESZB, die im Vergleich mit den bisherigen Bestimmungen im EGV im Verfassungsentwurf und Verfassungsvertrag unklarer ausfallen. Auf Grund der in der jüngeren Vergangenheit gemachten Erfahrungen im Umgang der politischen Akteure mit den Vorschriften des Maastrichter Vertrages erscheinen kritische Anfragen angebracht.

Nach Art. 8 EGV ist die EZB kein Organ der Gemeinschaft, sondern eine Institution sui generis. Dagegen wird sowohl im Verfassungsentwurf (Art. I-29 Abs. 3) als auch im Verfassungsvertrag (Art. I-30 Abs. 3) die EZB als Organ der Europäischen Union, das „Rechtspersönlichkeit" besitzt, bezeichnet. Sie erscheint dort als sonstiges Organ neben dem Rechnungshof, dem Ausschuss der Regionen und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss. Problematisch könnte diese Neuregelung dadurch werden, dass in Art. I-18 des Verfassungsentwurfs beziehungsweise Art. I-19 Abs. 2 des Verfassungsvertrags bestimmt wird: „Die Organe arbeiten loyal zusammen." Könnten auf Grund dieser Vorschriften EZB und ESZB zu einer ex ante-Koordination der Geldpolitik mit den anderen Politikbereichen gezwungen werden, wäre ihre Unabhängigkeit erheblich beschränkt, was Gefahren für die Preisstabilität heraufbeschwören würde. Da nach Art. I-20 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs und nach Art. I-21 Abs. 1 des Verfassungsvertrages der Europäische Rat für die Union die allgemeinen Zielvorstellungen und Prioritäten festlegt, kann diese Befürchtung nicht einfach als Spekulation abgetan werden. Das gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass die Preisstabilität gegen den Widerstand vieler und erst in letzter Minute in den allgemeinen Zielkatalog der Union aufgenommen und zugleich die Euro-Gruppe der Finanzminister aufgewertet wurde. Im Protokoll betreffend die Euro-Gruppe, das

dem Verfassungsvertrag beigefügt ist, erhält diese Gruppe nun offiziellen Charakter und einen Präsidenten mit einer Amtszeit von zweieinhalb Jahren. Was bedeutet die erklärte Absicht von Bundesfinanzminister Eichel, die Euro-Gruppe zum „strategischen Nukleus"[14] der EWWU zu machen? Bedeutet das möglicherweise einen neuen deutschen Ausdruck für „gouvernement économique" und damit einen Zwang zu mehr ex ante-Koordinierung?
Die Unabhängigkeit der EZB (nicht die des gesamten ESZB) wird zwar im Verfassungsentwurf (Art. I-29 Abs. 3) und im Verfassungsvertrag (Art. I-30 Abs. 3) angesprochen: „Sie ist in der Ausübung ihrer Befugnisse und der Verwaltung ihrer Mittel unabhängig". Erst im dritten Teil des Verfassungsentwurfs (Art. III-80) und des Verfassungsvertrages (Art. III-188) wird jedoch festgeschrieben, dass auch die nationalen Zentralbanken des ESZB unabhängig sind. Im Art. 108 EGV wird die Unabhängigkeit von EZB und ESZB noch zusammen in einem Zuge fixiert. Was ist der Grund dafür, dass dies in der Verfassung geändert wurde? Wird nunmehr die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken als zweitklassig gegenüber der Unabhängigkeit der EZB eingestuft (wofür einiges spricht)? Diese Frage stellt sich auch hinsichtlich des Grades der Unabhängigkeit der EZB im Vergleich zu demjenigen des Europäischen Rechnungshofes sowie des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Während die EZB nämlich lediglich als in der Ausübung ihrer Befugnisse und ihrer Finanzen unabhängig bezeichnet wird, wird im Verfassungsvertrag dem Rechnungshof (Art. I-31 Abs. 3) sowie dem Ausschuss der Regionen und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss (Art. I-32 Abs. 4) eine „volle Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union" garantiert. Der kritische Leser muss sich fragen, ob die EZB nur eine eingeschränkte Unabhängigkeit besitzt, während die anderen Institutionen im Unterschied dazu eine volle Unabhängigkeit genießen. Kann die EZB demnach ihre (eingeschränkte?) Unabhängigkeit – folgt man dem Verfassungsentwurf – nur für ihr Partikularinteresse der Verfolgung der Preisstabilität nutzen, die anderen genannten Institutionen hingegen ihre volle Unabhängigkeit zur Erreichung höherrangiger Ziele zum allgemeinen Wohl der Union? Wenn die unterschiedlichen Formulierungen auf Gedankenlosigkeit oder ‚Schlamperei' beruhen, ist den Verfassern offensichtlich nicht klar, was das auf Grund der schon begangenen Regelverletzungen an Vertrauensschäden für den Euro und die EWWU anrichten kann. Sind die abweichenden Formulierungen aber bewusst gewählt worden, dann muss – wie auch die Deutsche Bundesbank angedeutet hat – vermutet werden, dass hierin erste Weichenstellungen zur Einschränkung der Unabhängigkeit des ESZB zu sehen sind – mit allen zuvor aufgezeigten negativen Konsequenzen nicht nur für die Preisstabilität.
Darüber hinaus drohen der Unabhängigkeit des ESZB dadurch Gefahren, dass im Verfassungsentwurf und Verfassungsvertrag Änderungen der Satzung von EZB und ESZB gegenüber dem Status quo erleichtert werden.[15] Bisher können bestimmte Artikel der ESZB-Satzung durch Beschluss des Ministerrates geändert werden, wenn dies von der Kommission oder der EZB vorgeschlagen wird (Art. 107 Abs. 5 EGV), wobei der Rat entweder einstimmig (bei Vorschlägen der Kommission) oder mit qualifizierter Mehrheit (bei Vorschlägen der EZB) zustimmen muss. Laut Art. III-187 Abs. 3 in Verbindung mit Art. I-25 des Verfassungsvertrages gilt ab 2009, dass Änderungsvorschläge im Rat grundsätzlich einer Dreifünftelmehrheit der Bevölkerung und im Falle eines EZB-Vorschlags zusätzlich einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliedstaaten, jedoch im Falle eines Kommissionsvorschlages lediglich zusätzlich einer einfachen Mehrheit der Mitgliedstaaten, bedürfen. Damit werden

14 Vgl. Eichel: Gemeinsam zu mehr Wachstum in Europa.
15 Vgl. Roland Vaubel: Die EU-Verfassung vereinfacht Eingriffe in die EZB-Satzung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.11.2003.

Änderungen der EZB/ESZB-Satzung im Gegensatz zur bisherigen Regelung einfacher möglich, wenn sie von außerhalb des ESZB kommen.
Auf Grund des Art. IV-445 sind zudem Änderungen des Verfassungsvertrages einfacher möglich. Anstatt der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament können nämlich die Regierung eines Mitgliedstaates, das Europäische Parlament oder die Kommission ein vereinfachtes Änderungsverfahren wählen und dem Europäischen Rat Entwürfe zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Teiles III Titel III über die internen Politikbereiche der Union, zu denen auch die Wirtschafts- und Währungspolitik gehört, vorlegen. Der Europäische Rat kann diese dann einstimmig beschließen, wobei unter anderem die EZB anzuhören ist. Damit wird ein grundsätzlicher Unterschied gemacht hinsichtlich der Änderbarkeit der Bestimmungen im Teil I und im Teil III. Die Nichterwähnung der Unabhängigkeit der nationalen Notenbanken im Teil I und ihre Regelung erst im Teil III, auf die zuvor kritisch hingewiesen wurde, erhält damit ein noch schwereres Gewicht. Durch den Art. IV-445 wird somit eine Änderung wichtiger Teile der Geld- und Wirtschaftsverfassung einfacher möglich, ohne die ansonsten nötige Zustimmung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments einholen zu müssen. Dies bedeutet eine stärkere Gefährdung der Unabhängigkeit des ESZB, da ein einfacherer politischer Zugriff auf die Regelungen für seine Beschlussorgane erfolgen kann. In dieser Hinsicht kritisch zu sehen ist auch die Änderung des Art. 11 Abs. 2 der ESZB/EZB-Satzung, mit der in Zukunft Mitglieder des EZB-Direktoriums nur noch mit qualifizierter Mehrheit statt bisher mit Einstimmigkeit im Europäischen Rat ernannt werden.

Fazit

Durch den Maastrichter Vertrag und den Stabilitätspakt wurden den Bürgern Versprechungen hinsichtlich der Stabilität des Euro gemacht und eine europäische Geld- und Wirtschaftsverfassung geschaffen, die die Einhaltung dieser Versprechungen auf Dauer garantieren sollte. Bereits vor dem Eintritt in die EWWU, insbesondere aber seit In-Kraft-Treten der Währungsunion, sind zahlreiche Regelverletzungen zugelassen worden, durch die die Reputation der Institutionen beschädigt wurde. Der Europäische Verfassungsvertrag hat auf diesen Bruch der bestehenden Verfassungsregelungen nicht mit Klarstellungen und einer Bekräftigung der Bestimmungen reagiert, sondern vielmehr für erhöhte Unklarheit und Unsicherheit gesorgt. Dadurch wird dem im Vorwort zum Entwurf des Europäischen Verfassungskonvents genannten Anliegen, mehr Bürgernähe zu schaffen und die Union zu einem Stabilitätsfaktor in der neuen Weltordnung zu machen, nicht gedient.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum Stabilitäts- und Wachstumspakt – eine Klarstellung?

*Barbara Dutzler und Angelika Hable**

Primärrechtlich sind Mitgliedstaaten und Gemeinschaft seit Maastricht dem Grundsatz gesunder öffentlicher Finanzen verpflichtet (Art. 4 Abs. 3 EGV).[1] Seit Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) besteht für die Mitgliedstaaten darüber hinaus die Pflicht zur Vermeidung übermäßiger Defizite (Art. 104 Abs. 1 EGV). Diese Verpflichtungen sowie die Vorschriften über die wirtschaftspolitische Koordinierung in Art. 99 EGV werden durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) konkretisiert. Letzterer besteht aus zwei Verordnungen sowie einer Entschließung[2] und wurde insbesondere auf deutsche Initiative beschlossen. Mittelfristig soll mit dem SWP das zweite Konvergenzkriterium gesichert werden, nämlich eine „auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit [...]" (Art. 121 Abs. 1 EGV). In gewisser Weise sollte der SWP wohl auch der Befürchtung entgegentreten, dass die Haushaltsdisziplin nachlassen könnte, sobald mit Erfüllen der Konvergenzkriterien die Aufnahme in die dritte Stufe der WWU erreicht war. Das Fehlen einer ‚Marktdisziplinierung' erhöht in einer Währungsunion das Risiko für die Gesamtheit der Teilnehmerstaaten, die negativen Folgen einer unsoliden Haushaltspolitik eines Mitgliedstaates tragen zu müssen, während dieser umgekehrt von den Vorteilen der Stabilitätspolitik der anderen Teilnehmerstaaten profitiert (‚free rider'-Problematik, ‚spill-over'-Effekte). Dies war nicht zuletzt einer der Hauptgründe für die Europäische Zentralbank, als Verfechterin des SWP aufzutreten, um sich bei der Gestaltung und Kontrolle der Geldpolitik funktionale Unabhängigkeit zu sichern.[3] Der SWP sollte somit eine sparsame Haushaltsgebarung sichern, um die Stabilität der Europäischen Währungsunion und der Geldpolitik zu wahren.[4] Die Verfahren zur Umsetzung dieser Ziele wurden allerdings von einigen Seiten als langwierig und wenig durchsetzungskräftig kritisiert.[5] Nicht zuletzt beeinträchtigt die Abhängigkeit vom politischen Willen der Mitgliedstaaten, die selbst vom Verfahren betroffen sein könnten und somit dem Prozess nicht neutral gegenüberstehen, die wirksame

---

* Dr. Barbara Dutzler, MPA-Candidate, Kennedy School of Government, Harvard.
Angelika Hable, Mag. iur., LL.M., Europainstitut, Wirtschaftsuniversität Wien.

1 Besonderer Dank gilt Professor Stefan Griller für seine wertvolle Unterstützung. Eine englische Version dieses Beitrages wird in den European Integration *Online Papers* (EI*oP*) veröffentlicht.

2 VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl 1997 L 209, S 1); VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl 1997 L 209, S 6); Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt (Amsterdam, Abl 1997 C 236 vom 2. August 1997).

3 Vgl. beispielsweise die ökonomische Diskussion bei Daniel Gros/Niels Thygesen: European Monetary Integration, New York 1998, S. 326-329 sowie Roel Beetsma: Does EMU need a Stability Pact?, in: Anne Brunila/ Marco Buti/Daniele Franco (Hrsg.): The Stability and Growth Pact, Basingstoke 2001, S. 23-52.

4 Vgl. Ulrich Häde: Art 4 EGV, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.): Kommentar zu EUV und EGV, 2002, Rz 2 und 3 zu Art. 104 EG.

5 Vgl. Iain Begg: Hard and soft economic coordination under EMU: Problems, Paradoxes and Prospects, in: Working Paper Series 103, LSE/Harvard, Centre for European Studies, 2003; Christopher Allsopp/Michael J. Artis: The assessment: EMU four years on, in: Oxford Review of Economic Policy 2003, S. 1-29; Leendert A. Geelhoed: Het Stabiliteitspact, zin en onzin, in: Sociaal Economische Wetgeving 2003, S. 42-49.

Durchsetzung des Paktes.[6] In der öffentlichen Diskussion steht die Eignung des SWP als wirksames Mittel zur Haushaltsdisziplinierung daher schon länger in Frage. Diese Zweifel haben sich in den Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich erneut bestätigt.
Als der Rat[7] am 25. November 2003 beschloss, entgegen den Empfehlungen der Kommission die Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich einstweilen nicht weiter voranzutreiben, sondern lediglich „politische Schlussfolgerungen" anzunehmen, hatten beide Mitgliedstaaten bereits den Großteil des vielstufigen Verfahrens durchlaufen. Die Annahme der Empfehlungen durch den Rat hätte den letzten Schritt vor der erstmaligen Verhängung von Sanktionen bedeutet; dies, und nicht etwa Uneinigkeit über Umfang und Art der zu treffenden Maßnahmen, war letztlich ausschlaggebend für den angefochtenen Schritt des Rates. Der „Moment der Wahrheit" war erreicht.[8] In der Zustimmung der Mitgliedstaaten zu den verbindlichen Sanktionsmechanismen des SWP war der Mut zum Zwang, zumindest auf Papier, grundsätzlich gegeben. Als nun erstmals absehbar war, dass die Zwangsmaßnahmen praktische Anwendung finden würden, scheute die Mehrheit im Rat vor einem Eingreifen in die staatliche Souveränität zurück. Nach dem Verständnis der Kommission stand damit die Glaubwürdigkeit und wirksame Durchsetzbarkeit des SWP auf dem Spiel. Vor diesem Hintergrund sind die enorme Bedeutung des Verfahrens und die Spannung, mit welcher die Auslegung des SWP durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) erwartet wurde, zu verstehen.
Der folgende Beitrag stellt den Verlauf der Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich dar und kommentiert das Urteil des EuGH in Bezug auf die unterschiedlichen Positionen von Rat und Kommission. Auf dieser Grundlage präsentiert das letzte Kapitel Hypothesen zu den Folgewirkungen für künftige Defizitverfahren.

Die Vorgeschichte: Das Defizitverfahren gegen Frankreich und Deutschland

Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, welches durch Art. 104 EGV und Verordnung (VO) 1467/97 geregelt wird, ist von einem Zusammenspiel zwischen Rat und Kommission geprägt. Das Primärrecht legt die Aufgabenverteilung zwischen den Institutionen sowie die Handlungsformen in den einzelnen Verfahrensstufen fest. VO 1467/97 präzisiert und verstärkt die Bestimmungen des Art. 104 EGV, indem sie die Begrifflichkeiten klärt und mit der Festlegung von Fristen einen strikten Ablauf des Verfahrens vorzeichnet. Das Verfahren ist in klar abgrenzbare Stufen unterteilt, die jeweils von der Kommission eingeleitet werden.

Formaler Ablauf des Defizitverfahrens

In der ersten Stufe stellt die Kommission in einem Bericht über die Wirtschafts- und Haushaltslage des Landes die Einhaltung der beiden Kriterien zur Überprüfung der Haushaltsdisziplin fest.[9] Diese Kriterien sind das Verhältnis des öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) und das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP. Die

6 Zur Schwäche der Anreize des Pakts siehe Fabian Amtenbrink/Jakob de Haan: Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility, in: Common Market Law Review 40/2004, S. 1075-1106.

7 Im Rahmen dieses Beitrages bezeichnet „Rat" den Rat in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN).

8 Jean Victor Louis: The Economic and Monetary Union: Law and Institutions, in: Common Market Law Review 41/2004, S. 575-608, hier S.577.

9 Vgl. allerdings die Ausnahmeregelung für „besondere Umstände" bei Überschreiten des Defizitwertes in Art. 2 VO 1467/97.

Referenzwerte, bei deren Überschreiten das Defizitverfahren in Gang gesetzt wird, sind in einem Protokoll zum EG-Vertrag geregelt und derzeit mit einem Fehlbetrag von 3 Prozent des BIP, beziehungsweise einem Schuldenstand von 60 Prozent des BIP festgelegt.[10] Für Deutschland erstellte die Kommission einen solchen Bericht am 19. November 2002, für Frankreich am 2. April 2003, jeweils nach Veröffentlichung ihrer Herbst- beziehungsweise Frühjahrsprognosen.[11]

Kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, legt sie in einer zweiten Stufe dem Rat eine Stellungnahme und eine Empfehlung zur Entscheidung vor (Art. 104 Abs. 5 EGV; Art. 3 Abs. 2 VO 1467/97). In der Praxis geschieht dies gleichzeitig, so wie am 8. Januar 2003 für Deutschland sowie am 2. Mai 2003 für Frankreich, wo die Kommission das Bestehen eines übermäßigen Defizits im Jahr 2002 vermerkte.[12]

Auf der Grundlage dieser Empfehlung entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit aller Mitgliedstaaten und gegebenenfalls nach Anhörung des betroffenen Mitgliedstaates, ob ein übermäßiges Defizit besteht (Stufe 3 - Art. 104 Abs. 6 EGV und Art. 3 Abs. 3 VO 1467/97). Stellt er ein solches fest, was er für Deutschland am 21. Januar und für Frankreich am 3. Juni 2003 tat,[13] richtet der Rat gleichzeitig eine Empfehlung an den betroffenen Mitgliedstaat, innerhalb einer Frist von vier Monaten wirksame Maßnahmen zur Defizitreduktion zu ergreifen und das Defizit, sofern keine besonderen Umstände vorliegen, im auf die Feststellung folgenden Kalenderjahr zu beseitigen (Stufe 4 - Art. 104 Abs. 7 EGV und Art. 3 Abs. 4 VO 1467/97).

Ausgangspunkt des Verfahrens: Empfehlungen an Frankreich und Deutschland

Diese Empfehlungen des Rates stellen für das weitere Verfahren somit den Maßstab und Bezugrahmen dar, an denen Kommission und Rat die Bemühungen der betroffenen Mitgliedstaaten messen, ihr Haushaltsdefizit zu reduzieren. Sie waren der Ausgangspunkt des Konfliktes zwischen Rat und Kommission. Für Frankreich wurde in der Ratsempfehlung eine Frist bis 3. Oktober 2003 zum Abbau des übermäßigen Defizits festgesetzt.[14] Am 8. Oktober 2003 stellte die Kommission fest, dass Frankreich keine wirksamen Maßnahmen im Sinne der Ratsempfehlung getroffen habe.[15] Für Deutschland legte der Rat die Frist, innerhalb derer zweckdienliche Maßnahmen zum Defizitabbau getroffen werden mussten, auf den 23. Mai 2003 fest. Vor dem Hintergrund des Konjunkturabschwungs war der Inhalt der Empfehlungen gemäßigter.[16] Am 21. Mai 2003 legte die Kommission dem Wirtschafts- und Finanzausschuss eine unveröffentlichte Analyse vor, in der sie die Umsetzung der geforderten Konsolidierungsanstrengung bestätigte. Dies führte fürs Erste zu einem Ruhen des Verfahrens (Art. 9 Abs. 1 VO 1467/97), da Deutschland gemäß den Empfehlungen tätig geworden war. Allerdings ist der Rat gemäß Art. 10 Abs. 2 VO 1467/97 gefordert, unverzüglich das Verfahren an der unterbrochenen Stelle wieder aufzunehmen, wenn sich die

10 Detaillierte Regeln und Definitionen für die Anwendung des genannten Protokolls beinhaltet die Verordnung (EG) Nr. 3605/93 des Rates vom 22. November 1993 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (ABl L 332/7), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 351/2002 der Kommission.

11 Siehe Pressemitteilungen der Kommission IP/02/175 sowie IP/03/471.

12 Vgl. IP/03/12 bzw. IP/03/640.

13 Vgl. ABl L 34 v. 11.2.2003 sowie ABl L 165 v. 3.7.2003.

14 Vgl. Ratsprotokoll der 2513. Ratstagung vom 3.6.2003 (9844/03).

15 Vgl. IP/03/1355.

16 Vgl. Ratsprotokoll der 2480. Ratstagung vom 21.1.2003 (5506/03).

ergriffenen Maßnahmen als „unangemessen" erweisen. Aus Sicht der Kommission wurde dies am 18. November 2003 notwendig.
Die Kommission stellte somit fest, dass Frankreich keine wirksamen, Deutschland aber unangemessene Maßnahmen zur Umsetzung der Ratsempfehlungen getroffen hatten. Sie richtete daher in beiden Fällen Empfehlungen an den Rat, die Defizitverfahren weiter voranzutreiben und insbesondere Maßnahmen nach 104 Abs. 8 und 9 EGV zu treffen.[17]

Der Moment der Wahrheit: Was der Rat nach Ansicht der Kommission hätte tun sollen

Die Rats-Entscheidungen über die Empfehlungen der Kommission nach Art. 104 Abs. 8 und 9 EGV leiten die letzten Stufen des Verfahrens ein. Der Verhängung von Zwangsmaßnahmen gehen nur mehr die potenzielle Veröffentlichung der Ratsempfehlungen (Art. 104 Abs. 8 EGV) und ein Inverzugsetzen des betroffenen Mitgliedstaates (Art. 104 Abs. 9 EGV) voraus: „Stellt der Rat fest, dass seine Empfehlungen innerhalb der gesetzten Frist keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst haben, so kann er seine Empfehlungen veröffentlichen" (Art. 104 Abs. 8 EGV). In den Verfahren gegen Deutschland und Frankreich war die Veröffentlichung beider Empfehlungen allerdings bereits mit ihrer Verabschiedung im Rat vorweggenommen worden. Offen blieb, ob und wie der Rat das Fehlen wirksamer Maßnahmen feststellen musste. Über die genaue Form einer solchen Feststellung schweigen Vertrag und Sekundärrecht nämlich.
In weiterer Folge bestimmt Art. 104 Abs. 9 EGV: „Falls ein Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat beschließen, den Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den nach Auffassung des Rates zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu treffen". Nach Art. 5 der VO 1467/97 soll dieser Beschluss innerhalb eines Monats ergehen, nachdem der Rat gemäß Abs. 8 festgestellt habe, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden. Wesentlich ist darüber hinaus, dass Art. 104 Abs. 9 EGV nur auf Mitglieder der Euro-Zone Anwendung findet. Die Beschlussfassung erfolgt mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Euro-Länder mit Ausnahme des betroffenen Mitgliedstaates.
Befolgt ein Mitgliedstaat schließlich auch den Beschluss des Rates gemäß Art. 104 Abs. 9 EGV nicht, so kann der Rat Sanktionen in Übereinstimmung mit Art. 104 Abs. 11 EGV verhängen. Ein entsprechender Beschluss soll laut VO 1467/97 grundsätzlich innerhalb von zwei Monaten nach Beschlussfassung gemäß Abs. 9 ergehen und erfolgt ebenso unter ausschließlicher Beteiligung der Euro-Länder. Die VO 1467/97 geht daher von einer Gesamt-Verfahrensdauer von zehn Monaten aus. Nach Art. 11 VO 1467/97 wird in der Regel die Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage verlangt. Wenn das übermäßige Defizit innerhalb von zwei Jahren nach dem Beschluss zur Hinterlegung der Einlage nicht korrigiert wurde, soll die Einlage vom Rat in eine Geldbuße umgewandelt werden (Art. 13 VO 1467/97).
Auf der Grundlage der Empfehlungen der Kommission war der Rat am 25. November 2003 daher aufgefordert, das Fehlen wirksamer beziehungsweise angemessener Maßnahmen von Frankreich und Deutschland festzustellen und diese in Verzug zu setzen. Erste Schwierigkeiten ergaben sich jedoch bereits dabei, die Abstimmung über die Kommissionsempfehlungen überhaupt zuzulassen. Erst auf formellen Antrag der Kommission, der von der erforderlichen Mehrheit der Mitgliedstaaten unterstützt wurde, stimmte der Rat über die Empfehlungen ab. Für keine der vier von der Kommission empfohlenen Entscheidungen

17 Für Frankreich nahm die Kommission am 8. Oktober 2003 eine Empfehlung für einen Ratsbeschluss nach Art. 104 Abs. 8 EGV an, am 21. Oktober für einen solchen gemäß Art. 104 Abs. 9 EGV (vgl. IP/03/1420); für Deutschland erfolgten beide Schritte am 18. November 2003 (vgl. IP/03/1560).

konnte jedoch die für ihre Annahme erforderliche Mehrheit erreicht werden.[18] Ursächlich für dieses Scheitern war vor allem die gegenseitige Unterstützung der derzeitigen und prospektiven Defizitsünder. Vor dem Hintergrund der unzureichenden Konsolidierungsbemühungen Deutschlands und Frankreichs stand der Rat nun vor der Frage nach alternativen Vorgehensweisen.

Der Stein des Anstoßes: Was der Rat am 25. November tatsächlich tat

Laut Vorbringen des Rates in der mündlichen Verhandlung hatten einige Delegationen im Vorfeld der Abstimmung vom 25. November mit Blick auf die Bemühungen Deutschlands und Frankreichs, ihr Defizit zu reduzieren, den Wunsch nach neuen Empfehlungen gemäß 104 Abs. 7 EGV geäußert. Dies wäre erforderlich, da die ursprünglichen Empfehlungen auf Grund der signifikant verschlechterten Wirtschaftslage obsolet geworden wären. Mangels vorangehender Empfehlung der Kommission fühlte sich der Rat dazu jedoch nicht ermächtigt.[19] Die einzige Möglichkeit, um ein ‚Schweigen' des Rates zu vermeiden und die Glaubwürdigkeit des SWP gegenüber den Wirtschaftsteilnehmern zu wahren, sah der Rat in der Annahme politischer Schlussfolgerungen. Wie er vor dem EuGH argumentierte, hätten ihm diese unter Bedachtnahme auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten erlaubt, die von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen zu beurteilen und ihre Verpflichtungen zur Defizitbekämpfung transparent zu machen.[20] Darüber hinaus habe er damit klargestellt, dass die Defizitverfahren nicht abgeschlossen, sondern nur ausgesetzt worden seien, und seinen Willen bekräftigt, diese auf Grundlage des Art. 104 Abs. 9 EGV fortzusetzen, wenn die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nicht nachkommen sollten.[21]
Die wesentliche Änderung, die die Schlussfolgerungen gegenüber der Rats-Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7 EGV beinhalteten, war eine Fristverlängerung für die Mitgliedstaaten um ein Jahr auf 2005. Diese Änderung stimmt mit der Kommissions-Empfehlung überein. Auch die übrigen Punkte, zu denen sich sowohl Deutschland als auch Frankreich in diesen Schlussfolgerungen verpflichteten, wichen nur unwesentlich von den Empfehlungen der Kommission ab.[22] Der Rat nahm die Schlussfolgerungen gemäß den für eine Entscheidung nach Art. 104 Abs. 9 EGV geltenden Abstimmungsregeln, das heißt unter Ausschluss der nicht Euro-Mitgliedstaaten, an.[23]
In einer Erklärung zum Ratsprotokoll drückte die Kommission ihr Bedauern über die Vorgehensweise des Rates, und vor allem sein Abgehen von Geist und Regeln des SWP aus und behielt sich rechtliche Schritte vor. Mit der Klage gegen den Rat vom 27. Januar 2004 ersuchte sie den EuGH schließlich um rechtliche Prüfung.

---

18 Für die Annahme der Ratsentscheidung nach Art. 104 Abs. 8 EGV stimmten Belgien, Dänemark, Griechenland, Spanien, die Niederlande, Österreich, Finnland und Schweden; für eine Annahme der Ratsentscheidung nach Art. 104 Abs. 9 stimmten Belgien, Griechenland, Spanien, die Niederlande, Österreich, und Finnland; siehe Ratsprotokoll der 2546. Ratstagung vom 25.11.2003 (14492/03).
19 Dies entsprach der Rechtsmeinung des Juristischen Dienstes des Rates (14181/03).
20 Vgl. Urteil des EuGH vom 13.Juli 2004, C-27/04 (noch nicht in der Slg.), Rz 59ff.
21 Vgl. Rz 6 der Schlussfolgerungen; siehe Ratsprotokoll vom 25. November 2003.
22 Vgl. Rz 4 der Schlussfolgerungen.
23 Diese Entscheidung fiel denkbar knapp aus, da die Blockademinderheit von 21 Stimmen gerade nicht erreicht wurde: Österreich, Spanien, Finnland und die Niederlande, die gemeinsam 20 Stimmen auf sich vereinen, stimmten gegen die Schlussfolgerungen.

Kommission gegen Rat - Das Urteil des Gerichtshofes

Die außergewöhnliche Bedeutung der Rechtssache zeigte sich bereits dadurch, dass der Gerichtshof im Plenum tagte und bei der mündlichen Verhandlung äußerst aktiv in der Befragung der Parteien auftrat. Aus dem Inhalt der Fragen ließ sich ein gewisses Verständnis der Richter für beide Standpunkte ablesen. Dies spiegelt sich auch in dem Urteil des Gerichtshofes wider, das sicherlich als salomonisch bezeichnet werden kann; oder auch als politisch pragmatisch. In juristisch korrekter Weise hat sich der Gerichtshof auf die Beantwortung des Klagevorbringens konzentriert. Er hat sich jedoch nicht auf ein Grundsatzurteil über die Bindungswirkung des SWP gegenüber Mitgliedstaaten und Institutionen eingelassen, womit vor allem die Handlungspflichten des Rates für die Sicherstellung einer wirksamen Umsetzung des Paktes ungeklärt blieben.
Im Einzelnen war der Gerichtshof mit zwei Anträgen der Kommission befasst: Er sollte die Entscheidungen des Rates, die in den Empfehlungen der Kommission enthaltenen förmlichen Rechtsinstrumente nach Art. 104 Abs. 8 und 9 EGV nicht anzunehmen, für nichtig erklären. Zudem sollte der Gerichtshof die Schlussfolgerungen des Rates für nichtig erklären, soweit diese die Aussetzung des Defizitverfahrens, den Rückgriff auf ein im Vertrag nicht vorgesehenes Rechtsinstrument und die Änderung der vom Rat nach Art. 104 Abs. 7 EGV beschlossenen Empfehlungen umfassen. Nach Ansicht des Rates war die Klage der Kommission unzulässig beziehungsweise unbegründet. Der Gerichtshof folgt ihm insoweit, als er die Klage der Kommission hinsichtlich der Nichtannahme ihrer Empfehlungen als unzulässig abweist. Die Schlussfolgerungen des Rates erklärt er hingegen in den maßgeblichen Teilen für nichtig.

Die Nichtannahme der Empfehlungen

Der Gerichtshof stellt zunächst fest, dass Entscheidungen des Rates nach Art. 104 Abs. 8 und 9 nur zustande kommen, wenn sie mit den dafür erforderlichen Mehrheiten ergehen. Kann der Rat keine Mehrheit erreichen, ist dies nicht als Entscheidung zu werten. Im Gemeinschaftsrecht gäbe es nämlich keine Bestimmung, die eine Frist vorsähe, nach deren Ablauf implizit eine Entscheidung gemäß Art. 104 Abs. 8 und 9 als ergangen gelten würde, und die den Inhalt dieser Entscheidung festlegte (Rz 32). Der Ablauf der in VO 1467/97 vorgesehenen Fristen bedeute darüber hinaus nicht, dass die Befugnis des Rates zur Annahme der Kommissions-Empfehlung erlischt. Andernfalls würde dies dem Ziel der gesetzten Fristen zuwiderlaufen, eine zügige und wirksame Anwendung des Defizitverfahrens zu gewährleisten. Auf dieser Grundlage kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die Nichtannahme der von der Kommission empfohlenen Rechtsakte durch den Rat nicht zu anfechtbaren Handlungen im Sinne von Art. 230 EGV geführt habe. In diesem Punkt ist die Klage damit unzulässig.
Diese Ansicht des Gerichtshofes entspricht im Wesentlichen dem Vorbringen des Rates, dass kein Akt vorliege, der eine Grundlage für eine Überprüfung auf Rechtmäßigkeit nach Art. 230 EGV geboten hätte. Nach Auffassung des Rates hätte die Kommission höchstens eine Versäumnisklage nach Art. 232 EGV geltend machen können. Es sei jedoch nach Ansicht des Rates kein Zufall, dass die Kommission diesen Weg nicht gewählt habe. Angesichts der rechtlichen Voraussetzungen des Art. 232 EGV und der Verfahrensstruktur des Art. 104 EGV hätte eine solche Klage keine Aussicht auf Erfolg gehabt. Der Rat unterliege nämlich nach dem Wortlaut des Art. 104 Abs. 8 und 9 weder einer rechtlichen Verpflichtung, tätig zu werden, noch sei er in Übereinstimmung mit Art. 232 EGV zu einem Tätigwerden aufgefordert worden. Ihm könne darüber hinaus kein Versäumnis vorgeworfen werden, da es auf

Grundlage der Empfehlungen der Kommission nach Art. 104 Abs. 7 EGV tatsächlich zu Abstimmungen gekommen sei; in beiden Fällen jedoch mit dem Ergebnis, dass mangels der erforderlichen Mehrheit keine Entscheidung angenommen werden konnte.
Der Gerichtshof weist in seinem Urteil schlicht auf die Möglichkeit einer Untätigkeitsklage hin, wenn der Rat die empfohlenen Rechtsinstrumente nicht annimmt, ohne weiter auf die Argumentation des Rates einzugehen. Er unterstreicht jedoch, dass die Kommission dabei „die in Art 232 EG festgelegten Voraussetzungen beachten muss" (Rz 35). Formell kommt der Gerichtshof dem Anliegen des Rechtsschutzes damit nach. Materiell ist dieser bloße Hinweis jedoch unbefriedigend. Denn vor dem Hintergrund der Argumente des Rates sind die Erfolgsaussichten einer solchen Klage offen.

Die Schlussfolgerungen des Rates: Zulässigkeitsprüfung und Begründetheit

Bei den Schlussfolgerungen bestand bereits hinsichtlich ihrer Rechtsnatur Uneinigkeit zwischen Rat und Kommission. Für die Kommission stellten diese einen Rückgriff auf ein im Vertrag nicht vorgesehenes Rechtsinstrument dar, welches verbindliche Entscheidungen beinhalte. Dies bezog sie insbesondere auf jene Punkte der Schlussfolgerungen, die das Defizitverfahren aussetzen und die Empfehlungen des Rates nach Art. 104 Abs. 7 EGV ändern. Nach Ansicht des Rates sind die Schlussfolgerungen hingegen ausschließlich politischer Natur und in keiner Weise rechtlich verbindlich. Sie würden lediglich dazu dienen, den Stand des Verfahrens nach der gescheiterten Annahme der Entscheidungen festzustellen, und nur den Rat selbst hinsichtlich seines weiteren Vorgehens binden.
Der Gerichtshof stellt in Übereinstimmung mit seiner ständigen Rechtsprechung zunächst fest, dass eine Nichtigkeitsklage gegen alle von den Organen erlassenen Bestimmungen, die Rechtswirkung entfalten sollen, unabhängig von ihrer Rechtsnatur oder Form, zulässig sein müsse. Der Kern seiner Prüfung stützt sich daher darauf, ob die Schlussfolgerungen des Rates solche Wirkungen entfalten. Dabei steht insbesondere Punkt 6 der Schlussfolgerungen im Visier des EuGH. In diesem legt der Rat fest, die Defizitverfahren vorerst auszusetzen und eine Entscheidung nach Art. 104 Abs. 9 EGV zu treffen, falls der betroffene Mitgliedstaat seine in den Schlussfolgerungen dargelegten Verpflichtungen nicht einhalten sollte. Wie der Gerichtshof bemerkt, steht damit das Aussetzen der Defizitverfahren unter dem Vorbehalt, dass die betroffenen Mitgliedstaaten die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen einhalten. Diese Verpflichtungen wären insofern nur einseitige, als sie von den Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens der zuvor nach Art. 104 Abs. 7 EGV beschlossenen Empfehlungen eingegangen wurden. Der Rat mache damit, so der Gerichtshof, „eine etwaige Entscheidung nach Art 104(9) tätig zu werden, von einer Beurteilung abhängig, die als Bezugsparameter nicht mehr den Inhalt der nach Art 104(7) angenommenen Empfehlungen, sondern die einseitigen Verpflichtungen des betroffenen Mitgliedstaates hat" (Rz 48). In Übereinstimmung mit der Kommission erblickt der EuGH darin eine inhaltliche Änderung der zuvor nach Art. 104 Abs. 7 EGV beschlossenen Empfehlungen, indem insbesondere die Frist für die Verringerung des öffentlichen Defizits verlängert und damit das Ausmaß der geforderten Sanierungsmaßnahmen beeinflusst werde (Rz 49). Da die Schlussfolgerungen in diesen Punkten auf die Entfaltung von Rechtswirkungen abzielen, sei die Klage zulässig.
In der Prüfung der Begründetheit erklärt der EuGH die Schlussfolgerungen des Rates für nichtig. Dabei macht er einerseits grundsätzliche Aussagen zur Systematik des Defizitverfahrens, andererseits wird die Rechtmäßigkeit der Schlussfolgerungen inhaltlich gewürdigt. Zu beiden Aussagen lassen sich jeweils konfligierende Standpunkte der Parteien festhalten, vor deren Hintergrund die Feststellungen des EuGH einer Wertung unterzogen werden sollen.

Grundsätzliche Aussagen des EuGH zur Systematikdes Defizitverfahrens: In seiner inhaltlichen Prüfung des Nichtigkeitsbegehrens hebt der Gerichtshof insbesondere Systematik und Zielsetzung des Defizitverfahrens hervor (Rz 68-73). Vor dem zentralen Anliegen der Wahrung der Haushaltsdisziplin sei den zu Grunde liegenden Vorschriften „eine Auslegung zu geben, die ihre volle praktische Wirksamkeit sichern" (Rz 74). Dem gemäß stellt der Gerichtshof auch fest, dass VO 1467/97 einen strikten Rahmen von Fristen festlege, die beim Ablauf des Defizitverfahrens einzuhalten seien, damit dessen zügige und wirksame Anwendung gewährleistet sei (Rz 78). Die Verantwortung für die Wahrung der Haushaltsdisziplin durch die Mitgliedstaaten liege im Wesentlichen beim Rat. Dieser verfüge über ein Ermessen und könne „insbesondere aufgrund einer abweichenden Beurteilung der einschlägigen Wirtschaftsdaten, der zu treffenden Maßnahmen und des von dem betroffenen Mitgliedstaat einzuhaltenden Zeitplans, den von der Kommission empfohlenen Rechtsakt mit der für dessen Annahme erforderlichen Mehrheit ändern" (Rz 80). Dies begründet der Gerichtshof damit, dass der Rat mit Empfehlungen der Kommission und nicht mit Vorschlägen im Sinne von Art. 250 EGV befasst sei. Hingegen dürfe der Rat sich nach Ansicht des Gerichtshofes nicht von den Vorschriften in Art. 104 EGV und denjenigen, die er sich in der Verordnung Nr. 1467/97 selbst gesetzt hat, lösen. Er könne in diesem Sinne „nicht auf ein alternatives Verfahren zurückgreifen, um z.B. einen anderen Rechtsakt als eben die auf einer bestimmten Stufe vorgesehene Entscheidung annehmen oder einen Rechtsakt unter anderen als den nach den anwendbaren Bestimmungen geltenden Voraussetzungen erlassen" (Rz 81). Damit berührt der Gerichtshof Kernfragen des Verfahrens, nämlich nach dem Verhältnis zwischen Art. 104 EGV und VO 1467/97, nach Struktur und Ablauf des Defizitverfahrens und nach den Handlungspflichten und Befugnissen der Institutionen im SWP. Die Bedeutung all dieser Fragen liegt darin, dass sie in untrennbarer Weise prozedurale Aspekte mit den inhaltlichen Gestaltungsspielräumen der Institutionen verknüpfen. In ihnen manifestiert sich damit auch die Machtbalance der Institutionen im SWP.

Die Positionen der Parteien zur Systematik des Kefizitverfahrens: Dementsprechend gegensätzlich waren die Standpunkte der Institutionen. Der Rat unterstrich in seinem Vorbringen sein weites prozedurales und inhaltliches Ermessen. Unter Verweis auf die Normenhierarchie im Gemeinschaftsrecht betonte er, dass die VO 1467/97 als Akt sekundären Rechts das Defizitverfahren beschleunigen und verständlich machen solle, jedoch die Bestimmungen des Art. 104 in keiner Weise verändern könne. Die Wortwahl der Absätze 8 und 9 des Art. 104 EGV, „kann [...] veröffentlichen" respektive „kann [...] beschließen" würde verdeutlichen, dass er auf der Grundlage des Primärrechts zwar Befugnis, jedoch keinerlei Verpflichtung habe, tätig zu werden. Diese Ermächtigung erlaube dem Rat einerseits, die Empfehlungen der Kommission nach Art. 104 Abs. 7 EGV nicht anzunehmen. Andererseits beinhalte sein Ermessensspielraum die Möglichkeit einer unabhängigen politischen Bewertung der von den Mitgliedstaaten getroffenen oder angestrebten Maßnahmen. Die Kommission betonte in der mündlichen Verhandlung, dass sie das Ermessen des Rates grundsätzlich nicht bestreite. Die Grenze dieses Ermessens sei jedoch dann erreicht, wenn die Zielsetzung des Vertrages, nämlich die Wahrung der Haushaltsdisziplin, gefährdet sei. Diese werde nicht zuletzt durch die Struktur des Verfahrens gewährleistet. Die Argumentation der Kommission zielte wohl darauf ab, dass bei einem rein indikativen Fristenlauf und einer bloß fakultativen Abfolge der Verfahrensstufen die im SWP vorgesehenen Sanktionen stets umgangen werden könnten und somit das Ziel des Paktes unerreichbar würde. Dementsprechend vertrat die Kommission in der Klageschrift, dass die in VO 1467/97 festgelegten Fristen grundsätzlich bindend seien. Zudem sei der Rat gehalten, eine Maßnahme nach Art. 104 Abs. 8 EGV zu treffen, wenn seine

Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 EGV innerhalb der gesetzten Frist keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst haben. Auch betonte die Kommission insofern den Automatismus des Verfahrens, als ein Beschluss des Rates Voraussetzung für eine Maßnahme sei.

Wertung – Zu den Feststellungen des EuGH über das Verfahren: Das Urteil des EuGH fällt trotz der grundsätzlichen und wesentlichen Fragen, die die Institutionen aufwerfen, denkbar knapp aus. Zum Verfahrensablauf ist ihm einzig der Hinweis zu entnehmen „dass sich der Rat nicht von den Vorschriften in Art 104 EG und denjenigen, die er sich in der VO 1467/97 selbst gesetzt hat, lösen darf" (Rz 81). Damit äußert sich der EuGH aber weder über das Verhältnis und die Widersprüche zwischen Art. 104 EGV und der VO, noch zur Struktur des Verfahrens, noch über den von der Kommission vertretenen Automatismus. Auch dem Verbot des EuGH, „auf ein alternatives Verfahren zurück[zu]greifen" (siehe Rz 81), ist nur zu entnehmen, dass sich der Rat der in den jeweiligen Verfahrensstufen vorgesehenen Handlungsformen bedienen muss und daher etwa keine Schlussfolgerungen anstelle eines Beschlusses annehmen darf. Wiederum bezieht der EuGH damit keine Stellung zu den unterschiedlichen Positionen hinsichtlich der Verfahrensabfolge. Eine, wenngleich nicht sehr hilfreiche, Aussage ist dem Urteil lediglich im Zusammenhang mit der inhaltlichen Prüfung zu entnehmen: Der EuGH erklärt explizit, „nicht zu der Frage Stellung zu nehmen [...], ob der Rat nach Art 104(9) verpflichtet sein könnte, eine Entscheidung anzunehmen, falls der Mitgliedstaat seinen Empfehlungen nach Art 104(7) EG weiterhin nicht Folge leistet". Zur Beantwortung dieser Frage sei er im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht aufgerufen (Rz 90). Auch wenn diese Aussage im Kern die Grenzen des Ermessens des Rates und damit seiner inhaltlichen Gestaltungsbefugnis betrifft, berührt sie gleichzeitig den prozeduralen Ablauf. Muss der Rat einen Mitgliedstaat nicht einmal dann in Verzug setzen, wenn er den Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 EGV nicht Folge leistet, könnte keinesfalls mehr von einem Automatismus des Verfahrens gesprochen werden. Wenn man umgekehrt dem eher mechanistischen Verständnis der Kommission über den Verfahrensablauf folgt, könnte dies zu einem Ermessensverlust des Rates führen, nach Art. 104 Abs. 9 EGV zu beschließen?

Indem der EuGH zu dieser Frage nicht Stellung nimmt, bleibt unbeantwortet, ob die Verfahrensabfolge nun zwingend ist oder nicht und die Systematik des Verfahrens nur ein Voranschreiten in Richtung eines Sanktionsbeschlusses zulässt. Anderen Urteilspassagen können dazu lediglich implizite Aussagen entnommen werden: So sei nach Auslegung des Gerichtshofs Ziel des Defizitverfahrens, „den betroffenen Mitgliedstaat zu veranlassen, und, wenn nötig, zu zwingen, ein etwa festgestelltes Defizit abzubauen" (Rz 70). Ebenso betont der Gerichtshof die Bedeutung der VO 1467/97, die „einen strikten Rahmen von Fristen fest[legt], die beim Ablauf des Defizitverfahrens einzuhalten sind, damit [...] dessen zügige und wirksame Anwendung gewährleistet ist" (Rz 78). Dies könnte auf eine starke Bindung der Institutionen an den strengen Verfahrensablauf der VO 1467/97 hindeuten. Auch der Hinweis des Gerichtshofes auf die prinzipielle Zulässigkeit der Untätigkeitsklage könnte auf ein solches Verständnis hinweisen (Rz 35). Denn nach den Voraussetzungen des Art. 232 EGV könnte sich die Kommission einer solchen doch nur bedienen, wenn grundsätzlich eine Handlungsverpflichtung des Rates nach Art. 104 Abs. 9 EGV vorliegt.

Eindeutige Aussagen des Gerichtshofes darüber liegen jedoch an keiner Stelle des Urteils vor. Damit bleibt aber auch das vom Rat angesprochene Verhältnis zwischen Art. 104 EGV und VO 1467/97 ungeklärt. Das Dilemma des EuGH zwischen den strengeren Vorschriften der VO und dem weiteren Ermessen nach Primärrecht manifestiert sich besonders eindrucksvoll in den Urteilspassagen zu den Fristen: Denn diese sollen zwar einerseits nicht so strikt wirken, dass der Rat die Entscheidungsbefugnis bei ihrer Überschreitung verlieren

würde (Rz 33), ihn jedoch andererseits soweit binden, dass eine zügige und wirksame Anwendung des Defizitverfahrens gewährleistet bleibt (Rz 33 und 78). Damit ist zwar die grundsätzliche Bedeutung der Verordnung für die Festlegung der Verfahrensfristen unumstritten; ob und in welchem Ausmaß sie den Rat aber tatsächlich bindet, bleibt der vagen Formel einer „wirksamen Anwendung des Defizitverfahrens" überlassen.

Dem Gerichtshof ist aber zuzugestehen, dass die Lösung der angesprochenen Fragen aus juristischer Sicht für die konkrete Beantwortung der Klage tatsächlich nicht erforderlich war. Er konnte sich daher auf die Prüfung beschränken, ob die Schlussfolgerungen des Rates für nichtig zu erklären sind, soweit sie das Ruhen des Defizitverfahrens beziehungsweise die Änderung der vorangegangenen Rats-Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7 EGV betreffen.

Inhaltliche Würdigung des EuGH – Die Rechtmäßigkeit der Schlussfolgerungen: In einem ersten Schritt stellt der EuGH fest, dass weder Art. 104 EGV noch die Verordnung 1467/97 andere Fälle für ein Ruhen des Verfahrens vorsehen als auf Grund des Tätigwerdens eines Mitgliedstaates gemäß einer Empfehlung oder auf Grund einer Inverzugsetzung (Rz 83-85). Zusätzlich anerkennt der Gerichtshof jedoch ein tatsächliches Ruhen, wenn der Rat mangels erforderlicher Mehrheit nicht zur Annahme einer Entscheidung gelangen könne (Rz 86 und 90). Damit folgt der Gerichtshof grundsätzlich der Auffassung des Rates, dass sich ein Ruhen des Verfahrens automatisch ergeben könne, ohne dass es seiner formellen und verbindlichen Entscheidung bedürfe. Demgegenüber sah die Kommission in Art. 9 der VO 1467/97 die abschließende Regelung für eine Aussetzung des Verfahrens.

Der Gerichtshof hebt jedoch, ebenso wie im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung hervor, dass der Rat im vorliegenden Fall über die Feststellung eines solchen tatsächlichen Ruhens hinausgehe. Wie eingangs bereits ausgeführt, schränkt nach Ansicht des EuGH die Verknüpfung des Ruhens mit der Erfüllung der einseitigen mitgliedstaatlichen Verpflichtungen die Handlungsmöglichkeiten des Rates unzulässigerweise ein. Eine derartige Aussetzungsentscheidung, die den Bezugsparameter für die inhaltliche Beurteilung ändere, verletze Art. 104 EGV und Art. 9 der VO 1467/97. Bezugsparameter sind für den EuGH unverändert die Empfehlungen des Rates nach Art. 104 Abs. 7 EGV. Eine Änderung solcher Empfehlungen sei laut Gerichtshof vom Initiativrecht der Kommission nach Art. 104 Abs. 13 EGV abhängig, die eine erneute Empfehlung vorlegen müsste (Rz 91 und 92). Den Schlussfolgerungen des Rates wären jedoch keine Empfehlungen der Kommission vorangegangen, „wonach auf der Grundlage von Art. 104(7) EGV andere als die zuvor ergangenen Empfehlungen des Rates angenommen werden sollten" (Rz 94). Für den EuGH wollte der Rat mit den Schlussfolgerungen somit unzweifelhaft seine Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7 EGV ändern. Dies bringt er auch mit dem Einwand zum Ausdruck, dass die Schlussfolgerungen unzulässigerweise nach den für Entscheidungen nach Art. 104 Abs. 9 EGV geltenden Regeln angenommen worden seien. Im Ergebnis würden diese damit gegen Art. 104 Abs. 7 und 13 EGV verstoßen und seien nichtig, soweit sie das Defizitverfahren aussetzen sowie die zuvor vom Rat nach Art. 104 Abs. 7 EGV angenommenen Empfehlungen ändern.

Die Positionen der Parteien zu den Schlussfolgerungen: Die Kernfragen, die der Gerichtshof in diesen Passagen berührt, sind die inhaltlichen Gestaltungsspielräume der Institutionen, auch im Verhältnis zu ihren vorangegangenen Rechtsakten. Ein Aspekt ist dabei das Ermessen des Rates, von den Empfehlungen der Kommission inhaltlich abzugehen. Da der Rat nicht mit Vorschlägen, sondern nur mit Empfehlungen der Kommission befasst sei, dürfe er nach Ansicht des Gerichtshofes, insbesondere auf Grund einer abweichenden wirtschaftlichen Analyse, von diesen abgehen

(Rz 80). Offen lässt der EuGH aber den Fall einer übereinstimmenden wirtschaftlichen Analyse der beiden Institutionen, wie sie von der Kommission in den vorliegenden Defizitverfahren behauptet worden war. Die Kommission erkannte in den Ziffern 1 und 4 der Schlussfolgerungen des Rates im Wesentlichen ihre Empfehlungen zu Art. 104 Abs. 9 EGV wieder. Folglich habe der Rat die Analyse der Kommission bestätigt und anerkannt, dass zusätzliche Maßnahmen erforderlich seien, um das übermäßige Defizit der betreffenden Mitgliedstaaten zu beseitigen. Unter diesen Umständen könne der Rat nach Ansicht der Kommission zwar den Inhalt ihrer Empfehlungen hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Maßnahmen und Fristen ändern. Insofern bleibe das Ermessen des Rates weit. Er habe jedoch keinen Spielraum für die Wahl der rechtlichen Instrumente. Damit hätte der Rat den in Art. 104 Abs. 9 EGV vorgesehenen verbindlichen Rechtsakt erlassen müssen und nicht von einem Ruhen des Verfahrens ausgehen dürfen.[24] Andernfalls seien das Funktionieren des Überwachungssystems und insgesamt die Ziele des Vertrages selbst kompromittiert. Der Rat wies dieses Vorbringen im mündlichen Verfahren in mehrfacher Hinsicht zurück. Zunächst bestritt er, dass seine wirtschaftliche Analyse mit jener der Kommission übereinstimme. Dies zeige sich insbesondere hinsichtlich der Ausmaße und der Tragweite der von den Mitgliedstaaten getroffenen oder in Aussicht genommenen Maßnahmen. Überdies beinhalte sein Ermessensspielraum über die wirtschaftliche Beurteilungsfreiheit hinaus auch eine unabhängige politische Bewertung der vorgeschlagenen Sanierungsmassnahmen. Ein derartiges Ermessen sowohl in wirtschaftlicher als auch politischer Hinsicht sei in Einklang mit dem EG-Vertrag und entspreche der im Defizitverfahren vorgesehenen institutionellen Machtverteilung. Die Auslegung der Kommission unterstelle dem Vertrag hingegen einen Automatismus, der in keiner Weise vorgesehen sei, und schränke damit die Prärogativen des Rates unzulässig ein. Folgte man der Auffassung der Kommission, wäre der Rat ausnahmslos daran gebunden, die Empfehlungen der Kommission anzunehmen und würde über keinerlei Ermessensspielraum verfügen.

Wertung – Zu den Feststellungen des EuGH zum inhaltlichen Ermessen der Institutionen: Der EuGH geht in dem Urteil auch auf dieses Vorbringen der Institutionen praktisch nicht ein. Wenn der Gerichtshof hervorhebt, dass der Rat insbesondere die einschlägigen Wirtschaftsdaten abweichend beurteilen könne, scheint er ihm damit weitere Beurteilungsspielräume zu öffnen, die auch ein politisches Ermessen einschließen könnten. Die von der Kommission behauptete Übernahme ihrer wirtschaftlichen Analyse durch den Rat übergeht der Gerichtshof. Dies könnte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass dazu eine Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Aspekten des Verfahrens erforderlich gewesen wäre. Auf der Grundlage der Klage wäre eine solche jedoch nicht möglich gewesen. Dazu hätte die Kommission wohl die ihr auch in Rz 35 und 90 nahe gelegte Untätigkeitsklage erheben müssen. Warum die Kommission einen solchen Antrag nicht alternativ bereits in den vorliegenden Verfahren gestellt hat, ist schon aus diesem Grund nicht gänzlich nachvollziehbar.[25]

---

24 Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 13. Januar 2004, S. 4, IP/04/35. In prozeduraler Sicht kommt hier die nach Auffassung der Kommission bestehende Verpflichtung des Rates zur Annahme der Empfehlung nach Art. 104 Abs. 9 EGV und damit der Automatismus des Verfahrens zum Ausdruck.

25 Selbst wenn in der Argumentationslogik der Kommission die Maßnahmen des Rates jeweils verbindliche, aber unrechtmäßige, Entscheidungen darstellen und somit mittels Nichtigkeitsklage bekämpft werden müssen, hätte sie zumindest subsidiär eine Untätigkeitsklage erheben können (vgl. auch Rudolf Streinz/Christoph Ohler/Christoph Herrmann: Totgesagte leben länger – oder doch nicht? Der Stabilitäts- und Wachstumspakt nach dem Beschluss des Rates vom 25.11.2003 über das Ruhen der Defizitverfahren gegen Frankreich und Deutschland, in: Neue Juristische Wochenschrift 22/2004, S. 1553-1616, hier S. 1556.

Indem sich der EuGH auf keine inhaltliche Diskussion der Klage einlässt, bleibt auch die inhaltliche Grenze des Ermessens des Rates unbestimmt. Dies berührt einen zweiten Aspekt der Ermessensfrage, nämlich ob der Rat auch von seinen vorangegangenen Empfehlungen abgehen und damit einen neuen Bezugsrahmen schaffen kann. Rein prozedural löst der EuGH diese Frage, indem er festlegt, dass eine bestehende Ratsempfehlung nur auf Initiative der Kommission geändert werden kann. Offen bleibt, ob eine inhaltliche Bindungswirkung an eigene vorangegangene Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 EGV besteht oder der Rat diese Empfehlungen im Extremfall auch effektiv in ihr Gegenteil verkehren könnte. Hier fehlt eine Aussage des EuGH, ob und wie weit die Zielsetzung des SWP den Bezugsrahmen zur Beurteilung der mitgliedstaatlichen Maßnahmen determiniert.

Kann dieser Bezugsrahmen ausschließlich eine Empfehlung des Rates sein, losgelöst von den Verpflichtungen, die ihr die VO 1467/97 auferlegt? Oder muss nicht die Zielsetzung des Art. 104 EGV in Verbindung mit der Verpflichtung des Art. 3 Abs. 4 der VO, ein übermäßiges Defizit innerhalb eines Jahres zu korrigieren, den Gehalt einer Empfehlung determinieren? Und in einem weiteren Schritt, müsste diese Zielsetzung die Mitgliedstaaten nicht ohnehin unmittelbar binden? Für den vorliegenden Fall bedeutet dies in concreto: Darf/Muss der Rat einen Mitgliedstaat nur dann in Verzug setzen, wenn dieser die Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 EGV nicht oder nicht angemessen oder wirksam umgesetzt hat? Oder darf/muss der Rat den Mitgliedstaat selbst dann in Verzug setzen, wenn dieser alle in der Empfehlung vorgesehenen Maßnahmen ergriffen hat, aber die Zielsetzung des Vertrages und der VO 1467/97 dennoch nicht erreicht wurde? Und wäre bei einer derartig unzureichenden Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7 EGV die Kommission nicht verpflichtet, dem Rat die Annahme einer neuen Empfehlung vorzuschlagen? Denn der Gerichtshof hat ja in Hinblick auf ihre Stellung als ‚Initiatorin' im Verfahren festgehalten, dass der Rat einmal erlassene Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 EGV nicht ohne erneute Empfehlung der Kommission ändern kann (Rz 92). Im Umkehrschluss könnte der Rat nach diesem Wortlaut seine Empfehlung sehr wohl ändern, sofern ihm die Kommission eine erneute Empfehlung vorlegt. Impliziert der Gerichtshof damit ein Ermessen der Kommission, eine zyklische Verfahrensabfolge an Stelle des strikten Voranschreitens in Richtung Sanktionen vorzusehen?[26] Und, wenn dem so ist, wäre dies nur bei Vorliegen einer unzureichenden Rats-Empfehlung zulässig?

Weiterhin ist unter diesen Gesichtspunkten zu fragen, ob der Mitgliedstaat verpflichtet ist, selbst die Verantwortung für die Umsetzung dieser Ziele zu tragen, wenn dazu Maßnahmen erforderlich wären, die über eine Empfehlung des Rates nach Art. 104 Abs. 7 EGV hinausgehen? Dieser Punkt ergibt sich aus der besonderen Stellung des SWP im Rahmen der Europäischen Wirtschaftspolitik. Nach der derzeitigen Kompetenzverteilung liegt diese, im Gegensatz zur Währungspolitik, vorwiegend in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Sie ist als eine „Angelegenheit von gemeinsamen Interesse" vor allem mittels unverbindlicher Handlungsinstrumente nach Maßgabe des EG-Vertrages im Rat zu koordinieren. Mit ihrer Zustimmung zum SWP und der darin festgelegten Zielsetzung, dem Verfahren und den Sanktionen haben die Mitgliedstaaten allerdings weitergehende Verpflichtungen übernommen. Indem sie die Verantwortung für die Wahrung der Haushaltsdisziplin übernommen haben, haben sie auch ihre mitgliedstaatliche Budgetautonomie eingeschränkt. Man könnte sogar sagen, dass die Mitgliedstaaten Teile ihrer staatlichen Souveränität als Unterpfand

26 Vgl. Dok 14181/03 vom 30.10.2003, in welchem (sogar) der Juristische Dienst des Rates ein solches Abgehen vom Ablauf des Art. 104 EGV nur in Ausnahmesituationen und nur auf Empfehlung der Kommission anerkannte.

für die Wahrung der Stabilität in der WWU eingebracht haben. Als Folge daraus ließe sich argumentieren, dass neben der Rolle von Kommission und Rat zur Überwachung der Haushaltsdisziplin, die Mitgliedstaaten selbst die Ergebnisverantwortung für die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen zum Defizitabbau tragen.[27]
Wenn man die Argumentation des Gerichtshofes so verstehen darf (Rz 90), könnten all diese inhaltlichen Fragen nur bei Vorlage einer Untätigkeitsklage in einem vergleichbaren Verfahren – oder etwa in einem Folgeverfahren? – geklärt werden. Die daraus ableitbare Hoffnung auf einen weiteren Konflikt der handelnden Akteure würde jedoch ein nahezu absurdes Ergebnis eines Urteils darstellen, von dem man sich eine grundlegende Klärung erwarten durfte.

Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der EuGH sich in diesem Urteil auf die an ihn gerichteten Fragen der Kommission konzentriert. Er hütet sich, weiter als erforderlich auf die Natur des SWP und dessen Eignung, die Einhaltung strikter Haushaltsdisziplin zu erzwingen, einzugehen. Klare Aussagen trifft er zu folgenden Fragen:

- die Nichtannahme einer Empfehlung mangels Mehrheit stellt keine Entscheidung dar (Rz 31f);
- trotz Ablauf der Fristen bleibt der Rat weiterhin entscheidungsbefugt (Rz 33);
- die Fristen sollen dennoch eine zügige und wirksame Anwendung des Defizitverfahrens gewährleisten (Rz 33 und 78);
- die Kommission könnte grundsätzlich eine Untätigkeitsklage erheben, wenn der Rat die von ihr empfohlenen Rechtsinstrumente nicht annimmt (Rz 35);
- das Ziel des Defizitverfahrens besteht darin, den betroffenen Mitgliedstaat, wenn nötig, zum Defizitabbau zu zwingen (Rz 70);
- den Bestimmungen des SWP ist eine solche Auslegung zu geben, die ihre volle praktische Wirksamkeit zur Wahrung der Haushaltsdisziplin sichert (Rz 74);
- die Kommission verfügt auf jeder Verfahrensstufe über ein Initiativrecht (Rz 79);
- die Verantwortung für die Wahrung der Haushaltsdisziplin liegt im Wesentlichen beim Rat (Rz 76); dieser verfügt über ein Ermessen, insbesondere die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen und den Zeitplan zu ändern (Rz 80);
- der Rat ist aber insoweit an die Regelungen des SWP gebunden, als er sich der in den jeweiligen Verfahrensstufen vorgesehenen Handlungsformen bedienen muss (Rz 81);
- ein tatsächliches Ruhen kann sich aus dem Unvermögen des Rates ergeben, eine Kommissionsempfehlung anzunehmen (Rz 90); sowie
- der Rat kann Änderungen seiner Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 auf Grund des Initiativrechts der Kommission nicht ohne ihre erneute Empfehlungen vornehmen (Rz 92 und 94).

Demgegenüber ist aus politischer Sicht die nicht erfolgte Stellungnahme zu wesentlichen, zwischen den Institutionen bestehenden Auslegungsunterschieden bedauerlich. Ein Großteil der im Verlaufe dieses Beitrages aufgeworfenen Fragen ist in letzter Hinsicht darauf zurückzuführen, dass der EuGH das übergeordnete Thema der institutionellen Machtbalance sowie das Wesen der wirtschaftspolitischen Koordinierung ausklammert. Dies be-

27 Palm vertritt dazu die Ansicht, dass sich aus Art. 10 VO 1467/97 die Forderung einer ex-post Beurteilung ergebe und infolgedessen die betroffenen Mitgliedstaaten selbst die volle Verantwortung für die Wirksamkeit der ergriffenen Haushaltsmaßnahmen tragen, vgl. Ulrich Palm: Der Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspakts, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 3/2004, S. 71-75.

trifft vor allem die Fragen nach der Strenge des prozeduralen Ablaufs (Automatismus), nach den prozeduralen und inhaltlichen Grenzen des Ermessens von Rat und Kommission und das daraus resultierende Zusammenspiel der Institutionen, sowie nach den tatsächlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten unter dem SWP.
Gerade dies sind jedoch die Themen, die das zukünftige Schicksal des Paktes bestimmen werden. Die fehlenden Antworten wirken nämlich insofern in den konkreten Fall hinein, als die Institutionen nach Art. 233 EGV die sich aus dem Urteil des EuGH ergebenden Maßnahmen zu ergreifen haben. Daher sind abschließend ihre Handlungsoptionen in den vorliegenden Defizitverfahren und damit die Auswirkungen des Urteils auf die Durchsetzbarkeit des SWP darzustellen.

Ausblick: Handlungsoptionen der Institutionen in den konkreten Verfahren

Mit Nichtigerklärung der Schlussfolgerungen sind die Empfehlungen des Rates nach Art. 104 Abs. 7 EGV vom 21. Januar und 3. Juni 2003 nach wie vor die ‚maßgebenden Bezugsparameter' für die Beurteilung der haushaltspolitischen Maßnahmen Deutschlands und Frankreichs. Nach wie vor aufrecht sind überdies die Empfehlungen der Kommission an den Rat, Maßnahmen nach Art. 104 Abs. 8 und 9 EGV zu ergreifen, über welche er bereits einmal vergeblich abgestimmt hat. Dementsprechend könnte eine Handlungsoption der Kommission darin bestehen, diese in gleicher oder abgeänderter Form wieder vorzulegen. Aus dem Handlungsauftrag des Gerichtshofes an den Rat, aktiv dem „Unvermögen, [...] eine von der Kommission empfohlene Entscheidung anzunehmen, [...] abzuhelfen" (Rz 88), müsste ein verstärktes Bemühen im Rat um eine Mehrheitsfindung resultieren. Scheitern könnte dieses Bemühen vor allem an der mehrheitlichen Präferenz des Rates, mit dem Verfahren nicht voranzuschreiten.
Die bevorzugte Option des Rates wäre sicherlich, dass ihm die Kommission eine neue Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7 EGV „vorschlägt". Aus dem Urteil könnte man ein diesbezügliches Ermessen der Kommission ableiten (Rz 91, 92). Bislang war jedoch zweifelhaft, ob sich die Kommission als Verfechterin eines strikten Verfahrensablaufs auf ein solches Vorgehen einlässt. Entscheidend ist jedenfalls die Wahl zwischen den beiden Verfahrensstufen: Mit einer neuen Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7 EGV könnte die Kommission in einem Verhandlungsprozess mit dem Rat ein für alle Seiten und in Hinblick auf die Ziele des SWP befriedigendes Ergebnis erzielen, riskiert aber damit ihre Glaubwürdigkeit vor dem Hintergrund ihrer bisherigen Argumentation. Mit einer Empfehlung nach Art. 104 Abs. 8 beziehungsweise 9 EGV bliebe die Kommission ihrer Haltung treu, ein Fortschreiten des Verfahrens zur Umsetzung der Ziele des SWP zu forcieren. Sie würde damit aber eine neuerliche Abfuhr durch den Rat riskieren, wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten ein Inverzugsetzen der Defizitsünder gerade vermeiden möchte.
Sollte der letztgenannte Fall eintreten, würde es – vorbehaltlich dessen, dass insbesondere die Kommission an ihrer im Verfahren vor dem Gerichtshof vertretenen Position festhält – vor dem Hintergrund der höchstgerichtlichen Argumentation spannend: Der EuGH hat ein tatsächliches Ruhen des Verfahrens anerkannt, wenn die erforderliche Mehrheit nicht erreicht wird. In diesem Falle würde der Ball daher erneut bei der Kommission liegen, um das Verfahren voranzutreiben. Würde sie auf Grund der wirtschaftlichen und faktischen Umstände von einer Verpflichtung des Rates ausgehen, ihre Empfehlungen anzunehmen, könnte sie ultimativ eine Untätigkeitsklage erheben. Hätte sie Zweifel an den Erfolgsaussichten einer solchen Klage oder würde sich die wirtschaftliche Situation und die getroffenen oder eingeleiteten Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht eindeutig darstellen, könnte die

Kommission abwarten. Nach Ablauf der in den Rats-Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 EGV festgelegten Fristen mit Ende 2004 könnte sich auf Grund der dann vorliegenden „tatsächlichen Daten" über die Höhe des Haushaltsdefizits ergeben, dass Deutschland oder Frankreich ihre übermäßigen Defizite nicht innerhalb dieser Fristen korrigiert haben. In diesem Fall könnte aus Art. 10 Abs. 3 VO 1467/97 eine Verpflichtung des Rates abgeleitet werden, auf Grund dieser Daten aus einer ex-post Betrachtung ein Inverzugsetzen auszusprechen. Wenn der Rat ‚sein Ruhen' auch auf dieser Grundlage nicht unterbricht, könnte dieses Argument zumindest in einer (Untätigkeits-)Klage vorgebracht werden.

Der Rat hat in seiner Reaktion auf das Urteil angekündigt, die Auswirkungen der Entscheidung auf die Anwendung des SWP in enger Zusammenarbeit mit der Kommission zu prüfen.[28] Auch die Kommission möchte die budgetären Probleme Frankreichs und Deutschlands in Kooperation mit dem Rat bewältigen.[29] Diese Bereitschaft zur Harmonie, wie sie auch die jüngste Mitteilung der Kommission zum SWP[30] widerzuspiegeln scheint, beruhigt aber nur auf den ersten Blick. Denn vor dem Hintergrund der zahlreichen offen gebliebenen Fragen, gerade zu den Verpflichtungen des Rates im Defizitverfahren, ist ein funktionierendes Zusammenspiel zwischen Rat und Kommission weiterhin unerlässlich. Fakt ist jedoch, dass trotz Einschaltung des Gerichtshofes eine der größten Schwachstellen des Paktes, nämlich seine Verwundbarkeit durch politische Einflüsse, mangels Primärrechtsreform im Zuge der Verfassungsdiskussion nicht ausgeräumt werden konnte. Der SWP dürfte damit auch in Zukunft ebenso umstritten bleiben wie bisher.

28 Vgl. Pressemeldung des ECOFIN vom 13.7.2004, abrufbar unter http://ue.eu.int (letzter Zugriff: 10.11.2004).

29 Vgl. IP/04/897 vom 13.7.2004.

30 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Stärkung der Economic Governance und Klärung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, 3. September 2004, KOM(2004)581 endgültig.

FORUM

Europas Zukunft gestalten

*Hans Martin Bury**

Meilenstein Verfassung

Am 29. Oktober diesen Jahres unterzeichneten die Vertreter von mehr als 450 Millionen Europäern auf dem Kapitol in Rom die Europäische Verfassung. 47 Jahre zuvor hatten sich an gleicher Stelle die Abgesandten Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs getroffen, um die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften abzuschließen. Zwischen beiden Ereignissen liegt eine Erfolgsgeschichte, die weltweit ohne Beispiel ist. Aus einer westeuropäischen Wirtschaftsgemeinschaft von sechs Ländern wurde eine politische Union mit 25 Mitgliedstaaten, die vom Atlantik bis zum Baltikum reicht.

Beide Ereignisse sind Meilensteine der europäischen Geschichte. Mit den römischen Verträgen von 1957 wurde eine Entwicklung in Gang gesetzt, die jetzt einen neuen Höhepunkt erreicht hat:

- Zum ersten Mal verfügen die Völker Europas über eine Verfassung, in der ihre gemeinsamen Ziele und Werte zum Ausdruck kommen und in der demokratische Grundrechte für alle Bürger der Union garantiert werden.
- Damit die Union mit 25 und mehr Mitgliedstaaten funktionieren kann, sieht die Verfassung tiefgreifende Reformen im institutionellen Bereich vor – beispielsweise die Einführung der doppelten Mehrheit sowie eine deutliche Ausweitung des Anwendungsbereichs der qualifizierten Mehrheit. Auch ein Präsident der Europäischen Union wird dazu beitragen, die Kontinuität und Handlungsfähigkeit der Union zu stärken.
- Europa wird in Zukunft nicht nur im Innern geeint und wirtschaftlich stark sein, sondern auch seine Interessen weltweit besser durchsetzen können. Durch die Schaffung des Postens eines europäischen Außenministers erhält Europa ein Gesicht und eine Stimme in der Welt. Der Anfang ist damit gemacht auf dem Weg zu einer Union, die den anderen großen Machtblöcken dieser Welt auf gleicher Augenhöhe gegenübertritt.
- Durch die Verfassung wird Europa zudem demokratischer, bürgernäher und transparenter. Eine klare Kompetenzzuweisung auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips sorgt dafür, dass auf europäischer Ebene künftig nur das entschieden wird, was von den Einzelstaaten nicht besser erledigt werden kann. Die komplizierten Verfahren und Begriffe werden vereinfacht, die schwer verständliche Pfeilerstruktur überwunden und das Europäische Parlament sowie die Parlamente der Mitgliedstaaten erhalten neue Kompetenzen.

Zu der Verfassung gehört auch die Erweiterung. Nur weil Europa den Mut hatte, das Verfassungsprojekt und die Aufnahme neuer Mitglieder zugleich anzugehen, konnten beide Projekte gelingen. In Rom haben deshalb nicht nur die 25 Mitgliedstaaten die Verfassung unterschrieben. Auch die Beitrittskandidaten Bulgarien, Rumänien und Türkei sowie der Beitrittsaspirant Kroatien waren vertreten und bekannten sich zu der Verfassung.

Die Verfassung ist ein Meilenstein, aber kein Endpunkt der europäischen Entwicklung. Neue Aufgaben warten auf die Union. Um unseren Wohlstand dauerhaft zu sichern, muss

* Hans Martin Bury, MdB, Staatsminister für Europa, Auswärtiges Amt, Berlin.

Europa zum dynamischsten, wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden. Und wir müssen größere Anstrengungen unternehmen, um ein neues europäisches Bewusstsein zu schaffen. Nach Jahrhunderten, in denen unser Kontinent von nationalistischem Hass und verheerenden Kriegen geprägt war, ist die europäische Integration das größte und erfolgreichste Friedensprojekt aller Zeiten. Die Verfassung benennt nicht nur gemeinsame Werte und Ziele, sie gibt auch den Rahmen, diese Ziele zu realisieren.
Auch wenn wir unsere Visionen nicht allein durch die Verfassung verwirklichen, bietet sie die Grundlage für ein stärkeres und modernes Europa, auf der wir aufbauen können. Es liegt deswegen im Interesse aller Europäerinnen und Europäer, dass die Ratifikation in sämtlichen Mitgliedstaaten erfolgreich ist und die Verfassung bald in Kraft tritt.

Mehr als ein Markt

Am Anfang der Verfassung stehen die grundlegenden Werte und Ziele der Union: Menschenwürde, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und Ziele wie Frieden, nachhaltige Entwicklung und die Gleichstellung von Frauen und Männern. Damit wird deutlich, dass Europa mehr ist als ein Markt – eine Wertegemeinschaft. Die gemeinsamen europäischen Grundwerte werden es uns erleichtern, Globalisierungsprozesse mitzugestalten, unsere Interessen weltweit zu schützen und Errungenschaften – wie das europäische Sozialmodell – zu verteidigen. Sie sichern die Konsistenz europäischen Handelns und verleihen der Union Glaubwürdigkeit in der Welt.
Mit der vollständigen Übernahme der Grundrechtecharta in die Verfassung werden zudem auch sehr konkrete Rechte – etwa das Recht auf Bildung, das Recht zu arbeiten oder das Recht auf unternehmerische Freiheit – Teil der Verfassung. Sie binden die Organe und Einrichtungen der Union sowie die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts. Künftig kann sich jedermann vor den europäischen oder nationalen Gerichten auf diese Charta berufen, wenn er sich durch die Anwendung von Unionsrecht beeinträchtigt sieht. Durch den geplanten Beitritt der Europäischen Union zur europäischen Menschenrechtskonvention wird es zudem möglich sein, sich gegen belastende Akte der Union auch vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg zu wehren.

Europa wird entscheidungsfähiger

Ein wirklicher Durchbruch ist in der Verfassung bei der Stärkung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union gelungen. Für Entscheidungen im Rat gilt zukünftig generell das Prinzip der doppelten Mehrheit. Es spiegelt den Doppelcharakter der Union als Union der Staaten und der Bürger wider. Damit werden die Möglichkeiten für Gestaltungsmehrheiten erhöht, während es schwerer wird, Entscheidungen zu blockieren. Zugleich stellt das Prinzip eine Balance zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten sicher.
Zur Straffung der Arbeit des Europäischen Rats sieht die Verfassung vor, den Präsidenten des Europäischen Rats auf zweieinhalb Jahre zu wählen. Damit bekommt Europa einen Repräsentanten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs. Der Präsident wird beispielsweise an den regelmäßigen Treffen der G8-Staaten teilnehmen. Und die Prioritätensetzung der Union wird nicht mehr im halbjährlichen Rhythmus wechseln – zumal es auch in den Räten jeweils 18-monatige Teampräsidentschaften geben wird.
In den einzelnen Sachpolitiken wird die Anwendung des Mehrheitsprinzips bei Entscheidungen erheblich ausgeweitet, so beispielsweise im Bereich des Strafrechts und bei der Handelspolitik. Durch schnellere Entscheidungen wird die Union zukünftig ihre Bürger

besser vor kriminellen Bedrohungen schützen oder im Fall von Handelskonflikten und bei der Gestaltung neuer Welthandelsabkommen ihre Anliegen durchsetzen können.

Für eine effektive europäische Außenpolitik

Gemeinsam mit unseren Partnern bilden wir einen einheitlichen Markt von mehr als 450 Millionen Bürgern, die ein Viertel des weltweiten Sozialprodukts erarbeiten. Europa muss zukünftig aber auch seiner globalen Verantwortung besser gerecht werden. Aus dem wirtschaftlichen Riesen und weltweit geachteten Vorbild für den friedlichen Zusammenschluss von Völkern und Staaten auf der Grundlage von Demokratie, Marktwirtschaft, Rechtstaatlichkeit und Achtung von Menschen- und Minderheitenrechten muss auch ein politischer ‚global player' werden. Mit der größer und durch die Verfassung stärker gewordenen Europäischen Union haben wir zukünftig bessere Möglichkeiten, die Rahmenbedingungen für unser Handeln selbst zu bestimmen, uns für nachhaltige Entwicklung einzusetzen und im weltweiten Kampf gegen Terrorismus unsere Werte zur Geltung zu bringen. Allein – ohne effektive Strukturen der Zusammenarbeit – sind die Länder Europas angesichts der Herausforderungen der Globalisierung heute dafür zu klein.
Bei der Durchsetzung unserer Werte vertrauen wir auf multilaterale Institutionen. Europa setzt sich für eine starke Stellung der Vereinten Nationen ein und sieht Konfliktprävention als Mittel der ersten Wahl an. Damit die Union Konflikte vermeiden helfen und in Krisen schnell und effektiv reagieren kann, muss sie aber häufiger als bisher mit einer Stimme sprechen.
Deutschland hat sich im Konvent und in der Regierungskonferenz dafür eingesetzt, grundsätzlich auch die Entscheidungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik mit qualifizierter Mehrheit zu treffen. Einstimmigkeit wäre demnach nur noch in ganz besonderen Fällen – etwa bei einem Beschluss über militärische Einsätze – erforderlich gewesen. Mit dieser Forderung konnten wir uns leider nicht durchsetzen. Einige Staaten stehen der Einführung des Mehrheitsprinzips in diesem Bereich noch ablehnend gegenüber. Sie werden jedoch die Erfahrung machen, dass ihr Gewicht allein nicht ausreicht, um globale Ereignisse wirklich mitgestalten und eigene Konzepte durchsetzen zu können. Allerdings haben die meisten der neuen EU-Mitgliedstaaten ihre staatliche Souveränität erst vor 15 Jahren wiedererlangt. Es ist deshalb verständlich, dass sich einige von ihnen mit der Übertragung von Souveränität an die Europäische Union mitunter schwerer tun als diejenigen, die von Anfang an Gelegenheit hatten, damit positive Erfahrungen zu sammeln. Wir müssen deshalb vermehrt deutlich machen, dass mit dem ‚Pooling' von Souveränität nicht ein Verlust an politischen Gestaltungsmöglichkeiten verbunden ist, sondern ein Gewinn.

Transparenz und Bürgernähe

Die Verfassung ist nicht nur ein Instrument zur Stärkung unserer – inneren und äußeren – Handlungsfähigkeit. Sie ist auch Voraussetzung für ein Europa, das Kraft und Stärke aus seiner Vielfalt gewinnt. Willy Brandt stellte schon vor über dreißig Jahren fest, dass es in Europa nicht darum gehe, die nationalen Einheiten einzuebnen, sondern ihre Identitäten zu bewahren und doch ihre Kräfte zu einem neuen Ganzen zusammenzufassen. Die Europäische Union ist insofern kein ‚Schmelztiegel' der Nationen sondern eine Union, die gerade wegen ihrer inneren Vielfalt attraktiv ist.
Die Verfassung stärkt dieses Prinzip und baut es aus. Schon in der Präambel wird das Motto der Union – ‚In Vielfalt geeint'– festgeschrieben. Und die Verfassung schreibt fest, dass auf europäischer Ebene nur solche Entscheidungen fallen, die nicht besser auf nationaler, regio-

naler oder lokaler Ebene getroffen werden können. Soviel Entscheidungen auf europäischer Ebene wie nötig, aber so wenig wie möglich – durch Einhaltung dieses Subsidiaritätsprinzips werden Transparenz und Bürgernähe Europas entscheidend verbessert.
Vor allem aber werden durch die Verfassung die Rechte des Europäischen Parlaments, also der europäischen Volksvertretung, gestärkt. Wir haben eine Entwicklung in Gang gesetzt, die auf lange Sicht zu einem Zwei-Kammer-System mit einem starken Parlament und einem eigenständigen Legislativrat aus Vertretern der Mitgliedstaaten führen könnte. Auf dem Weg dahin wurde jetzt durchgesetzt, dass die gleichberechtigte Entscheidung von Rat und Parlament ausgebaut wird und der Rat öffentlicht tagt, wenn er als Gesetzgeber tätig ist. Dies festigt die demokratische Grundlage europäischer Entscheidungen und führt zu mehr Transparenz.
Zukünftig wird das Europäische Parlament den Präsidenten der Kommission im Lichte der Ergebnisse der Europawahl wählen. Damit eröffnet sich die Möglichkeit für die Parteien, europäische Spitzenkandidaten zu nominieren, Programme und Personen zu verbinden und damit einen spannenden und politischen Wahlkampf zu führen, der Interesse an europäischer Politik weckt.

Für eine stärkere und leistungsfähigere Union

Mit dem In-Kraft-Treten der Verfassung ist Europa nicht am Ende einer immer engeren politischen Zusammenarbeit angelangt. An einem Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten führt kein Weg vorbei. Im Herzen Europas wird es immer eine ausreichend große Zahl von Ländern geben, die sich mit dem Status quo nicht zufrieden geben werden. Die fundamentale Bedeutung der Verfassung liegt dabei darin, dass sie einen Rahmen für eine solche verstärkte Zusammenarbeit einiger Staaten bietet – eine Zusammenarbeit, die offen für andere EU-Mitglieder bleibt.
Die Bedeutung der deutsch-französischen Zusammenarbeit wird dabei in einer wachsenden Europäischen Union immer wichtiger. Nicht weil Frankreich und Deutschland Staaten mit stets gleichen Interessen, Ausgangspositionen und Sichtweisen wären. Ihre Leistung besteht vielmehr darin, dank des gemeinsamen Willens zur europäischen Integration aus unterschiedlichen Ausgangspositionen heraus Kompromisse zu formulieren, Brücken zu bauen, über die auch die anderen Mitgliedstaaten gehen können.
Zu den wichtigsten Vorhaben der nächsten Jahre gehört es, die Ziele der Lissabon-Strategie umzusetzen: Gemeinsam mit unseren europäischen Partnern wollen wir die Union zum dynamischsten, wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen. Dazu werden wir mehr in Forschung und Entwicklung investieren, Schlüsseltechnologien voranbringen und die Innovationskultur stärken.
Mit der Agenda 2010 hat Deutschland entscheidende Schritte für mehr wirtschaftliche Dynamik und mehr Beschäftigung getan und einen Beitrag zur Belebung der europäischen Konjunktur geleistet. Nachdem die Reformen bei Renten-, Gesundheits- und Arbeitslosenversicherung zu greifen beginnen, gewinnen wir weitere Handlungsspielräume für die Förderung von Bildung und Forschung – die Bereiche, die für unsere – und die europäische – Zukunft von zentraler Bedeutung sind.

FORUM

Jenseits der Artikel – europäische Grundentscheidungen der EU-Verfassung

*Klaus Hänsch**

Der Konvent – eine Erfolgsgeschichte

Niemand konnte erwarten, dass die Regierungskonferenz den Konventsentwurf eins zu eins übernehmen und unverändert beschließen würde. Schließlich hatte schon der Konvent selbst bestimmte Fragen, wie zum Beispiel das Rotationsverfahren für den Vorsitz der Ministerräte, bewusst für die Regierungskonferenz offen gelassen. Bereits vor dem Ende der Beratungen im Konvent hatten die Vertreter der Regierungen Widerspruch angemeldet – fast einstimmig gegen die Schaffung eines Legislativrats, mit einer zahlenmäßig relevanten Gruppe gegen Zahl und Status der Kommissare. Spanien und im Gefolge Polen stemmten sich gegen die vorgeschlagenen Veränderungen bei der Stimmengewichtung im Rat. Großbritannien hatte gleich mehrere ‚rote Linien' gezeichnet. Luxemburg und Malta hatten Änderungswünsche bei der Zahl der Mandate im Parlament signalisiert. Im Übrigen war durchaus damit zu rechnen, dass fast alle Regierungen die Gelegenheit nutzen würden, sich nachträglich noch den einen oder anderen Sonderwunsch zu erfüllen.

Dennoch haben 90 Prozent des Konventsentwurfs die Regierungskonferenz unverändert passiert. Von den Änderungen, Zusatzerklärungen und Protokollen zum Verfassungsvertrag sind manche nützlich, klärend und sogar weiterführend, viele überflüssig, einige ärgerlich, aber nichts zerstört die Substanz, die Struktur und die Kohärenz des Konventsentwurfs. Das ist umso bemerkenswerter, als der vom Konvent erarbeitete „Entwurf einer Verfassung für Europa" weit über das Mandat von Laeken hinausgeht.

Im Mandat war nur ziemlich vage die Frage aufgeworfen worden, ob die Arbeit an der Vereinfachung und Neuordnung der Verträge „im Laufe der Zeit nicht dazu führen könnte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen wird." Das Konventspräsidium wollte von Anfang an einen Text entwerfen, der formal ein Vertrag zwischen Staaten und inhaltlich eine Verfassung mit den Grundsätzen und Regeln für die Legitimierung und Limitierung von politischer Macht sein sollte – ein „Verfassungsvertrag" also – und der Konvent ist ihm dabei gefolgt. Alle Beteiligten waren sich darüber im Klaren, dass er im normalen Sprachgebrauch schnell „Verfassung" heißen würde.

Der Konvent hatte nicht den Auftrag, den in Nizza erzielten Kompromiss über die Stimmengewichtung im Rat, die Zahl der Mandate im Parlament und die Zahl der Kommissare aufzubrechen und ein neues Gleichgewicht zwischen den drei Entscheidungsorganen der Union herzustellen. Dennoch beschloss das Konventspräsidium in einer durchaus kontroversen Nachtsitzung, genau das zu tun und eigene Vorstellungen über die Definition der qualifizierten Mehrheit im Rat („doppelte Mehrheit"), die Höchstzahl und die Verteilung der Mandate im Parlament sowie die Zahl und den Status der Kommissare vorzulegen. Der Konvent folgte ihm. Da ist es erstaunlich, dass von den 64 Änderungen am Konventsent-

* Prof. Dr. Klaus Hänsch, MdEP, Präsident des Europäischen Parlaments a.D., Brüssel, ehemaliges Mitglied des Konventspräsidiums.

wurf nur elf die Institutionen betreffen, und keine von ihnen die vom Konvent gezogenen Grundlinien verändert.

Das Mandat hatte den Konvent aufgefordert, „sich um verschiedene mögliche Antworten" auf die gestellten Fragen zu bemühen. Das Abschlussdokument sollte entweder „verschiedene Optionen" oder, im Fall eines Konsenses, „Empfehlungen" an die Regierungskonferenz enthalten. Das Konventspräsidium war sich von Beginn an darin einig, keine Optionen, sondern einen einzigen und in sich kohärenten Text vorzulegen und ihn so zu gestalten, dass er eine Chance hatte, zur Verhandlungsgrundlage zu werden. Deswegen richtete es die gesamte Arbeitsweise des Konvents auf Konsens aus. Und deswegen verhinderte es gegen Ende der Konventsberatungen gezielt alle Beschlüsse, die Deutschland und Frankreich, aber auch Großbritannien dazu verleiten konnten, den Konventsentwurf insgesamt in Frage zu stellen oder gar abzulehnen.[1]

Als im Juni 2003 der Europäische Rat den „Wortlaut" des Konventsentwurfs als „eine gute Ausgangsbasis" für die Regierungskonferenz bezeichnete, war das der kalkulierte Durchbruch des Faktischen. Selbstverständlich war er nicht. Das zeigte sich zu Beginn der Beratungen Anfang Oktober 2003. Als die italienische Ratspräsidentschaft zu erkennen gab, dass sie auf der Grundlage des Konventstextes zu verhandeln gedenke, versuchte, unter dem abwartenden Schweigen der Mehrheit, eine von Österreich und Finnland geführte Minderheit die Konferenz zur Ausarbeitung eigener Beratungsgrundlagen zumindest für umstrittene Punkte zu treiben. Erst nach massiven Interventionen des französischen und des deutschen Außenministers in den Beratungen[2] blieb der integrale Konventsentwurf die Verhandlungsgrundlage.

Erfolgreich konnte diese Intervention allerdings nur sein, weil durch die starke innere Kohärenz des Konventsentwurfs[3] jedes Herausbrechen einer substanziellen Regelung zum Einsturz des gesamten Gleichgewichts zwischen den Institutionen, den großen und kleinen Staaten, den föderalen und konföderalen Elementen sowie den Kompetenzen für Mitgliedstaaten und Union geführt hätte. Die „Konventsmethode" hat sich durchgesetzt. Ohne sie werden in Zukunft substanzielle Änderungen an der Verfassung nicht mehr zustande kommen.

Der Verfassungsvertrag – eine Reform auf Dauer?

Die Verfassung beendet ein zwölfjähriges Reformstakkato. Zwischen 1992 und 2004 sind die EU-Verträge dreimal reformiert (1992 in Maastricht, 1997 in Amsterdam, 2000 in Nizza) und zweimal den Erfordernissen der Beitritte von 1995 und 2004 angepasst worden. In Maastricht, Amsterdam und Nizza hatten die Regierungen jeweils schon vor der Unterzeichnung des Vertrages die nächste Reform angekündigt, sogar terminiert, ausdrücklich ‚leftovers' benannt oder eine „eingehendere und breiter angelegte Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union" eingeleitet. Mit dem Beschluss vom 18. Juni 2004 in Brüssel halten sie den Reformprozess nun für abgeschlossen.

Wie alle Verfassungen wird natürlich auch die EU-Verfassung im Laufe der Zeit geändert werden. Der berühmten langlebigen amerikanischen Verfassung ist es so ergangen und dem deutschen Grundgesetz in seiner 55jährigen Geschichte auch. Trotz ihrer durchaus beachtlichen Stringenz und Kohärenz enthält die EU-Verfassung durchaus eine Reihe von

1 Ausführlicher dazu vgl. Klaus Hänsch: Der Konvent – unkonventionell, in: *integration* 4/2003, S. 331-337.

2 Zur deutsch-französischen Kooperation im Konvent und danach siehe auch Klaus Hänsch: La France, l'Allemagne et la Convention, in: Documents – Revue des questions allemandes, 3/2003, S. 43-45.

3 Vgl. Hänsch: Der Konvent - unkonventionell.

Unzulänglichkeiten und Ad hoc-Kompromissen, die sich früher oder später als korrekturbedürftig erweisen werden. Auf der Hand liegt auch, dass politische Verschiebungen oder gesellschaftliche Entwicklungen in Europa Änderungen an der Verfassung nötig machen können. Aber die im Verfassungsvertrag beschriebene Struktur der Europäischen Union wird Bestand haben. Nach den Schwierigkeiten, die bei der Ratifizierung in einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten überwunden werden müssen, wird es so bald keine Regierung mehr riskieren, erneut einen grundlegenden Reformprozess zu beginnen.

Das wird auch nicht nötig sein. Der Verfassungsvertrag birgt ein größeres Potenzial an Offenheit und Flexibilität als die EU-Verträge. Es bleibt zwar dabei, dass die Mitgliedstaaten Verfassungsänderungen nur einstimmig beschließen können. Immerhin aber fallen für einige Änderungen langwierige nationale Ratifizierungsverfahren weg – so beispielsweise für den Übergang in weiteren Gesetzgebungsbereichen von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung oder vom besonderen zum normalen Gesetzgebungsverfahren, bei der Einsetzung der Europäischen Staatsanwaltschaft oder bei der Erweiterung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

Häufig wird beklagt, dass die Beibehaltung der Einstimmigkeit für Veränderungen im Teil III dringend notwendige Reformen an den dort festgelegten Politikbereichen erschwere oder verhindere. Das ist nur auf den ersten Blick richtig. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass die Verfassung (wie der EG-Vertrag) zum Beispiel für die gemeinsame Agrarpolitik zwar „eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte" vorsieht, aber keineswegs produktgebundene Garantiepreise oder Milchquoten und so weiter vorschreibt, ja nicht einmal europäische Agrarmarktordnungen alternativlos verlangt. Über die Reform der gegenwärtigen Agrarpolitik (und anderer Politiken) entscheiden politische Mehrheiten im Rat und, durch die Verfassung, auch im Parlament – wenn sie denn zustande kommen.

Für eine Reihe von Fällen gibt die Verfassung selbst die Reform vor. Zum Teil setzt sie sogar Zeitziele. Das gilt für die Verkleinerung der EU-Kommission, den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen bei der Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens und anderes. Das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit – nun auch für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verfügbar – erlaubt es der Union auf wachsenden Integrationsbedarf im Rahmen der Verfassung zu reagieren.

Im Übrigen hängen das Gewicht der Institutionen und die Beziehungen zwischen ihnen nicht allein am Wortlaut der Verfassung. Sie werden in starkem Maße auch von den Personen geprägt, vor allem von den ersten, die diese Institutionen leiten: dem hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates, dem Europäischen Außenminister als Vizepräsident der Kommission und zugleich Vorsitzender des Außenministerrates und dem Präsidenten der Kommission, der die Richtlinienkompetenz erhält. Die im Vergleich zu internationalen Verträgen größere Offenheit und Ausdeutbarkeit (Skeptiker sagen: Unklarheit des Verfassungsvertrages) lässt ebenfalls erwarten, dass für einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten an der Struktur und der Substanz der Verfassung der Europäischen Union nichts Wesentliches geändert werden muss.

Ein Meilenstein für Handlungsfähigkeit, Demokratie und Transparenz

Die Union gewinnt durch häufigere Mehrheitsentscheidungen und bessere Führbarkeit an Handlungsfähigkeit nach innen und außen. Die demokratische Legitimation europäischer Entscheidungen wird durch Stärkung des Parlaments und Neugewichtung der Stimmen im

Rat verbreitert. Durch die Neuordnung der Kompetenzen sowie durch die Reduzierung und Verschlankung der Entscheidungsverfahren wird die Union transparenter.
Die Union wird so übersichtlich, transparent und verständlich, wie das zur Zeit in einer Union mit 25 und mehr Staaten überhaupt möglich ist. Neue Kompetenzen erhält sie nur in sehr begrenztem Umfang. Bereits übertragene werden in einigen Fällen zurückhaltend verstärkt. Aber die Verteilung der Kompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und Union ist eindeutiger festgelegt und klarer geordnet. Das Prinzip der Subsidiarität ist präziser gefasst, seine Einhaltung kann auch durch die nationalen Parlamente kontrolliert und von ihnen eingeklagt werden. Die Entscheidungsverfahren sind einfacher, zügiger und klarer als bisher. Dazu gehört, dass „Verordnungen" künftig „Europäische Gesetze" heißen und „Richtlinien" „Europäische Rahmengesetze". Ein so schlichter Satz in Artikel I-34 VVE: „Europäische Gesetze und Rahmengesetze werden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Artikel III-396 auf Vorschlag der Kommission vom Europäischen Parlament und vom Rat gemeinsam erlassen", ist ein konstitutioneller Meilenstein.
Das Europäische Parlament erhält die Kompetenzen, die einem Parlament in einer Staaten- und Bürgerunion angemessen sind. Es wird zum EU-Gesetzgeber auf gleicher Stufe mit den Regierungen im Rat. War bislang die Alleinentscheidung des Rates die Regel und die Mitentscheidung des Parlaments die ausdrücklich genehmigte Ausnahme, wird es künftig umgekehrt sein: die Mitentscheidung des Parlaments ist die Regel, die Alleinentscheidung des Rats die Ausnahme. Für die parlamentarische Demokratie auf der Ebene der Union ist das ein Quantensprung.
In der Gesetzgebung wird die Möglichkeit, im Rat mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, von der Ausnahme zur Regel. Einstimmigkeit bleibt auf wenige Ausnahmen beschränkt. In 109 Politikfeldern kann die Union gesetzgeberisch tätig werden, in 90 von ihnen mit qualifizierter Mehrheit, statt bisher nur in 36. Von den restlichen 19 Feldern haben nur drei, die Steuerharmonisierung, der Zugang von Drittstaatlern zu den nationalen Arbeitsmärkten und die Antidiskriminierungsgesetze, eine politische Bedeutung.
Institutionen, die europäischen zumal, sind abstrakt. Sie gelten als kalt und gesichtslos. Die Mehrheit der Bürger kann sich an ihnen nicht orientieren. Führung und Verantwortlichkeit erwarten sie von Personen. Die Verfassung eröffnet die Chance, europäische Politik stärker zu personalisieren. Der auf zweieinhalb Jahre gewählte Präsident des Europäischen Rates wird im Sprachgebrauch und in der Wahrnehmung zum EU-Präsidenten werden und bei der Koordinierung der EU-Politik im intergouvernementalen Bereich durchaus eine politische Rolle spielen. Der vom Parlament gewählte und durch die Richtlinienkompetenz gestärkte Präsident der EU-Kommission wird aus der Reihe der von den europäischen Parteien vor der Europawahl designierten Kandidaten kommen. (Die Verfassung schreibt es nicht vor, aber hindert die großen europäischen Parteien auch nicht daran, mit europäischen Spitzenkandidaten in die Wahl des Parlaments zu gehen.) Der auf fünf Jahre bestellte Europäische Außenminister wird als Vorsitzender des Außenministerrates und zugleich Vizepräsident der Kommission über ein erhebliches Einflusspotenzial verfügen. Die größere Union kann eine stärkere Führung bekommen.

Der Verfassungsvertrag – eine Bestätigung des ‚sui generis'-Charakters der EU

Der Konvent konnte und wollte die Europäische Union nicht neu erfinden. Hätte er es versucht, wäre er gescheitert. Die Verfassung macht allerdings Ziel und Struktur des Zusammenschlusses europäischer Staaten ‚formulierungsehrlich'. Sie ist die Verfassung einer

Union der Staaten und der Bürger, nicht die eines Bundesstaates. Die Mitgliedstaaten der Union sind mehr als nur die „Länder" (und seien es „Freistaaten"!) einer „Bundesrepublik Europa". Sie, nicht die europäischen Bürger, sind die Herren der Verfassung. Die Verfassung versucht nicht, den Nationalstaat des späten neunzehnten und frühen zwanzigsten Jahrhunderts auf die europäische Ebene zu transponieren. Vielmehr bestätigt sie den Charakter der Union als einer rechtlichen und politischen Organisation ‚sui generis'.
Mithin gehören konföderale Elemente ebenso wie föderale Elemente, vergemeinschaftete ebenso wie intergouvernementale Entscheidungsverfahren zur Grundstruktur der Union. Das eine wie das andere ist für die Union gleichermaßen konstitutiv. Das Konföderale ist weder Durchlauferhitzer zum, noch Abirrung vom Föderalen. Der vergemeinschaftete Bereich ist nicht die ‚eigentliche Union', die intergouvernementale Zusammenarbeit nicht das Relikt nationaler Egoismen oder ‚gouvernementalen Eigensinns'. Seriöse Diskussionen sollten künftig darauf verzichten, das eine gegen das andere auszuspielen.
Keine der bekannten bundesstaatlichen Verfassungen konnte für die Unionsverfassung Modell stehen. Die Institutionen einer Staaten-Union sind nicht ‚verkorkste' Klone der nationalstaatlichen. Sie müssen anders sein. Das Europäische Parlament ist nicht auf dem Wege ein ‚richtiges' Parlament, also wie die nationalen Parlamente, zu werden. Die EU-Kommission, deren unerlässliche Multinationalität politische Monochromie immer verhindern wird, ist nicht unterwegs zu einer parlamentarischen ‚EU-Regierung'. Der Ministerrat wird keine ‚zweite Kammer' des Europäischen Parlaments, sondern bleibt ein aus Vertretern der nationalen Exekutiven zusammengesetztes Legislativorgan.

Ein neues Gleichgewicht zwischen Staaten und Bürgern

„Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor der Verfassung" (Art. I-5 VVE). Rechtlich sind in der Europäischen Union alle Staaten gleich. Politisch sind sie es nicht.[4] Sie waren es nie und werden es auch künftig nicht sein. Wo keine Gleichheit herrscht, muss Gleichgewicht hergestellt werden. Das ist ein Grundzug der europäischen Geschichte seit dem Mittelalter. Gleichgewicht herzustellen ist ein Kernelement auch der europäischen Verfassung.
Das alte Europa souveräner Staaten wollte das Gleichgewicht immer wieder auf dem Feld der Diplomatie durch Achsen und Allianzen und auf den Schlachtfeldern durch Blut und Eisen erzwingen. Das neue Europa der Union versucht, es durch gleiche Partizipation aller Staaten und eine als gerecht angesehene Gewichtung eines jeden von ihnen in gemeinsamen Institutionen zu finden. An die Stelle der alten ‚balance of power' treten die neue ‚balance of institutions' und die ‚balance of legitimations'. Das steht hinter der Definition der qualifizierten Mehrheit im Rat als doppelte Mehrheit, der Festschreibung der degressiven Proportionalität bei der Mandatsverteilung im Europäischen Parlament und der Garantie, dass jeder Mitgliedstaat das gleiche Recht hat, einen Kommissar zu stellen.
Mit 19 von insgesamt 25 sind die kleineren beziehungsweise ‚kleinsten' Staaten in der Union klar in der Mehrheit. Sie repräsentieren aber nur ein Viertel der Bevölkerung in der Union. In einer demokratischen Union, die für alle Bürger verbindliches Recht setzt, ist eine ungewichtete Vertretung der Staaten auf die Dauer nicht hinnehmbar. Künftig wird der Rat Beschlüsse mit doppelter Mehrheit fassen: Eine Mehrheit der Staaten (15), die eine Mehrheit der Bürger (65 Prozent) vertreten müssen.

4 Ausführlicher dazu vgl. Klaus Hänsch: Zu beschreiben was sein kann: der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 3/2003, S. 299-312.

Gleichgewicht zwischen großen und kleinen Staaten heißt: Einerseits reicht es nicht zur Mehrheit, wenn nur die sechs Großen sich einig sind. Sie brauchen immer auch wenigstens neun der kleinen. Die Großen können über die Kleinen nicht dominieren. Andererseits reicht es nicht, wenn alle 19 kleineren Mitgliedstaaten gemeinsam abstimmen. Damit die 65 Prozent der Bevölkerung vertreten sind, müssen mindestens drei der Großen dabei sein. Die 19 Kleinen können die sechs Großen nicht majorisieren.
Verglichen mit der bisherigen Gewichtung der Stimmen nimmt das relative Gewicht Deutschlands zu. Widerstand dagegen leisteten Spanien und Polen. Alle anderen, einschließlich Frankreich, das in Nizza eine Verschiebung der Gewichte zu Gunsten Deutschlands noch verhindert hatte, akzeptierten das Prinzip (nicht die Quoren) der doppelten Mehrheit erstaunlich klaglos.
Das im Konvent entworfene neue Gleichgewicht zwischen den Institutionen bleibt gewahrt. Jedes der drei Entscheidungsorgane Rat, Parlament und Kommission wird gestärkt. Die von der Regierungskonferenz vorgenommene Änderung an der Mandatsverteilung im Europäischen Parlament erhöht die Degressivität der proportionalen Verteilung der Mandate, bewahrt aber das Prinzip. Die Verkleinerung der Kommission wird, bei Wahrung des gleichen Rechts auf Zugang für alle Mitgliedstaaten, zwar bis 2014 aufgeschoben, ist dann aber radikaler vorgesehen als im Konventsentwurf.

Die EU als außenpolitischer Machtfaktor

Fünfzig Jahre lang war die Einigung Europas nach innen gerichtet: auf die Befriedung nach zwei verheerenden Kriegen und die Überwindung der Folgen der Spaltung durch die Integration von Wirtschaft und Währung und durch Aufnahme neuer Mitglieder. Die Globalisierung von Wirtschaft und Terrorismus zwingt Europa, sich nach außen zu wenden – statt mehr Integration, Stärkung der außenpolitischen, sicherheitspolitischen und militärischen Zusammenarbeit und die Konstituierung der europäischen Nachbarschaftspolitik. Das ist ein Paradigmenwechsel der europäischen Einigung. Die Verfassung trägt ihm Rechnung, wenn auch möglicherweise nicht ausreichend.
Die Europäische Union ist keine Weltmacht, aber sie hat die Verantwortung einer Weltmacht. Mit ihrem ökonomischen und technologischen Potenzial beeinflusst Europa Entwicklungschancen, Ressourcentransfers und Stabilität überall in der Welt. So, wie sie heute gebaut ist, kann die Union ihrer globalen Verantwortung nicht gerecht werden. Sie ist außen- und sicherheitspolitisch nicht führbar, schon gar nicht in Krisensituationen. Das Zaudern der Union auf dem Balkan vor zehn Jahren und die Spaltung der Union über die Beteiligung am Krieg gegen den Irak vor zwei Jahren sind dafür nur zwei besonders gravierende Beispiele.
Zu den Novitäten in der Verfassung gehören das Amt eines Europäischen Außenministers und die Schaffung eines europäischen diplomatischen Dienstes. Gewiss macht ein Außenminister allein noch keine Gemeinsamkeit. Aber er kann zumindest dafür sorgen, dass Gemeinsamkeit zustande kommt und zwar schneller als bisher. Das ist die Essenz seines Amtes. Daran, nicht an der Zahl und dem Rang seiner außereuropäischen Gesprächspartner, wird er gemessen werden.
In Kernfragen der Außenpolitik, der Sicherheit und der Verteidigung gibt es noch keine feste Gemeinsamkeit. Das wäre auch dann so, wenn die Verfassung das Zustandekommen von Entscheidungen und gemeinsamen Aktionen stärker erleichtert hätte, etwa durch eine weitere Lockerung des Zwangs zur Einstimmigkeit. Gemeinsamkeit lässt sich nicht per

Mehrheitsbeschluss herstellen und schon gar nicht durchsetzen. Sie muss ‚entstehen'. Dafür braucht Europa Zeit, aber die steht nicht unbegrenzt zur Verfügung.
Die neue Weltordnung bildet sich heraus. In den nächsten zwei, drei, nicht erst in zwanzig oder dreißig Jahren entscheidet sich, ob die europäischen Staaten einzeln zum Spielmaterial für andere Mächte auf der Erde werden oder ob die Union Mitspieler im Interesse aller wird. Die Verfassung bindet die europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik fest an das Völkerrecht und die Charta der Vereinten Nationen. In EU-weiten Meinungsbefragungen erhält die Forderung nach mehr Gemeinsamkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik mit zwei Dritteln der EU-Bürger regelmäßig die stärkste Unterstützung.[5]

Europäische Identität und Grenzziehungen

Fördert die Verfassung die Bildung einer europäischen Identität? Als bloßer Text gewiss nicht – und nicht nur, weil er natürlich die Kürze, Stringenz und sprachliche Wucht der amerikanischen Verfassung bei weitem nicht erreicht. Europäische Identität entsteht aus vielem, aus Erfolgen und auch aus Misserfolgen gemeinsamen Handelns nach außen, aus Selbstvergewisserung durch die Gemeinsamkeiten in Geschichte, Kultur, Religion, Werthaltung. Identität lässt Neues zu, ist aber immer auch Abgrenzung. Es geht um gemeinsame Werte und Grenzen.
Die Frage nach den Grenzen der Europäischen Union beantwortet die Verfassung nicht. Verfassungstheoretisch mag dieser Verzicht unbefriedigend sein, politisch-praktisch ist er nicht zu vermeiden. So gewiss Europa Grenzen hat, so ungewiss ist es, wo sie liegen. Die geografischen Grenzen sind nicht die gleichen wie die historischen, die wiederum sind verschieden von den kulturellen oder religiösen, die ihrerseits mit den wirtschaftlichen nicht übereinstimmen und so weiter. Unbestimmtheit ist geradezu ein Wesensmerkmal Europas. Die Verfassung kann also keine eindeutigen Vorgaben für die politischen Grenzen Europas machen. Sie können nur als Ergebnis politischer Entscheidungen bestimmt werden.
Für den Beitritt weiterer Staaten zur Union gibt die Verfassung zwei Bedingungen vor: Es müssen europäische Staaten sein. Und sie müssen die Werte der Union achten und sich verpflichten, ihnen Geltung zu verschaffen (Artikel I-1 Abs. 2 VVE). Natürlich impliziert der Beitritt zur Union die Verpflichtung, die in der Verfassung festgelegten Ziele der Union zu verfolgen sowie die Bereitschaft und Fähigkeit, alle Rechte zu respektieren und alle Pflichten zu erfüllen, die aus der Verfassung fließen.
Ob ein Staat ‚europäisch' ist, bestimmt nicht die Verfassung, sondern der Europäische Rat. Als er 1999 der Türkei den Status eines Beitrittskandidaten zuerkannte, hat er damit auch beschlossen, dass dieses Land ein europäisches ist. Ob ein Staat die Garantie bietet, dass er die Werte der Union achten und ihnen Geltung verschaffen kann, entscheiden die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament. Ob sie sich dabei nicht nur an der Beitrittsfähigkeit des Kandidatenstaates, sondern auch an der Aufnahmefähigkeit der Union orientieren, hängt vom Ergebnis ihrer politischen Interessenabwägung ab.
Dem Leitspruch „In Vielfalt geeint" (Art. I-8 VVE) entsprechend findet Europa seine Identität in der Einheit, nicht in der Einheitlichkeit. Die Europäische Union löst die europäischen Völker nicht auf und macht aus ihnen ein europäisches Volk. Sie vereinigt sie, aber sie verschmilzt sie nicht. Die Europäer bleiben in lokalen, regionalen und nationalen Bezügen zu Hause.

5 Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer 61.0, Spring 2004 und Eurobarometer 48.0, Autumn 1999.

Europäische Identität lässt sich nicht nach dem Bild nationaler Identitäten modellieren. Wir sollten es – ob mit oder ohne Verfassung – auch nicht versuchen. Solange in Europa Nationen bestehen – und sie werden, wenn auch nicht ewig, so doch noch lange bestehen – werden sie natürlich auch in ihren eigenen Staaten leben wollen. Eine europäische Identität wird kein Ersatz für nationale Identität sein, aber ein notwendiger Zusatz.

Die europäische Verfassung ist zwar bei Weitem nicht ausreichend, aber doch unerlässlich auf dem Weg zu einer europäischen Identität. Mit der Charta der Grundrechte drückt sie aus, dass die Union nicht nur zur Sicherung der Freiheiten des Marktes, sondern auch um der Freiheitsrechte der europäischen Bürger willen besteht. Und mit der Verpflichtung (Art. I-3 Abs. 4) zu „Frieden, Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung der Erde" beizutragen, zeigt sie an, dass die Union nicht nur um ihrer selbst willen existiert. Wenn sich beides im Handeln der Union wiederfindet, wird daraus europäische Identität wachsen.

FORUM

Die künftige Verfassung der Europäischen Union – ein Plädoyer für den Verfassungsvertrag

*Elmar Brok**

Europa hat in diesem Jahr Geschichte geschrieben. Spätestens als die Europäische Union sich am 1. Mai mit der bislang größten Erweiterungsrunde auf 25 Mitgliedstaaten vergrößerte, muss den Staats- und Regierungschefs bewusst geworden sein, dass sich diese Europäische Union ohne die vom Konvent vorgelegte Verfassung in schlechter Verfassung befände. So kam es am 18. Juni 2004 in Brüssel zu der historischen Einigung, in der der vom Konvent im Konsens im Juli 2003 vorgelegte Verfassungsvertrag endgültig von den 25 Staats- und Regierungschefs der Union beschlossen wurde. Als Vertreter des Europäischen Parlamentes in den Regierungskonferenzen hatte ich den Weg der EU von Maastricht über Amsterdam und Nizza bis zu diesem Punkt begleitet. Als Vorsitzender der EVP-Fraktion im Verfassungskonvent hat mich der Moment der Einigung natürlich tief bewegt. Spätestens jedoch bei der feierlichen Unterzeichnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa am 29. Oktober in Rom war zu spüren, dass der wahre Kampf für die Verfassung erst jetzt richtig beginnt.

Der Beitrag soll zunächst aufzeigen, warum es sich lohnt, für diese Verfassung zu kämpfen. Dazu werden die wesentlichen Fortschritte beleuchtet, die die Europäische Union in Sachen Demokratie, Bürgernähe und Stabilität der Verfassung verdanken wird, wenn die Ratifizierung gelingt. Die besondere Art und Weise, mit der dieser Verfassungsvertrag zustande kam, gebietet es, auch die Konventsmethode kurz zu bewerten, denn niemand wird sich der Illusion hingeben, dass dies die letzte Veränderung am Regelwerk der Union bleiben wird. Abschließend soll ein Ausblick auf den bevorstehenden Kampf um die Verfassung und auf die möglichen Szenarien, die sich daraus für Europa ergeben, gewagt werden.

Warum es sich lohnt, für diese Verfassung zu kämpfen

Gewiss, der Verfassungsvertrag ist nicht perfekt. Aber er ist in allen Bereichen besser als der Status quo – der Vertrag von Nizza. Der nie da gewesene Fortschritt, den dieser Vertrag bedeutet, lässt sich erstens an der Stärkung der Demokratie, zweitens in der Verankerung der gemeinsamen europäischen Werte und drittens an einigen wichtigen praktischen Punkten festmachen.

Erster Fortschritt: Mehr demokratische Legitimation

Das viel beklagte Demokratiedefizit der Europäischen Union wird durch den Vertrag beseitigt. Er hat hier einen wahren gordischen Knoten durchschlagen, denn es musste eine Lösung gefunden werden, bei der die Vertreter der nationalstaatlichen Ebene, die Staats- und Regierungschefs, ihre Entscheidungsgewalt künftig mit der einzigen Institution teilen, die direkt von den Bürgern gewählt wird, dem Europäischen Parlament. Sie mussten also eine Lösung befürworten, die ihre eigene Macht in Teilen einschränkt, zu Gunsten einer

* Elmar Brok, MdEP, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Europäischen Parlaments.

direkteren demokratischen Legitimierung der EU-Entscheidungen. Der irischen Ratspräsidentschaft ist es gelungen, durch eine kluge diplomatische Vorgehensweise, den Verfassungstext auf der Regierungsebene der 25 Mitgliedstaaten zu verabschieden. Bei der Regierungskonferenz wurde eine Europäische Verfassung in Form eines Verfassungsvertrags verabschiedet, gestützt auf den Willen der Staaten und Bürger und damit auf eine doppelte Legitimation.

Tatsächlich wird durch den Verfassungsvertrag das demokratische Profil der Union erhöht. Das Europäische Parlament, als Vertreter der Bürger, ist nun gemeinsam mit dem Rat Gesetzgeber und Haushaltsbehörde. Das Europäische Parlament[1] wird in Zukunft bei 85 Prozent der Gesetzgebung, insbesondere in allen Fällen der Mehrheitsentscheidung im Rat und beim gesamten Haushalt, mit dem Rat gleichberechtigt sein. Außerdem wird der Europäische Rat in Zukunft dem Europäischen Parlament zur Wahl des Kommissionspräsidenten einen Kandidaten im Lichte der Europawahl und nach Konsultation des Europäischen Parlaments vorschlagen. Diese Veränderung wurde bereits in vorauseilender Umsetzung der Verfassung bei der Bestimmung der aktuellen Kommission angewendet. Kein Kandidat wird mehr europäischer Kommissar, der nicht die Zustimmung des Parlaments finden würde. Das hat nicht nur das Europäische Parlament gestärkt, sondern auch die Kommission, die auf diesem Rückhalt aufbauend wesentlich besser dasteht, als wäre sie weiterhin das Ergebnis einer reinen ‚Kungelrunde' auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs.

Doch auch letztere werden weiterhin maßgeblich die politischen Entscheidungen Europas prägen: Die Nation als bewährter Entscheidungsgeber bleibt klar bestehen. So ist es den Iren gelungen, den Verfassungstext des Konvents zu 90 Prozent durchzusetzen.[2] Im Rat wurde ein System geschaffen, bei dem die Staaten einerseits im Falle gravierender Betroffenheit ihr Vetorecht behalten, andererseits im Regelfall Entscheidungen künftig häufiger von gestaltenden Mehrheiten getroffen und seltener blockiert werden können. Das Modell der doppelten Mehrheit wurde – wenn auch mit anderen als vom Konvent vorgeschlagenen Prozentsätzen (55 Prozent der Staaten, 65 Prozent der Bürger) – beibehalten. Außerdem werden nun für eine Ablehnung eines Gesetzes mindestens vier Staaten benötigt, eine Entscheidung kann auf Wunsch einer Minderheit zudem bis zu vier Monate aufgeschoben werden. Die Bildung eines Direktorats bestehend aus Deutschland, Großbritannien und Frankreich soll damit vermieden werden. Das Veto bleibt ein Veto: Jeder einzelne Mitgliedstaat innerhalb der Union hat weiterhin das Recht, bestimmte Gesetzgebungsakte mit einem Veto zu belegen sowie seine finanziellen und konstitutionellen Rechte zu wahren. Damit haben sich Polen und Spanien weitestgehend durchgesetzt. Nichtsdestoweniger wird durch die Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat und durch die doppelte Mehrheit als Abstimmungsmodus eine größere Handlungsfähigkeit sowie eine Balance zwischen großen und kleinen Ländern gefunden. Außerdem wichtig aus Sicht der Stärkung der Demokratie: Die Ratssitzungen, bei denen Gesetzgebungsakte beraten oder beschlossen werden, werden mit der Verfassung erstmals nicht mehr hinter verschlossenen Türen sondern öffentlich stattfinden.

Die Verkleinerung der Kommission auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten wurde auf 2014 festgelegt. Das Frühwarnsystem und ein Klagerecht jedes einzelnen nationalen Parlamentes sowie eine Kompetenzordnung, die nur entsprechend genauer Definition in

1 Vgl. zum Machtzuwachs des Europäischen Parlaments Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?, in: *integration* 3/2004, S. 161-175.

2 Vgl. zur Analyse des Konvententwurfs Elmar Brok: Eine Chance für die Europäische Verfassung, in: *integration* 4/2003, S. 338-344.

Teil III der Verfassung Zuständigkeiten der Union eröffnet, begrenzt und klärt das Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaaten. Alle Kompetenzen, die nicht ausdrücklich in der Verfassung genannt sind, bleiben in den Händen der Nationalstaaten. Die Identität jedes einzelnen Volkes innerhalb der Europäischen Union ist durch diese Mechanismen gesichert. Das ist genau die „Einheit in Vielfalt", von der die Präambel spricht.[3]

Zweiter Fortschritt: Verankerung der gemeinsamen europäischen Werte

Der letzte Punkt führt direkt zu einem der meist diskutierten Themen in der Verfassungsdebatte, das auch zu den bedeutendsten gehört: die Verankerung gemeinsamer europäischer Werte im Verfassungsvertrag. Die zweifellos größte Errungenschaft in dieser Hinsicht stellt die Charta der Grundrechte dar, die als integraler, rechtsverbindlicher Bestandteil in die Verfassung aufgenommen wurde. Die Charta gibt dem einzelnen Bürger Schutz- und Anspruchsrechte gegenüber EU-Gesetzgebung und -Administration, ohne dabei neue Kompetenzen zu begründen. Sie geht von einem christlichen Menschenbild aus, das von der Würde des verantwortungsbewussten Individuums geprägt ist und Religions- und Meinungsfreiheit sowie Ehe und Familie schützt. Die Charta schützt auch vor Irrungen moderner Wissenschaft wie dem reproduktiven Klonen. Bezüglich des Rechts auf Unversehrtheit heißt es in Art. II-63 Abs. 2d VVE: „Im Rahmen der Medizin und der Biologie muss insbesondere folgendes bedacht werden: das Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen." Außerdem verbietet die Verfassung eugenische Praktiken, insbesondere diejenigen, welche die Selektion von Menschen zum Ziel haben (Art. II-63 Abs. 2c).
Die jetzigen EU-Verträge beinhalten keinen dieser wichtigen Gewinne – der Verfassungsvertrag stellt daher einen klaren Fortschritt dar. Wenn er abgelehnt würde, wäre dies ein schlimmer Verlust, da dann der gesamte Wertekanon, welcher nun so stark verankert ist, nicht Bestandteil der Verträge der Union und damit nicht rechtlich verbindlich würde. Die Europäische Volkspartei (EVP) hat stark für die polnische Formel des Gottesbezuges im Konvent gekämpft. Obwohl es leider nicht möglich war, diesen ganz in den Verfassungsvertrag aufzunehmen, wird, wie bereits illustriert, das christliche Menschenbild in der ganzen Verfassung reflektiert.
Bereits in der Präambel erhalten religiöse Werte eine prägende Kraft: „Schöpfend aus den kulturellen, *religiösen* und humanistischen Überlieferungen Europas [...]"[4]. Als weiteres Beispiel mag Art. I-52 dienen, der den Status der Kirchen sichert. Die Beziehung zwischen Staat und Kirche bleibt weiterhin national geregelt, womit auch in Deutschland der aktuelle Stand erhalten bleiben wird. Die Kirchen werden als einzige religiöse Vereinigungen durch einen strukturellen Dialog im Gesetzgebungsverfahren der Union angehört werden. Der Vatikan hat sich deshalb trotz des fehlenden Gottesbezuges positiv zu dem Verfassungsvertrag geäußert.

Dritter Fortschritt: besser für die Praxis

Wen das alles noch nicht überzeugt, dem will ich eine Reihe von praktischen Verbesserungen aufzeigen, die der Verfassungsvertrag mit sich bringt. Die unsäglich komplizierte Säulenstruktur der Europäischen Union ist abgeschafft worden. Es besteht nun eine einheitliche

3 In der Präambel des Verfassungsvertrags, heißt es: „IN DER GEWISSHEIT, dass Europa, „in Vielfalt geeint", ihnen die besten Möglichkeiten bietet, [...] dieses große Unterfangen fortzusetzen", vgl. Vertrag über eine Verfassung für Europa, CIG 87/04, abzurufen unter http://europa.eu.int/constitution (letzter Zugriff 17.11.2004).

4 Hervorh. EB.

Rechtspersönlichkeit der Union. Die Anzahl der Entscheidungsinstrumente ist vereinfacht und verringert worden auf Gesetze, Rahmengesetze, Verordnungen und Beschlüsse.
Die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers, der Mitglied der Kommission, Hoher Beauftragter und Vorsitzender des Außenministerrates ist, und ein Europäischer Auswärtiger Dienst werden die Vertretung der Europäischen Union nach außen verbessern und verdeutlichen. Die Aufnahme einer Solidaritätsklausel gegen terroristische Angriffe und Katastrophen verankert die Union als eine Union des Friedens, basierend auf den Werten der Demokratie und Freiheit. Das Rüstungsamt und mögliche Avantgardebildung bei der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bilden einen verfassungsrechtlichen Rahmen, der mit dem entsprechenden politischen Willen Europa auch in diesen Bereichen in die Lage versetzt, echter Partner im transatlantischen Bündnis und Akteur für eigene Interessen zu werden. Bislang besitzen die EU-Staaten einen gemeinsamen Militärhaushalt in Höhe von knapp 50 Prozent der US-Ausgaben, doch sie erzielen damit nur 10 Prozent der Einsatzfähigkeit (Stand 2002). Die genannten Veränderungen durch die Verfassung beseitigen diese Ineffizienz.
Sehr erfolgreich war des Weiteren der Kampf gegen Aufweichungsversuche in der Stabilitätspolitik. Die Preisstabilität ist zu einem Ziel aller Unionsorgane geworden, wie bereits in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich im Sommer diesen Jahres reflektiert wurde. Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und der nationalen Zentralbanken bleibt gewährleistet.
Die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen im Rat bezieht sich unter anderem auch auf die Rechts- und Innenpolitik – mit Ausnahme der Steuerpolitik und der sozialen Sicherungssysteme – und stärkt so die Instrumente der Union zum Schutz des Bürgers. Das Verfahren sorgt durch die Möglichkeit der zeitlich befristeten Einschaltung des Europäischen Rates (‚Notbremse') aber auch für die Wahrung nationaler Interessen.
Insgesamt bringt der Verfassungsvertrag mehr Klarheit, er stärkt die Rolle des Bürgers und der nationalen Parlamente. Transparenz, Effizienz und Demokratie sind ausgebaut worden, die Europäische Union ist einem Wertekanon aus christlichem Denken unterworfen. 25 Nationen sind damit auf dem Weg, sich gemeinsame zukunftsorientierte Regeln zu geben und gleichzeitig ihren Bestand und ihre Identität in einem geeinten Europa in einer globalen Ordnung zu sichern.

Die Konventsmethode

Der Weg zu diesem von mir so leidenschaftlich befürworteten Verfassungsvertrag war lang und steinig – so lang und so steinig, dass viele nicht mehr an das Zustandekommen eines arbeitsfähigen Entwurfes glaubten, der die Unterschrift aller Staats- und Regierungschefs finden würde. Dazu bedurfte es eines gewissen Drucks. Ausschlaggebend war dabei die Erkenntnis, dass Institutionen und Entscheidungsverfahren, die 1951 und 1957 für ein ‚Europa der Sechs' geschaffen und seither nicht wesentlich verändert wurden, sich für ein ‚Europa der 25-plus-x' wenig eignen. Ohne durchgreifende Reform musste die Union insgesamt eine Lähmung des gesamten Integrationsprozesses und den Verlust ihrer Handlungsfähigkeit fürchten.
Auf dem Spiel stand zudem die Gemeinschaftsmethode. Wäre es in der Folge der Erweiterung der Union nicht mehr möglich, im Gemeinschaftsrahmen wirksam supranationale Politik zu gestalten, dann drohten der Bedeutungsverlust der Brüsseler Institutionen und ein Rückfall in die zwischenstaatliche Regierungszusammenarbeit. In Gefahr geriete damit auch die Demokratie in Europa, da zwischenstaatliche Regierungszusammenarbeit traditio-

nell vorbei an den Parlamenten betrieben wird und das von den Bürgern direkt gewählte Europäische Parlament seine Befugnisse nur im Rahmen der Gemeinschaftsmethode einsetzen kann.

Man kann die Fortentwicklung der EU-Verträge von Maastricht bis zum nun vorgelegten Verfassungsvertrag verfolgen. In Maastricht wurde der Grundstein eines neuen politischen Anspruchs der Kooperation auf supranationaler Ebene gelegt. Dies war nötig geworden, um die allseits gewollten positiven Effekte des Binnenmarktes nicht durch Kleinstaaterei zu konterkarieren. Der Vertrag von Amsterdam sollte dies fortschreiben und die damals auf 15 Mitgliedstaaten gewachsene Union auf künftige Erweiterungen vorbereiten. Trotz Verhandlungen mit angehaltener Uhr – bis zur Erschöpfung der Teilnehmer – ließ das Ergebnis jedoch eine geraume Menge so genannter ‚left-overs' übrig. Die in Amsterdam erreichten Verbesserungen insbesondere für die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen und der Rechte des Europäischen Parlaments überwogen jedoch klar. Anders lagen die Dinge nach Nizza: Hier wurde der Verhandlungsmarathon endgültig zum orientalischen Basar und die verhandelnden Mitgliedstaaten zu egozentrischen Einzelkämpfern ohne Blick für die gemeinsame Sache. Die alte Methode der Regierungskonferenzen war eindeutig an ihre Grenzen gestoßen.

Dies hatten die Staats- und Regierungschefs selbst in einer Erklärung anerkannt, nach der eine weitere Reform der Verträge unumgänglich war. Sie betonten deshalb die Notwendigkeit „einer eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union", später auch ‚Post-Nizza-Prozess' genannt, an der alle interessierten Kreise aus Mitgliedstaaten und Beitrittsstaaten beteiligt sein sollten: Vertreter der nationalen Parlamente und der Öffentlichkeit insgesamt, das heißt Vertreter aus Politik, Wirtschaft, dem Hochschulbereich und der Zivilgesellschaft. Der Europäische Rat von Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 identifizierte insgesamt etwa 50 Fragen, welche bei der Reform der Europäischen Union zu bewältigen waren. Zur Beantwortung dieser Fragen beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen – sich später als geradezu revolutionär erweisenden – Methodenwechsel: Anstatt einer Regierungskonferenz sollte zunächst „im Hinblick auf eine möglichst umfassende und möglichst transparente Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz" ein Konvent nach dem Vorbild des Grundrechtekonvents einberufen werden, der ab März 2002 ein Jahr lang in Brüssel über die notwendige Reform der Europäischen Union beraten sollte.

Die Nationalstaaten haben also selbst den Methodenwechsel bestimmt. Im historischen Rückblick ist allerdings die Einsetzung des Konvents als Anfang vom Ende der „Herrschaft der Mitgliedstaaten über die Verträge" anzusehen.[5] Auf Grund seiner überwiegend parlamentarischen Zusammensetzung, der Transparenz seiner Beratungen und der Qualität seiner Ergebnisse konnte der Konvent im Laufe seiner Tätigkeit eine Legitimität für sich und sein Abschlussdokument erarbeiten, an welcher die Mitgliedstaaten schwer vorbeigehen konnten. In gewisser Weise bestätigt sich so auch mit der Einrichtung des Konvents die Vorstellung von Jean Monnet, dass man durch das Schaffen von supranationalen Institutionen eine auch für deren nationale Schöpfer unabsehbare und letztlich von diesen nicht mehr beherrschbare Eigendynamik im Interesse der europäischen Integration begründen kann.

5 Vgl. Selmayr, Martin: Die Arbeit des Konvents und der Verfassungsentwurf von Frascati, in: Europablätter 2002, S. 256 (262); und Hummer, Waldemar: Paradigmenwechsel im Internationalen Organisationsrecht. Von der "Supranationalität" zur "strukturellen Kongruenz und Homogenität" der Verbandsgewalt, in: Hummer, Waldemar (Hrsg.): Paradigmenwechsel im Völkerrecht zur Jahrtausendwende, Wien 2002, S. 145-203, hier S.185ff.

Abseits von allen inhaltlichen Bestrebungen war an der Konventsarbeit Folgendes am beeindruckendsten: Die regelmäßigen Tagungen in Brüssel ließen zwischen den unterschiedlichsten Konventsmitgliedern rasch eine ganz besondere Art von Corpsgeist entstehen. Trotz aller Differenzen zwischen den politischen Interessen, die von glühendem europäischem Föderalismus bis hin zu scharfer Euroskepsis, von spanischem Konservativismus bis hin zu deutschem Kommunismus reichten, einte die ‚Conventionnels' die Teilnahme an einem wahrhaft historischen Projekt sowie die Aussicht darauf, später einmal zu den ‚Vätern und Müttern' der Europäischen Verfassung zählen zu dürfen. Somit war im Konvent schon konstruktionsbedingt von Anfang an vieles auf ein konsensuales Ergebnis angelegt.
Der Corpsgeist der ‚Conventionnels' verlieh dem Konvent zugleich ein Selbstbewusstsein und die Dynamik einer verfassungsgebenden Versammlung. In der Erklärung von Laeken war die Möglichkeit, am Ende des Reformprozesses eine Europäische Verfassung zu verabschieden, nur sehr vage und allein in Form einer Frage angedeutet worden: „Schließlich stellt sich die Frage, ob diese Vereinfachung und Neuordnung [der bestehenden Verträge] nicht letztlich dazu führen sollte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen werden wird." Wir haben im Konvent diese Frage fast wie selbstverständlich bejaht und arbeiteten von Anfang an unter der Prämisse, dass das „Abschlussdokument", welches wir auf Grund des uns erteilten Mandats vorzulegen hatten, der Text für eine Europäische Verfassung sein würde.
Dem EU-Verfassungskonvent ist es so in 17-monatiger Arbeit gelungen, mit seinem Entwurf für eine „Verfassung für Europa" einen Weg zu finden, wie die Europäische Union transparenter, demokratischer und effizienter gestaltet werden kann. Der Regierungskonferenz von 25 Staats- und Regierungschefs mit ihren Außenministern gelang es ein Jahr später, im zweiten Anlauf eine politische Einigung auf der Grundlage dieses Verfassungsentwurfs zu erzielen. Hierbei ist zu betonen, dass die entscheidenden Reformen in Europas neuer Verfassung nicht von Diplomaten hinter verschlossenen Türen ausgehandelt wurden, sondern bereits vom EU-Verfassungskonvent in einem bisher historisch einmaligen Verfahren – der Konventsmethode – auf den Weg gebracht worden sind. Es bietet sich folglich an, diese Konventsmethode auch bei künftigen Vertragsänderungen zu nutzen.

Ausblick: Der Kampf um die Verfassung

Der Verfassungsvertrag entspringt also einer offenen Methode, transparent und bürgernah, unter Würdigung nationaler und regionaler Befindlichkeiten, aber unter wesentlichem Einfluss direkt gewählter europäischer Parlamentarier. Nicht ganz ohne Stolz sollten die Beteiligten die oben aufgezeigten Fortschritte für die Union und die EU-Bürger vertreten.
Ratifizierungsverfahren in 25 Mitgliedstaaten entscheiden nun, ob Europas neue Verfassung in Kraft treten kann. In Deutschland ist dabei eine Diskussion um ein mögliches Referendum zur EU-Verfassung angelaufen. Mit dem Vorstoß der Bundesregierung, künftig durch eine Grundgesetzänderung Volksabstimmungen zu ermöglichen, auch über die europäische Verfassung, bedient diese sich jedoch im politischen Alltagsgeschäft eines unwürdigen Instruments. Das Grundgesetz und die EU-Verfassung sind zu wichtig, um sie als Instrumente zur Ablenkung von Alltagsproblemen zu benutzen. Populistisch und kurzfristig darf man mit Unterfangen dieser Tragweite nicht umgehen. Die EU-Verfassung bekäme zudem eine höhere Legitimation als unser Grundgesetz, würde sie im Gegensatz zu letzterem einem Referendum unterzogen.
Bei Referenden wird außerdem oftmals über alle möglichen Fragen des politischen Tagesgeschäfts abgestimmt, nur nicht über die gestellte Frage. In der Tat könnten Populisten von

allen Seiten die Referenden nutzen, um der Regierung oder bestimmten Persönlichkeiten einen Denkzettel zu erteilen – unabhängig von der Frage, ob die EU-Verfassung wirklich gut für das jeweilige Land wäre oder nicht. In zehn Staaten sind bereits heute Referenden abzusehen: Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Polen, Portugal, Spanien und Tschechische Republik.[6] In Belgien steht die Ratifizierungsprozedur noch nicht fest. Der späteste avisierte Ratifizierungstermin ist derzeit in der Tschechischen Republik vorgesehen, im Juni 2006. Damit tritt die Verfassung abermals einen langen Weg an – und womöglich den steinigsten.

Der Kampf um die EU-Verfassung hat also begonnen. Nun gilt es, die oben aufgezeigten Fortschritte öffentlich zu diskutieren. Je mehr die Bürger und auch die nationalen Politiker und Medien mit den wirklichen Inhalten des Verfassungsvertrages konfrontiert werden, desto geringer sind die Chancen euroskeptischer Populisten. Der Konvent war vergleichsweise leicht, die Regierungskonferenz schon schwieriger. Die Ratifikation ist die größte Herausforderung. Hoffentlich gibt es in allen 25 Staaten genug Verantwortungsbewusstsein, das Schicksal unseres Kontinents nicht aus Gründen des nationalen Parteienkampfes zu verspielen und die wirklich entscheidenden Gewinne des Verfassungsvertrages somit nicht zu verlieren. Nicht alles wurde erreicht; 25 Nationen mussten eine Einigung finden. Dennoch: Jeder Mitgliedstaat für sich, und die Union insgesamt, haben mehr gewonnen als verloren.

6 Stand 17. November 2004. In Großbritannien, den Niederlanden, Luxemburg und Spanien sind die Referenden „nur" konsultativ. Quelle: http://europa.eu.int/futurum/ratification_en.htm

LITERATUR

Verflogene Euphorie – Die Bilanz der Osterweiterung

*Peter Becker**

In der Nacht zum 1. Mai 2004 wurden in ganz Europa Volksfeste gefeiert, um die erste gesamteuropäische Erweiterung der Europäischen Union zu begehen. Auch die Staats- und Regierungschefs der Union bejubelten offiziell mit einer gemeinsamen Willkommensfeier und einer pathetischen Erklärung zum „Tag des Willkommens" in Dublin den Beitritt der zehn Neuen. Von einem historischen Moment und einer Zäsur war die Rede. Allerdings konnte diese Feststimmung nicht darüber hinweg täuschen, dass die mit vielen Hoffnungen und hochgesteckten Erwartungen verbundene ‚Rückkehr nach Europa' sich schnell abgeschliffen und der 1990 euphorisch begonnene Prozess sich schnell normalisiert hatte. In der Tagespolitik rückten neue Herausforderungen in das öffentliche Interesse und häufig wurden die Neuen eher als Störenfriede, denn als bereichernde neue Partner wahrgenommen. Mit der Erweiterung werde die europäische Entscheidungsfindung nur verkompliziert, die Gegensätze innerhalb der Union würden verstärkt und der ökonomische Aufholprozess der Union zu den Vereinigten Staaten werde erschwert. Die historische Wiedervereinigung des europäischen Kontinents fand sich schließlich in der europäischen Routinepolitik wieder. Die Osterweiterung verkümmerte so zu einem „glanzlosen Arbeitserfolg" (Barbara Lippert).

Auch in der wissenschaftlichen Aufarbeitung und Analyse des Erweiterungs- und Beitrittsprozesses wird zunehmend die einzigartige historische Dimension der Osterweiterung relativiert. Der Prozess wird eingeordnet in die Gesamtschau der europäischen Integration und die fünfte Erweiterungsrunde wird mit

Fraser Cameron (Hrsg.): The Future of Europe: Integration and Enlargement, Taylor & Francis: Routledge 2004, ISBN 041532484X; 192 Seiten, £ 17,99.

Heather Grabbe: The Constellations of Europe. How Enlargement will transform the EU, Center for European Reform: London 2004, ISBN 1 901 229 53 X; 83 Seiten, € 16,–.

Maria Green Cowles/Michael Smith (Hrsg.): The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival, Vol. 5, Oxford University Press: Oxford 2000, ISBN 0-19-829757-2; 472 Seiten, £ 45,–.

Wim Kok: Die Erweiterung der Europäischen Union. Errungenschaften und Herausforderungen. Bericht von Wim Kok an die Europäische Kommission, 97 Seiten, http://europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/report_kok_de.pdf.

Barbara Lippert (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Nomos Verlag: Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0864-1; 261 Seiten, € 49,–.

Peter Ludlow: The Making of the new Europe. The European Councils in Brussels and Copenhagen 2002, EuroComment: Brüssel 2004, ISBN 90-77110-04-6; 390 Seiten, € 50,–.

Manfred Sapper/Volker Weichsel/Agathe Gebert (Hrsg.): Die Einigung Europas – Zugkraft und Kraftakt, Doppelheft 5-6/2004 der Zeitschrift Osteuropa, Berliner Wissenschaftsverlag: Berlin 2004, ISBN 3-8305-0829-8; 530 Seiten, € 28,–.

* Peter Becker, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Frank Schimmelfennig: The EU, NATO and the integration of Europe: rules and rhetoric, Cambridge University Press: Cambridge 2003, ISBN 0521535255; 338 Seiten, £ 18,99.

Antje Wiener/Thomas Diez: European Integration Theory: Past, Present and Future, Oxford University Press: Oxford 2003, ISBN 0-19-925248-3; 306 Seiten, £18.99.

Wichard Woyke (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union, Wochenschauverlag: Schwalbach/Ts. 2003, ISBN 3-87920-639-2; 120 Seiten, € 8,80.

den vier vorangegangenen Runden verglichen. Dabei zeichnen sich in der überbordenden Literatur zur Erweiterung unterschiedliche Genres ab.

Seit einigen Jahren wird der Prozess der Osterweiterung zu einem beliebten Métier politikwissenschaftlicher Lehrbücher, in deren Mittelpunkt die umfassende Beschreibung des Prozesses steht. Angesichts der Lehrbuch-Tradition der amerikanisch-britischen Politikwissenschaft ist es vornehmlich die englische Literatur, die diesen Markt beherrscht.[1] Seit dem Abschluss der Erweiterungsrunde haben Gesamtdarstellungen und Analysen sowie Studien über die integrationspolitischen Folgen der Erweiterung Konjunktur in der politikwissenschaftlichen Literatur. Daneben rücken auch analytische Einzelstudien und Prognosen über die Auswirkungen und Konsequenzen der Osterweiterung für einzelne Politikfelder in den Vordergrund. Hier kann für nahezu jedes Fachgebiet (ob Politik-, Sozial-, Wirtschafts- oder Rechtswissenschaften) oder jeden Politikbereich (von Arbeitsmarkt- bis Währungspolitik) auf eine reichhaltige Fachliteratur, insbesondere auch in den wissenschaftlichen Fachzeitschriften, zurückgegriffen werden. Dabei werden zunehmend die Auswirkungen und Kosten der Erweiterung sowohl für die Union als auch für die Beitrittsländer untersucht. Nachdem die Nicht-Beachtung der Erweiterungen der Union in den verschiedenen Theorieansätzen beziehungsweise -schulen der Integrationsforschung und der Internationalen Beziehungen des Öfteren kritisiert worden war, bemühen sich sowohl die Lehrbuchautoren als auch die Autoren von analytischen Einzelstudien verstärkt darum, diese Lücke zu schließen. Die Osterweiterung wird nun in die theoriegeleitete Analyse einbezogen und umgekehrt werden die Integrationstheorien um den Mechanismus der Aufnahme neuer Mitglieder ausgeweitet.

Die aktuelle wissenschaftliche Beschäftigung mit diesen Konsequenzen der Osterweiterung hat zusammengefasst derzeit vier inhaltliche Schwerpunkte:

- die geostrategischen Auswirkungen der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern in die Union und die Folgen für das transatlantische Verhältnis und die NATO;
- die ökonomischen und finanziellen Konsequenzen der Aufnahme von zehn ärmeren Mitgliedstaaten und die Frage nach den Gewinnern und Verlierern der Erweiterung;
- die Frage nach der Handlungsfähigkeit der erweiterten Union und den institutionellen Folgen;
- die Wirkung der Erweiterung auf und in spezifischen policies.

Alle diese Themen hat das monumentale Doppelheft *‚Die Einigung Europas. Zugkraft und Kraftakt'* der *Zeitschrift Osteuropa* mit einem, wie die Herausgeber einräumen, „irritierenden Umfang" von 518 Seiten, aufgenommen. Die Ergebnisse, zu denen die Autoren in 17 Beiträgen gelangen, überzeugen durch ihre Dichte und die Genauigkeit der Analyse. Eine besondere Stärke des Bandes ist die Verbin-

1 Beispielhaft zu nennen sind hier die hervorragenden Überblicksdarstellungen von Graham Avery/Fraser Cameron: The Enlargement of the European Union, Sheffield Academic Press 1998; Heather Grabbe/Kirsty Hughes: Enlarging the EU Eastwards, Royal Institute of International Affairs, London 1998; Michael J. Baun: A Wider Europe. The Process and Politics of European Enlargement, Boston/Oxford 2000.

dung von Gesamtbewertungen des Prozesses (Lippert, Vobruba) und Würdigungen aus der Sicht der beitretenden Staaten (Bronislaw Geremek und György Konrád) mit Beiträgen zu tieferreichenden Strukturveränderungen innerhalb der Union (Hrbek, Neyer, Beichelt, Hartwig/Nicolaides) und den aktuellen Reformdebatten (Maurer zum Konvent, Rieger zur Agrarpolitik, Conzelmann zur Strukturpolitik). Hart geht dabei *Elmar Rieger* in seinem Aufsatz zur Osterweiterung der Agrarpolitik mit der Europäischen Union ins Gericht. Nicht die Wiedervereinigung Europas, sondern die „Erweiterung des agrarpolitischen Bürokratismus der Europäischen Union nach Osten" stehe nun auf der Tagesordnung und damit werde erneut eine umfassende Planung und Regulierung der ländlichen Wirtschafts- und Einkommensverhältnisse eingeführt. Herauszuheben sind auch die Analysen zu den Auswirkungen der Erweiterung auf die politischen Systeme und Gesellschaften in den beitretenden Staaten, wie der Beitrag von *Winfried Thaa*, der die schwierige Entwicklung von Zivilgesellschaften in den Beitrittsländern nachzeichnet.

Eine besondere Leistung des Sammelbandes ist die Zusammenführung von zwei Teilbereichen der deutschen Politikwissenschaft. Einerseits die Europa- und Integrationsforschung, also des Teilbereichs, der sich auf den Prozess der bisher auf Westeuropa beschränkten Integration konzentrierte, und andererseits der Osteuropaforschung, die sich mit den Staaten des ehemaligen Warschauer Vertrags befasste. Dass die unterschiedlichen Perspektiven beider Teilbereiche einer weiteren Annäherung bedürfen, steht allerdings außer Frage. Mit der Mitgliedschaft der zehn Neuen ist europäische Integrationsforschung zu einem gesamteuropäischen Forschungsfeld geworden und umgekehrt bedeutet der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Union, dass die Europäisierung der Staaten und Gesellschaften in den neuen Mitgliedstaaten auch in der Osteuropaforschung angekommen ist.

Auch das von *Fraser Cameron* herausgegebene Lehrbuch beleuchtet die genannten Schwerpunkte der aktuellen wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Osterweiterung. Allerdings erreichen die Beiträge nicht die analytische Dichte der Doppelnummer der Zeitschrift Osteuropa. Sie liefern dennoch einen hilfreichen ersten Einblick in die wissenschaftliche Debatte, erörtern die Positionen der handelnden Akteure und Institutionen, stellen die Konfliktlinien dar und geben für den interessierten Leser weiterführende Literaturhinweise. Die Analysen der ausgewiesenen Experten werden eingerahmt von zwei Beiträgen des Herausgebers, der als Direktor des Brüsseler European Policy Centre und früherer Mitarbeiter in der Generaldirektion Außenbeziehungen der Europäischen Kommission ein exzellenter Kenner der europapolitischen Praxis ist. In seiner Einführung stellt Cameron dabei die fünfte Erweiterung der Union in den weiteren Zusammenhang der Debatte von Erweiterung und Vertiefung, die den europäischen Integrationsprozess von Beginn an begleitet hat. Er beschreibt kurz die wesentlichen Kennzeichen der früheren Erweiterungsrunden und gibt einen Überblick über die Auswirkungen der Osterweiterung auf die Unionsorgane und die ideellen Fundamente des europäischen Integrationsprozesses. In seinem Schlusskapitel ordnet Cameron dann die Hauptargumente der Einzelbeiträge in die Diskussion über die Konsequenzen der Erweiterung für die weitere Entwicklung der Europäischen Union ein. Aus der Sicht des politischen Pragmatikers betont er dabei die Notwendigkeit, die politische Handlungsfähigkeit der erweiterten Union zu sichern. Ein Ausweg könnten neue Formen der vertieften Zusammenarbeit sein, so Cameron.

Insgesamt bietet das Lehrbuch in sehr komprimierter Form einen guten Überblick über die Erweiterung, ordnet die Osterweiterung in den Gesamtzusammenhang der europäischen Integration ein und beleuchtet die wesentlichen Herausforderungen, die sich aus der Erweiterung herauskristallisiert haben. Damit bietet es einen hilfreichen Einstieg in die vertiefte

Beschäftigung mit dem Verlauf der Osterweiterung. Einen exzellenten Einblick in die eigentliche Verhandlungsphase der Osterweiterung bietet der Beitrag von *Graham Avery*. Als langjähriger Berater der Kommission zu Erweiterungsfragen ist Avery seit vielen Jahren mit den Fragen der Osterweiterung vertraut und erläutert fachkundig sowohl die lange Vorgeschichte der Erweiterung seit 1989/90 als auch die eigentliche Verhandlungsphase von 1998 bis 2003. Dabei diskutiert er die wesentlichen Phasen der Beitrittsverhandlungen und die schwierigen politischen Fragen wie die Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Einbindung der neuen Mitglieder in den Finanzrahmen und in das System der Gemeinsamen Agrarpolitik. In seinen Augen bildet der Beitritt den Abschluss eines historischen Prozesses, dessen häufig kritisierte Dauer von fast 15 Jahren notwendig gewesen sei für die notwendige und adäquate Vorbereitung.

Diesem insgesamt positiven Urteil folgt *Barbara Lippert* nicht. Für sie ist die Osterweiterung ein glanzloser Arbeitserfolg und keine Sternstunde der europäischen Integration. In dem Einführungsaufsatz zu dem von ihr herausgegebenen Sammelband des Instituts für Europäische Politik zeichnet sie gekonnt die wesentlichen Motive, Instrumente und Phasen des Erweiterungsprozesses nach und kommt dann zu dem Ergebnis, dass die Union sich nach der Erweiterung in einer Krise wiederfinde.

Ihre Analyse des Erweiterungsprozesses bildet eine lesenswerte Ergänzung der Detaildarstellung von *Peter Ludlow*. Ludlow, Gründungsdirektor des Centre for European Policy Studies in Brüssel, liefert mit seiner minutiösen Darstellung der Endphase des Verhandlungsprozesses bis zum entscheidenden Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 einen detaillierten Einblick in die Verhandlungsprozesse sowohl innerhalb der Union als auch zwischen der Union und den Beitrittskandidaten. Eingebunden in eine Darstellung zum Hintergrund der Osterweiterungsrunde liegt der Schwerpunkt der Monographie auf dem ‚endgame' des Erweiterungsprozesses im Jahr 2002. Diese eindrucksvolle Darstellung ist besonders wertvoll, um sich den Verlauf der dramatischen Schlussphase des Erweiterungsprozesses noch einmal vor Augen zu führen. Ludlow legt dabei seinen Schwerpunkt auf die Rolle der Präsidentschaften und einzelner Persönlichkeiten. So verhehlt er nicht die Skepsis der Santer-Kommission und lobt die Dynamik der Prodi-Kommission. Seine Darstellung reicht zugleich über den eigentlichen Verhandlungsprozess mit den Beitrittsländern aus Mittel- und Osteuropa hinaus und verdeutlicht wie auch äußere Ereignisse und Anstöße den Verhandlungsprozess beeinflussen konnten. Eindrucksvoll ist auch die Analyse der begrenzten Reformfähigkeit der Union und die mit der Aufnahme von zehn ärmeren und zumeist kleineren neuen Mitgliedern erforderliche neue Austarierung zwischen großen und kleinen, armen und reichen Mitgliedstaaten. Die Darstellung des Verhandlungsprozesses wird ergänzt durch die Erörterung zusätzlicher Problemfelder, wie die Frage des Status der Türkei, die besondere Konfliktlage in Zypern oder das Verhältnis zu Russland am Beispiel der Sonderverhandlungen über die Region Kaliningrad. Insgesamt liefert das Buch einen sehr wertvollen Einblick in die heiße Schlussphase der Verhandlungen mit der Einigung auf den politischen Gesamtrahmen und der Lösung einer Vielzahl von Detailfragen. Etwas zu kurz kommt allerdings die Analyse der wichtigen politischen Grundsatzentscheidungen zur Prozesssteuerung (Gruppen- oder Regatta-Szenario, Festlegung eines verbindlichen Beitrittstermins, wie er immer wieder von den Beitrittsländern gefordert worden war) oder die Diskussion der Konsequenzen der ‚big bang'-Erweiterung für die Europäische Union, also der zeitgleichen Aufnahme von zehn ärmeren neuen Mitgliedstaaten.

Gerade diese Diskussion ist eine Stärke des Sammelbandes von *Barbara Lippert* zu Bilanz und Folgeproblemen der Erweiterung. Der Band schlägt den Bogen von der Abschlussanalyse des Beitrittsprozesses zu den sich anschließenden Fragen nach der inneren

Reformfähigkeit der erweiterten Union und steckt somit den Rahmen der weiteren Forschungsagenda ab. In den Beiträgen wird der Prozess der institutionellen Vertiefung im Zuge des Verfassungsprozesses ebenso beleuchtet, wie die Verhandlungen über den ersten Finanzrahmen der erweiterten Union, die Verteilung der ökonomischen und sozialen Kosten der Erweiterung zwischen den neuen und alten Mitgliedstaaten und die künftigen zentralen Handlungsfelder der erweiterten Union. *Jörg Monar* kommt in seinem Aufsatz zur Innen- und Justizpolitik in der erweiterten Unon zu dem Ergebnis, dass die Gemeinschaftsmethode verbunden mit Mehrheitsentscheidungen die Entscheidungsfähigkeit der Union sichert. Hingegen sehen *Mathias Jopp, Barbara Lippert* und *Elfriede Regelsberger* für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gerade in den neuen Möglichkeiten der Gruppenbildung und der Avantgardeprozesse die Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der erweiterten Union.

Zugleich liefert der Sammelband ähnlich wie das Lehrbuch von *Fraser Cameron* einen umfassenden Einstieg in die wissenschaftliche Erweiterungsdiskussion. Betont wird der Lehrbuchcharakter durch die kursorische Einordnung der Erweiterung in die Theorieansätze der Integrationsforschung im Einführungskapitel und insbesondere durch die mit einer Literaturzusammenstellung verbundene Chronologie des Erweiterungsprozesses von 1989 bis 2004.

Eine kürzere und weniger ambitionierte deutschsprachige Einführung hat *Wichard Woyke* in der Reihe Einführung Politik des Wochenschauverlags vorgelegt. In fünf Einzelbeiträgen beleuchten junge Politikwissenschaftler die Osterweiterung aus unterschiedlichen Blickwinkeln und mit verschiedenen Schwerpunkten, wie zum Beispiel die Innen- und Justizpolitik oder die geostrategischen Motive der Union, die der Osterweiterung zu Grunde lagen.

Eine der politischen Praxis dienende Studie legt *Heather Grabbe,* stellvertretende Direktorin des Centre for European Reform in London, vor. Sie diskutiert in ihrem Essay die Folgeprobleme der Erweiterung und rückt dabei die Diskussion verschiedener Szenarien in den Mittelpunkt. Wie werden sich die neuen Mitgliedstaaten in der erweiterten Union verhalten, wo liegen ihre spezifischen Interessen und zu welchen Fragen haben sie noch keine eindeutige und feste Position eingenommen? Damit liefert auch sie einen Beitrag zur Debatte, wie die Erweiterung das Gesicht der EU-25 verändern wird. Der Befürchtung, dass die ‚big bang'-Erweiterung in der ewigen Debatte von Vertiefung und Erweiterung zu einer Verlangsamung der Integrationsdynamik führen werde, stellt sie die These gegenüber, dass bisher jede Erweiterung zu einer nachfolgenden Vertiefung geführt habe und dass auch die Osterweiterung zu einer Europäisierung neuer Politikfelder führen wird. Die Herausforderung der Integration der Neuen führe zur Notwendigkeit der verstärkten Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten, um die Heterogenität der Union zu bekämpfen. Dabei setzt Grabbe offensichtlich auf das Instrumentarium der Methode der offenen Koordinierung. Gemeinsame Absprachen über Ziele und der Wettbewerb über die besten Methoden seien wahrscheinlicher als der bisherige Weg über zusätzliche Transfers aus dem EU-Haushalt. Sie sieht Bedarf zur weiteren Vertiefung in den Bereichen der Innen- und Justizpolitik und der Außen- und Sicherheitspolitik. Als Beispiele nennt sie den Schutz der neuen Außengrenzen der erweiterten Union, die Erarbeitung einer europäischen Minderheitenpolitik sowie die Formulierung einer neuen Ostpolitik der Union gegenüber ihren neuen osteuropäischen Nachbarn.

Allerdings werde diese verstärkte Nachfrage nach gemeinsamen Lösungen nicht zwangsläufig zu einer Stärkung der klassischen Gemeinschaftsmethode führen. Vielmehr sieht Grabbe alternative Methoden und Lösungswege zum Beispiel durch neue Gruppenbildungen in der Union. Allerdings hielten diese Gruppen nur

zeitlich befristet zusammen und differierten je nach Politikfeld und Interessenkonstellation in ihrer Zusammensetzung. Dies führe ebenfalls zu einer veränderten Rolle der Europäischen Kommission, die als „OECD mit Zähnen" häufiger als bisher als Vermittler zwischen den Mitgliedstaaten beziehungsweise den Gruppen agieren müsse. Indes fehlt in dem Essay eine vertiefte Diskussion, wie in dieser doch sehr stark von exekutiver Handlungsfähigkeit und Effizienz geleiteten Vorstellung der Zukunft der erweiterten Union die innere Festigkeit und Kohärenz erhalten werden kann. Ohne Vorbehalte kann man jedoch der Prognose Grabbes zustimmen, dass politische Führung in der erweiterten Union vor dem Hintergrund der komplexen und instabilen Koalitionen sehr viel schwieriger werden wird.

Eine ähnliche Wirkungsanalyse hat auch der ehemalige niederländische Ministerpräsident *Wim Kok* im Auftrag der Europäischen Kommission vorgelegt. Er legte diesen Bericht am 19. März 2003 vor, also unmittelbar nach Abschluss der Verhandlungen, aber noch vor dem offiziellen Beitrittstermin. Darin findet sich die Argumentationskette wieder, mit der sowohl Kommission als auch Mitgliedstaaten die besondere Bedeutung der Erweiterung wiederholt betont und ihre Zustimmung begründet hatten. Die Erweiterung war demnach vornehmlich eine politisch-motivierte Entscheidung für Frieden, Stabilität und Demokratie auf dem europäischen Kontinent. Sie unterschied sich von den vorangegangenen Erweiterungen dadurch, dass sie der Europäischen Union eine neues „kontinentales Betätigungsfeld" eröffnet. Die Aufnahme der Neuen wird als Impuls zur Erneuerung des europäischen Integrationsprozesses insgesamt interpretiert. Im Einzelnen werden neben der Erläuterung der Beitrittsmotive der Kandidaten und der Erweiterungsgründe der Union die Auswirkungen der Erweiterung für die Bereiche Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Finanzen, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Innere Sicherheit, Umwelt und Verbraucherschutz diskutiert. Zweifellos gibt es in dem Prozess neben den Gewinnern auch Verlierer. Den Skeptikern hält das offiziöse Kok-Papier allerdings entgegen, dass den Kosten der Erweiterung nicht der Status quo entgegenzusetzen sei sondern die hypothetischen Kosten der Nicht-Erweiterung.

Auch *Helen Wallace* geht in ihrem Beitrag zum Sammelband von *Maria Green Cowles* und *Michael Smith* der Grundsatzfrage nach dem Zusammenspiel von Erweiterung und Vertiefung nach. Sie sieht keinen Widerspruch zwischen beiden Prozessen. Allerdings bemängelt sie, dass die politikwissenschaftliche Theoriebildung die Dimension der Erweiterung und deren Auswirkungen auf den Integrationsprozess noch nicht angemessen aufgenommen habe. Ähnlich wie in der Ökonomie die These eines „optimalen Währungsraumes" diskutiert werde, fehle in der Politikwissenschaft eine theoriegeleitete Diskussion über einen optimalen politischen Integrationsraum. Zwar gebe es Teilstudien, aber die Einbindung in eine Makro-Theorie stehe noch aus.

Diese Kritik haben *Antje Wiener und Thomas Diez* für das von ihnen herausgegebene Lehrbuch über die europäischen Integrationstheorien aufgenommen. Sie haben die Autoren gebeten, in die Darstellung ihrer Theorieansätze die Dimension der Erweiterung aufzunehmen. Die Erweiterung, so die Herausgeber, sei ein Testfall für die Plausibilität der Herangehensweise einer Theorie an das Forschungsobjekt. Der Sammelband bietet eine überaus hilfreiche Gegenüberstellung der verschiedenen Theorieschulen des Föderalismus (Michael Burgess), des Neo-Funktionalismus (Philippe C. Schmitter), des liberalen Intergouvernementalismus (Frank Schimmelfennig) und der verschiedenen Forschungsansätze, wie des Governanceansatzes (Jachtenfuchs/Kohler-Koch), der Policy-Netzwerke (Peterson) oder des Konstruktivismus (Risse).

Die Erweiterungsliteratur sei zu stark an der Darstellung und Analyse der Problematik interessiert und zu deskriptiv, meint auch *Frank Schimmelfennig*. Anders als Wiener und Diez wählt er für seine Monographie den umge-

kehrten Weg und erklärt die Erweiterung von Union und NATO mit dem theoretischen Ansatz des Konstruktivismus. Er geht dabei von der These aus, dass die normativ-konstitutiven Grundlagen der westlichen Gemeinschaften wichtiger waren für den Erweiterungsprozess als materielle Argumente. Nicht rationale Kosten-Nutzen-Abwägungen hätten letztlich den Ausschlag für die Erweiterung gegeben, sondern die kollektiven Identitäten auf der Grundlage westlich-liberaler Normen und Werte. Die rhetorische Wiederholung und Betonung dieser konstitutiven Fundamente sowie deren Umsetzung in politisches Handeln hätten den Prozess bestimmt. Schimmelfennig gelingt in seiner überzeugenden Darstellung eine Verbindung von theoriegeleiteter politikwissenschaftlicher Forschung mit genauer empirischer Aufarbeitung der beiden Erweiterungsprozesse. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch *Ulrich Sedelmeyer* in seiner Analyse der Osterweiterung in dem von Cowles/Smith herausgegebenen Sammelband. Es habe keine wirkliche Grundsatzdebatte über die Konsequenzen der Erweiterung für den europäischen Integrationsprozess stattgefunden und damit keine rationale Interessendefinition innerhalb der Europäischen Union. Für die Grundsatzentscheidung zur Aufnahme und zur Einleitung des Beitrittsprozesses sei vielmehr die kollektive Identität als westliche Wertegemeinschaft maßgeblich gewesen. Danach habe das inkrementalistische Erweiterungsverfahren der Union den Prozess irreversibel gemacht.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass bereits lange vor dem offiziellen Beitrittstermin der neuen Mitglieder zum 1. Mai 2004 die wissenschaftliche Aufarbeitung der fünften Erweiterungsrunde begonnen hat. Dabei besticht die Literatur sowohl durch die Breite der Themenwahl in Detail- und Teilstudien als auch durch die Dichte und Tiefe der Analysen. In den Studien ist ein breiter Konsens über die besonderen Herausforderungen festzustellen, vor die sich die erweiterte Union nun gestellt sieht. Zweifellos hat die Osterweiterung die politische, ökonomische und soziale Heterogenität der Europäischen Union immens vergrößert – mit konfliktträchtigen Folgen. Die sich abzeichnenden Verteilungskämpfe im Zuge der Agenda 2007-Verhandlungen sind dafür erste Belege. Zugleich ist trotz des letztlich erfolgreichen Abschlusses der Regierungskonferenz die Handlungsfähigkeit der Union und ihrer Institutionen nicht ausreichend gesichert. Und darüber hinaus entfaltet die Union weiterhin eine starke Anziehungskraft auf weitere Interessenten, so dass die Aufnahme der zehn neuen Mitglieder nicht die letzte Erweiterungsrunde bleiben wird.

Für die künftige Forschungsagenda sind damit die Themen definiert und es werden bereits mögliche Szenarien und Antworten diskutiert. Dabei rückt insbesondere bei den pragmatischen Beobachtern und im Bereich der Politikberatung die Sicherung der Handlungsfähigkeit der Union und ihrer Institutionen in den Vordergrund der Analysen. Allerdings betonen diese Beobachter allzu voreilig und einseitig den outputorientierten Aspekt der Handlungsfähigkeit. Die Hervorhebung der neuen Möglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit und der Bildung einer europäischen Avantgarde oder der Methode der offenen Koordinierung übersieht, dass gerade in der erweiterten Union die Frage der europäischen Demokratie und Teilhabe, der gemeinsamen Identität und der gegenseitigen Solidarität von fundamentaler Bedeutung für den inneren Zusammenhalt der Union werden wird.

TAGUNG

Der Europäische Verfassungsvertrag – Fortschritte für ein demokratisches und handlungsfähiges Europa

*Katrin Pecker und Charlotte Reimann**

Nachdem der Konvent für die Zukunft Europas nach 17-monatiger Arbeit im Juni 2003 dem Europäischen Rat in Thessaloniki seinen Entwurf für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa vorgelegt hatte, gelang es der Regierungskonferenz unter italienischer Ratspräsidentschaft im Dezember 2003 zunächst nicht, eine Einigung zu erzielen. Die Annahme der Europäischen Verfassung schien auf Grund des spanischen und polnischen Widerstandes in weite Ferne gerückt. Jedoch veränderten die Anschläge in Madrid vom 11. März 2004 und der damit verbundene Wahlsieg der spanischen Linken sowie der Regierungswechsel in Polen die Verhandlungsbereitschaft der beiden Staaten, so dass die europäischen Staats- und Regierungschefs am 18. Juni 2004 in Brüssel einstimmig einen Text über die Verfassung für Europa verabschieden konnten. In einem feierlichen Akt und in Anlehnung an die Römischen Verträge von 1957 unterzeichneten am 29. Oktober 2004 in Rom alle 25 EU-Mitgliedstaaten den Verfassungsvertrag. Somit wurde eine weitere wichtige Hürde auf dem Weg zur Realisierung der ersten europäischen Verfassung genommen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung trafen sich am 23. und 24. September 2004 im Institut für Europäische Politik in Berlin rund 150 Experten und Interessierte aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft, um darüber zu debattieren, inwieweit der Verfassungstext geeignet ist, die Europäische Union handlungsfähiger, effizienter und demokratischer zu gestalten. Im Vordergrund standen aber

Der Europäische Verfassungsvertrag – Grundstein für ein demokratisches und handlungsfähiges Europa?

Konferenz des Instituts für Europäische Politik (IEP) unter Mitwirkung des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI), der Trans European Policy Studies Association (TEPSA) und des European Network of Jean Monnet Centers of Excellence und mit freundlicher Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung und der Europäischen Kommission

Berlin, 23./24. September 2004

Begrüßung
Dr. Jürgen TRUMPF, Generalsekretär des Rates der EU a.D.; Präsident der Kuratorenversammlung, IEP, Berlin
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg; Vorstandsvorsitzender, AEI, Berlin
Prof. Dr. Christian FRANCK, Université Catholique de Louvain; Generalsekretär, TEPSA, Brüssel

Plenum
Der Europäische Verfassungsvertrag: Eine politische Bewertung
Vorsitz
Dr. Mathias JOPP, Direktor, IEP, Berlin
Eröffnungsstatement
Dr. Klaus SCHARIOTH, Staatssekretär, Auswärtiges Amt, Berlin
Panelstatements
Prof. Dr. Klaus HÄNSCH, MdEP, Brüssel/Düsseldorf
Wojciech WIECKOWSKI, Gesandter, Botschaft der Republik Polen, Berlin

* Katrin Pecker, Institut für Europäische Politik, Berlin.
Charlotte Reimann, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Plenum
The Nature of the Beast? Thesen zur Einordnung des Verfassungsvertrages

Vorsitz
Dr. Jürgen TRUMPF, Generalsekretär des Rates der EU a.D.; IEP, Berlin

Einführungsstatements
Peter ALTMAIER, MdB, Ausschuss für EU-Angelegenheiten, Berlin
Prof. Dr. Christian FRANCK, Université Catholique de Louvain
Prof. Dr. Iain BEGG, European Institute, London School of Economics, London
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Arbeitsgruppe I
Institutionen und Verfahren: effizienter, transparenter, demokratischer?

Vorsitz
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln; Vorstandsvorsitzender, IEP, Berlin; Vorsitzender, TEPSA, Brüssel

Einführungsstatements
Dr. Eckart CUNTZ, Ministerialdirektor, Leiter der Europaabteilung, Auswärtiges Amt, Berlin
Prof. Dr. Joachim SCHILD, Universität Trier
Dr. Christian DEUBER, Commissariat Général du Plan, Paris

Arbeitsgruppe II
Politikbereiche: mehr Zuständigkeiten, größere Handlungsfähigkeit?

Vorsitz
Joachim BITTERLICH, Botschafter a.D., Executive Vice President International Affairs, Vedia Environnement, Paris

Einführungsstatements
Prof. Dr. Jörg MONAR, European Institute, Universität Sussex, Brighton
Dr. Elfriede REGELSBERGER, Stellv. Direktorin, IEP, Berlin
Hans-Bernhard WEISSERTH, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, Brüssel
Prof. Dr. Wim KÖSTERS, Ruhr-Universität, Bochum
Dr. Christian WEISE, Generaldirektion Haushalt, Europäische Kommission, Brüssel

nicht nur die politische und juristische Beurteilung und Einordnung des Vertrages, sondern auch Fragen zur Zukunft des Vertrages im Hinblick auf die ungewisse Ratifizierung in allen 25 Mitgliedstaaten. Der größtenteils deutsche Teilnehmerkreis wurde bereichert durch Vertreter aus Frankreich, Großbritannien, Polen und anderen Mitgliedstaaten. An der Organisation der Konferenz haben neben dem Institut für Europäische Politik der Arbeitskreis Europäische Integration, die Trans European Policy Studies Association (TEPSA) und das European Network of Jean Monnet Centers of Excellence mitgewirkt. Die Konferenz wurde unterstützt von der Europäischen Kommission und der Fritz Thyssen Stiftung.

Der Europäische Verfassungsvertrag – ein Fortschritt für die Integration?

Den inhaltlichen Auftakt bildete der Vortrag von Staatssekretär *Klaus Scharioth*. Er fasste die bedeutsamsten Integrationsfortschritte der Verfassung zusammen, zu denen an erster Stelle der Zugewinn an politischer Handlungsfähigkeit, insbesondere in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), zählte. Seiner Ansicht nach werden mit der Einführung der doppelten Mehrheit, der Schaffung eines europäischen Außenministers und eines europäischen diplomatischen Dienstes sowie der größeren Kontinuität der Präsidentschaft im Europäischen Rat Instrumente geschaffen, die die Europäische Union dazu befähigen, sich den neuen internationalen Herausforderungen effizienter zu stellen. Ein zweiter Punkt sei die Stärkung der demokratischen Legitimation: Nicht nur, dass die Rechte des Europäischen Parlaments gestärkt werden, als Beispiel führte er die Mitwirkung des Parlaments an der Einsetzung der Kommission an, sondern auch, dass die nationalen Parlamente durch ein Frühwarnsystem am europäischen Gesetzgebungsprozess beteiligt werden, sei ein Beweis einer breiteren demokratischen Grundlage der Europäischen Union. Als dritten Punkt nannte er die Integrationsfortschritte in der Sachpolitik. Hierbei ging er insbeson-

dere auf die Verbesserungen im Bereich Justiz und Inneres sowie Außenpolitik ein. Er begrüßte die Aufhebung der Säulenstruktur, die verstärkte Zusammenarbeit in der GASP sowie in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), den Plan zum Aufbau eines gemeinsamen Grenzschutzes und den Ausbau von Europol und Eurojust. Mit seinem vierten Punkt konzentrierte er sich auf die größere Transparenz, die durch die Verfassung geschaffen werde. Als wichtigste Beispiele führte er die klare Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sowie zwischen den europäischen Institutionen, die Schaffung der eigenen Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union und die Verringerung der Anzahl europäischer Rechtsakte an.

Klaus Hänsch betonte vor allem die Bedeutung der Konventsmethode. Ihm war es wichtig, noch einmal hervorzuheben, dass der Konventsentwurf nicht nur Grundlage der Regierungskonferenz war, sondern dass auch circa 90 Prozent dieses Entwurfs „unbeschadet" die Regierungskonferenz passiert haben, was man zum Zeitpunkt der Erteilung des Mandats an den Konvent nicht unbedingt erwarten konnte. Als Maßstab zur Bewertung von Erfolg oder Misserfolg des Ergebnisses der Regierungskonferenz plädierte er dafür, den Beschluss von Laeken als Grundlage heranzuziehen. Die Zielsetzung, die Europäische Union langfristig zu einem Staat zu verschmelzen, lehnte er als Maßstab der Erfolgsbewertung entschieden ab. Die Verfassung sei auch so „richtig viel wert". Sie schaffe eine Struktur, die auf Dauer angelegt sei und die nun endlich dem „Reformstakkato" ein Ende setzen werde.

Das Wesen der künftigen Union

Nachdem das erste Plenum mit einer insgesamt positiven politischen Bewertung des Verfassungsvertrags geschlossen hatte, setzte sich das zweite Plenum mit der Frage auseinander, was für ein juristisch-politisches Geschöpf der Verfassungsvertrag denn nun sei, wobei die Bewertungen von der „Missgeburt" bis zum „Fabelwesen" reichten. *Christian Franck* sprach sich dafür aus, mit Jacques Delors von einem Staatenbund zu sprechen. Bezüglich der inneren Konstitution habe der Konvent das institutionelle Gleichgewicht erhalten, indem er alle drei Eckpfeiler des europäischen Hauses, besonders jedoch das Europäische Parlament gestärkt habe. Da dies jedoch keine revolutionäre Neuheit, sondern nur die Fortsetzung des bisherigen Integrationstrends sei, komme auch dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) nur die Bedeutung eines weiteren Meilensteins der europäischen Vertragsgeschichte zu.

Plenum
Die Zukunft der Europäischen Union
Vorsitz
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg
Einführungsstatements
Dr. Nikolaus MEYER-LANDRUT, VLR I, Referatsleiter, Europaabteilung, Auswärtiges Amt, Berlin
Prof. Dr. Thomas RISSE, Freie Universität Berlin
Brendan DONNELLY, Direktor, Federal Trust, London
Dr. Andreas MAURER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Iain Begg analysierte die wirtschaftliche Dimension des VVE, wobei er zu dem Ergebnis gelangte, dass etwa im Hinblick auf die Lissabon-Strategie nur wenige Neuheiten zu verzeichnen seien. Eine Aufwertung habe indes das Ziel der nachhaltigen Entwicklung erfahren. Insgesamt sei die Wirtschaftspolitik der Union nach wie vor unvollständig und wenig konsistent. Um den ökonomischen Problemen des Kontinents wie auch einzelner Staaten effektiv zu begegnen, seien daher langfristig energische und zügige Reformen erforderlich, welche politikfeldübergreifend ansetzen müssten.

Peter-Christian Müller-Graff bot eine ebenso innovative wie unterhaltsame Klassifizierung des VVE: In Anlehnung an die Biologie be-

zeichnete er den Verfassungsvertrag als genetisches Programm eines Mechanismus, der erst noch zum Leben erweckt werden müsse. Aus juristischer Perspektive stelle der VVE eine Art Gesellschaftsvertrag dar, der eben auch verbandsstrukturierende Funktionen erfülle. Der VVE sei, um das Gleichnis weiterzuführen, kein Klon eines Staates oder Bundes, sondern vielmehr das Ergebnis einer Zellkernverschmelzung mit Mutaten: der Verfassungsvertrag verbinde nämlich EG- und EU-Vertrag zu einem Organismus mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Debatte um „the nature of the beast" könne kaum zu einem Ergebnis führen, solange die Diskutanten aus staatlicher oder aber aus völkerrechtlicher Perspektive argumentierten. Keine dieser Disziplinen verfüge über Mittel und Begrifflichkeiten, den VVE vollständig zu erfassen. Müller-Graff kam folglich zu dem Resultat, dass es sich nicht um ein ‚Biest', sondern um ein transnationales Zivilisationswesen handele.

Nach dem Votum der Wissenschaft kam zu Ende des zweiten Plenums wiederum die Politik zu Worte: *Peter Altmaier* sieht den VVE als „Biest mit zwei Köpfen und drei Mündern – aber mit einer Seele und guter Entwicklungsfähigkeit". Er wies darauf hin, dass die zwiespältige juristische Natur des VVE sich auf inhaltlicher Ebene wiederhole, da der VVE einerseits den Präsidenten der Kommission andererseits den Präsidenten des Europäischen Rates stärke. Letzterer könne nur dann Erfolg haben, wenn er einem föderalen Ideal anhänge, ansonsten sei er zum Scheitern verurteilt. Der Europäische Rat selbst sei mit der letzten Erweiterung von einer vertraulichen Runde zu einem quasi-Forum mutiert. Der Kommissionspräsident müsse zunehmend mit dem Europäischen Parlament zusammenarbeiten und auch gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit agieren. Die Politisierung des Amtes sei bereits bei der Ernennung Barrosos deutlich geworden. Abschließend betonte Altmaier, dass ungeachtet der Mängel und offen gebliebenen Wünsche, wie etwa hinsichtlich der weiteren Ausdehnung der Mehrheitsbeschlüsse, nun eine Konstitutionalisierungspause erforderlich sei, um die Bürger in den Integrationsprozess mitzunehmen. Die Aufgabe des Konvents sei die institutionelle Reform gewesen, in den kommenden Jahren müsse die Politik sich nun der inhaltlichen Weiterentwicklung widmen.

Mehr Demokratie und Effizienz?

In der ersten Arbeitsgruppe diskutierten die Teilnehmer, inwieweit es durch die Verfassung gelang, die Institutionen und die Verfahren demokratischer und effizienter zu gestalten. *Eckart Cuntz* machte in seinem Vortrag deutlich, dass in der Verfassung „echte Fortschritte im Sinne der Handlungsfähigkeit" erkennbar sind. Hierbei bezog er sich insbesondere auf die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen sowie die Erschwerung von Blockademöglichkeiten bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit. *Joachim Schild* nannte die Einführung der doppelten Mehrheit einen „echten Quantensprung bezüglich der Handlungsfähigkeit", besonders im Vergleich zu Nizza. Allerdings bedauerte er, dass bei der Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens der Europäischen Union, beim Eigenmittelsystem und bei der Steuerharmonisierung Rückfälle in die Einstimmigkeit zu verzeichnen seien. Das Ergebnis sei deshalb in jedem Fall besser als Nizza, aber es sei deutlich hinter den Vorschlägen des Konvents zurückgeblieben.

Hinsichtlich der Effizienzsteigerung nahm der erreichte Kompromiss über die Anzahl der Kommissare einen wesentlichen Raum in der Diskussion ein. Insgesamt befürwortete die Mehrheit der Diskussionsteilnehmer die getroffene Übereinkunft ‚ein Land – ein Kommissar' bis 2014. Dieser Formel folgend würde es aber schon nach dem Beitritt Bulgariens, Rumäniens und vielleicht auch Kroatiens schwierig werden und man müsse dann „schon nach Ressorts suchen", so Eberhard Rhein. Schild und Wolfgang Wessels betonten jedoch, dass gerade in den europakritischen Staaten die Entsendung eines Kommissars

nach Brüssel als wesentliches Kriterium für die Legitimität der Mitgliedschaft des Staates innerhalb der Union angesehen werde. Daher sollte in diesem Fall die Repräsentation im Vordergrund stehen und weniger die Effektivität, weil die Kommissare nicht nur „Repräsentanten" sondern auch „Interpreten" ihres Landes seien.

Im zweiten Abschnitt der Arbeitsgruppe lag der Schwerpunkt der Debatte auf der Differenzierung und Flexibilisierung der institutionellen Verfahren, wobei sich die Runde insbesondere auf Fortschritte bei den verschiedenen Zusammenarbeitsformen innerhalb und außerhalb der Union konzentrierte. *Christian Deubner* berichtete einführend über die Entwicklung der verstärken und der engeren Zusammenarbeit seit Amsterdam. Dabei bemängelte er insbesondere, dass die bereits bestehenden Einsetzungsverfahren für die verstärkte Zusammenarbeit nicht flexibel genug seien und daher die Mehrheit der Kooperationen stets außerhalb der Unionsverträge beschlossen und erst später in die Union überführt würden. Als Beispiel nannte er die Eurogruppe und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Des Weiteren kritisierte er den VVE hinsichtlich der verstärkten Zusammenarbeit als unzureichend, da keine nennenswerten Verbesserungen erzielt werden konnten. Im Hinblick auf eine stärkere Integration und Kooperation innerhalb der Europäischen Union wurde in der sich daran anschließenden Diskussion vor allem über die Möglichkeit der Bildung einer Kerngruppe debattiert, wobei sich die Mehrheit der Arbeitsgruppe dafür aussprach, sollte die Ratifizierung des Verfassungsvertrages nicht in allen Mitgliedstaaten gelingen. Deubner deutete an, dass dies juristisch gesehen durchaus möglich wäre, allerdings politisch nur schwer durchsetzbar, wenn nicht gar unrealistisch sei.

Das Potenzial des Verfassungsvertrags in der Sachpolitik

Die zweite Arbeitsgruppe beleuchtete die konkreten Potenziale, die der VVE erstens in der Außen- und Sicherheitspolitik, zweitens in der Innen- und Justizpolitik und drittens in der Wirtschafts- und Finanzpolitik geschaffen hat.

Elfriede Regelsberger betonte, dass die Errungenschaften des VVE im Bereich der GASP immer im Vergleich zum Vertrag von Nizza zu bewerten seien. Nur vor diesem Hintergrund sei die Weiterentwicklung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Union ungeachtet ihrer Defizite richtig zu beurteilen. Abgesehen von einer deutlicheren Betonung der gemeinsamen Wertegrundlagen liege das Hauptverdienst des VVE im institutionellen Bereich, in dem mit der Einführung eines europäischen Außenministers sowie eines Europäischen Auswärtigen Dienstes ein großes Potenzial vorhanden sei, dessen Ausschöpfung sich jedoch in der Zukunft erweisen müsse. Bezüglich der Beschlussfassung und der Verfahren seien die Neuerungen eher spärlich, allein durch die Einführung der ‚Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit' im Verteidigungsbereich seien neue Möglichkeiten geschaffen worden, wie *Hans-Bernhard Weisserth* ausführte. Dass der Wille zu mehr sicherheitspolitischer Zusammenarbeit vorhanden sei, zeige bereits das Zustandekommen der ‚Berlin Plus'-Vereinbarungen zwischen Europäischer Union und NATO. Unter dem Strich kamen Weisserth und Regelsberger zu dem Ergebnis, dass im Bereich der GASP dem zweifellos vorhandenen Potenzial der institutionellen Neuerungen zu einem wahrhaften ‚Quantensprung' die entsprechenden verfahrenstechnischen Reformen – insbesondere ein weitgehender Übergang zu Mehrheitsentscheidungen – fehle. Dementsprechend sei der VVE als Fortschreibung bisheriger GASP-Entscheidungen, nicht aber als Revolution zu werten. Große Bedeutung für die zukünftige Entwicklung auf der Grundlage des VVE komme vor allem neuen Formen der Flexibilität zu.

Die Innen- und Justizpolitik identifizierte *Jörg Monar* als den Politikbereich, in dem der ‚acquis communautaire' am schnellsten wachse. Von großer Bedeutung für die Wei-

terentwicklung sei der Fortfall der Säulenstruktur, die allerdings insofern oberflächlich bleibe, als im Bereich der bisherigen dritten Säule vielfach das Einstimmigkeitserfordernis fortbestehe. Insgesamt schlage sich im Text des VVE die Erkenntnis nieder, dass die Bekämpfung illegaler Einwanderung sowie der Schutz der Außengrenzen als Element der inneren Sicherheit nur gemeinschaftlich zu bewältigen seien. Auch der Abschluss von Kooperationsübereinkommen mit Drittstaaten sei durch die explizite Einführung einer Rechtspersönlichkeit der Union nun ermöglicht. Um die Ausweitung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, der organisierten Kriminalität und der illegalen Einwanderung auszubalancieren, komme der Grundrechtecharta große Bedeutung zu, da sie ein Schritt zu europaweitem Datenschutz und gemeinsamen Menschenrechtsstandards sei. Abschließend urteilte Monar, dass der Einführung einer Reihe neuer Mechanismen und Institutionen sowie der Ausweitung der Mehrheitsbeschlüsse nun eine entsprechende Entwicklung auf der Implementationsseite folgen müsse. Angesichts der Tatsache, dass die Innen- und Justizpolitik erst seit Maastricht ernsthaft betrieben werde, seien die Fortschritte durchaus sehenswert.

In seiner Bewertung der europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik kam *Wim Kösters* zu dem Ergebnis, dass dem Konvent mangels ausreichenden ökonomischen Sachverstands eine Klarstellung und Durchsetzung der währungspolitischen Regeln nicht gelungen sei. Sollte die Eurogruppe sich, wie von französischer und italienischer Seite angeregt, zu einem ‚gouvernement économique' entwickeln, sieht Kösters im VVE keine ausreichenden Mechanismen, eine Gefährdung der Unabhängigkeit der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank zu verhindern. *Christian Weise* bedauerte, dass die vom Konvent erreichten Integrationsfortschritte im Bereich der Haushaltspolitik und der Harmonisierung der Steuerpolitik von der Regierungskonferenz wieder revidiert worden seien. Er kritisierte außerdem, dass der Konvent keine ergebnisoffene Debatte über die Verwendungsseite der Haushaltspolitik der Union geführt habe.

Für mehr Handlungsfähigkeit in der Außenhandelspolitik der Union spricht nach Monar die Weiterentwicklung der Entscheidungsverfahren und Kompetenzen wie auch die Ausdehnung des Einflusses des Europäischen Parlaments auf diesen Bereich. Durch die Überwindung der Trennung von Gemeinschafts- und Unionsebene fördere der VVE eine stärkere Verbindung von Außenhandels- und Außenpolitik. Daraus könne unter Umständen eine Instrumentalisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen sowie des wirtschaftlichen Gewichts der Union für die GASP resultieren.

Die Zukunft der Union – ein Weg voller Hindernisse?

Im abschließenden Plenum konzentrierten sich Referenten und Diskutanten vorrangig auf die Frage der Ratifizierung. *Nikolaus Meyer-Landrut* schätzte, dass die Ratifizierung des VVE bis 2006 abgeschlossen werden könne. Allerdings ist der erfolgreiche Abschluss des Ratifizierungsprozesses keinesfalls gesichert. *Andreas Maurer* legte dar, dass in mindestens elf Staaten Referenden über den Verfassungsvertrag abgehalten werden, von denen nach jetzigem Stand in Großbritannien, Frankreich und Dänemark eine Mehrheit gegen die Ratifizierung stimmen würde. Die Frage, was passiert, wenn nicht alle Mitgliedstaaten den Verfassungsvertrag ratifizieren, war in der anschließenden Diskussion sehr umstritten.

Könnte es einen Plan B bei einem Scheitern der Ratifikation des Verfassungsvertrages geben? Nach Meinung von Hänsch und Meyer-Landrut dürfe es keinen Plan B geben, denn schon allein das Nachdenken über eine Alternative, würde ein Scheitern des Verfassungsvertrages bedeuten. Außerdem könne man keine Alternativen entwickeln, ohne die Konsequenzen der Nichtratifizierung in den einzelnen Staaten zu berücksichtigen. Darüber

hinaus war Hänsch der Ansicht, dass die Referenden in Großbritannien und in Dänemark eine „Abstimmung über drinnen oder draußen" sein werden, denn es ginge „um ein Ja oder Nein zu Europa". Dies müsse allen Mitgliedstaaten klar gemacht werden. Dieser Aussage hielt *Brendan Donnelly* entgegen: wenn es denn wirklich keinen Plan B gäbe, warum dann ständig seine Erwähnung? Er halte es grundsätzlich für gefährlich, die britische Ratifizierungsdebatte mit einer prinzipiellen Entscheidung über die EU-Mitgliedschaft zusammenzulegen. Denn wenn in Frankreich die Ratifikation des Vertrages scheitere, würde keiner die Frage nach dem Austritt stellen. Darüber hinaus bezweifelte er, dass eine Nichtratifizierung auf die Europäische Union so negative Auswirkungen hätte.

Andere, wie Mathias Jopp, Wolfgang Wessels und Dietrich von Kyaw konnten insgesamt den verbreiteten Pessimismus nicht teilen. Trotz möglicher Schwierigkeiten gingen sie davon aus, dass die Ratifizierung gelingt. Zum Beispiel könnte durch einen Referendumszeitplan, in dem „schwierige" Kandidaten zuletzt abstimmen und durch positive Abstimmungsergebnisse in anderen Staaten beeinflusst würden, viel gewonnen werden. Hätten einmal 22 oder 23 Mitgliedstaaten den Verfassungsvertrag ratifiziert, wachse der Druck ohnehin auf die Verbleibenden, sich nicht selbst im Integrationsprozess zu isolieren. Außerdem ließen sich sicherlich praktikable Zwischenlösungen finden, wie zum Beispiel im Falle Dänemarks 1992, vorausgesetzt es handele sich nur um ein oder zwei Staaten. Daher ist nicht zu erwarten, dass es zu Austritten geschweige denn zum Ende der Union käme, selbst wenn der Verfassungsvertrag nicht in allen Mitgliedstaaten ratifiziert würde.

TAGUNG

Das Europäische Parlament – Standortbestimmung einer unterschätzten Institution

Daniela Kietz und Simon Schunz *

Kaum eine Institution der Europäischen Union hat sich im letzten Vierteljahrhundert derart rasant gewandelt wie das Europäische Parlament seit seiner ersten Direktwahl im Juni 1979. Mit dem Beitritt von zehn Staaten auf 732 Mitglieder angewachsen, sieht sich das Parlament durch europapolitische Umstrukturierungen mit neuen Anpassungszwängen konfrontiert. Unter dem Eindruck der Einigung auf einen europäischen ‚Verfassungsvertrag' und kurz vor der konstituierenden Sitzung des im Juni 2004 neu gewählten Parlaments, widmeten sich die TeilnehmerInnen der vom Arbeitskreis Europäische Integration und der Stiftung Wissenschaft und Politik veranstalteten Konferenz einer umfangreichen Standortbestimmung dieser faszinierenden Institution. Ausgehend von einer Analyse der Wahlergebnisse wurde dabei zunächst eine umfangreiche Leistungsbilanz der Befugnisse und Tätigkeiten des Parlaments erstellt. Der Ausblick in die kommende Legislaturperiode deutet auf ein sich weiterhin wandelndes Aufgabenspektrum der Institution hin.

Das Europäische Parlament nach den Wahlen – Funktionen und Aufgabenprofile 2004-2009

Wissenschaftliche Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) und der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Berlin, 2./3. Juli 2004

Wissenschaftliche Leitung:
Dr. Andreas MAURER, SWP, Berlin

Begrüßung und Einführung
Dr. Andreas MAURER, SWP, Berlin
Prof. Dr. Rudolf HRBEK, AEI, Universität Tübingen

Panel 1
Die Wahlen zum Europäischen Parlament
Vorsitz: Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen
Die Europawahl als nationale Testwahl?
Prof. Dr. Oskar NIEDERMAYER, Freie Universität Berlin
Wahlergebnisse in Deutschland
Prof. Dr. Dieter ROTH, Forschungsgruppe Wahlen, Mannheim
Kommentar: Ein starkes aber ignoriertes Parlament?
Axel SCHÄFER, MdB, Deutscher Bundestag, Berlin
Fraktionsbildungsprozesse im Europäischen Parlament - Auswirkungen der Erweiterung
Kai-Olaf LANG, SWP, Berlin

Panel 2
Herausforderungen in der neuen Legislaturperiode
Vorsitz: Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen

Europawahlen 2004: Ergebnisse und Wählerverhalten aus deutscher Sicht

Den Auftakt der Tagung markierte eine brisante Frage: Dienten die Europawahlen in Deutschland als nationaler Test zwischen zwei Bundestagswahlen? Bei seiner Suche nach Antworten wertete *Oskar Niedermayer* die Wahlkampagnen der Parteien, die Medienberichterstattung und Meinungsumfragen aus. Er kam zu einem gemischten Ergebnis: Bei der Darstellung der Europawahlen als bewusst herbeigeführtem nationalen Test han-

* Daniela Kietz, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
Simon Schunz, Freie Universität Berlin.

dele es sich um eine starke Simplifizierung. Dennoch seien Tendenzen zur thematischen und personellen Beschränkung des Wahlkampfes auf die nationale politische Arena nicht zu verleugnen.

Niedermayer zu Folge gebe es zur Wählermobilisierung zwei herkömmliche Instrumente: Man schneidet den Wahlkampf auf publikumswirksame Spitzenkandidaten zu und versucht dann die Stärken der eigenen Partei zu kommunizieren. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament seien diese Mittel jedoch nur in beschränktem Maße genutzt worden. Anstatt die Spitzenkandidaten der Europalisten vorzustellen, hätten bei fast allen Parteien ranghohe nationale Politiker im Vordergrund gestanden. Auch die Wahlkampfthemen seien zum großen Teil innenpolitisch ausgerichtet gewesen. Einzig wirklich ‚europäischen' Wahlkampf betreibende Parteien seien FDP und Bündnis 90/Die Grünen gewesen. Die FDP habe ihre Spitzenkandidatin von Anfang an in den Vordergrund ihres Wahlkampfes gerückt und die Grünen seien als einzige Partei mit einem europaweit einheitlichen Wahlprogramm angetreten. Kritisch zu betrachten seien hingegen die tendenziell populistische Züge aufweisenden Wahlkämpfe von CSU und PDS. Niedermayer mahnte weiterhin, auch die Rolle der deutschen Medien im Wahlkampf kritisch zu prüfen. Während diese den Parteien häufig die Fokussierung auf die nationale politische Arena vorwarfen, hätten sie selbst politische Entwicklungen auf der europäischen Ebene oder die deutschen Kandidaten nur in ungenügendem Maße vorgestellt.

Entsprechend seien vorrangig nationale Themen – wie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – statt europäischer Fragestellungen Gegenstand der Wahlentscheidungen der Bürger gewesen. Der Türkeibeitritt oder der Verfassungsentwurf wären kaum in die Wahlüberlegungen eingeflossen. Dies allein, so Niedermayer, mache die Wahl aber noch nicht zur nationalen Testwahl. Denn zumindest von einigen Parteien wurden europäische Themen

Erwartungen an das Europäische Parlament
Dr. Michael Otto KLEPSCH, Auswärtiges Amt, Berlin
Das Europäische Parlament als Systemgestalter: Regierungskonferenzen und Perspektiven des Konvents
Dr. Martin GROßE HÜTTMANN, Universität Tübingen
Das Europäische Parlament als rekrutierendes und kontrollierendes Organ
Dr. Dietmar NICKEL, Europäisches Parlament, Brüssel
Das Europäische Parlament als Gesetzgeber: Trends in der Legislaturperiode 2004-2009
Dr. Andreas MAURER, SWP, Berlin

Panel 3
Interaktion und Kommunikation im Europäischen Parlament
Vorsitz: Prof. Dr. Peter Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg
Die Abgeordneten und die Bürgergesellschaft
Jo LEINEN, MdEP, Brüssel
Das Europäische Parlament als Mittler und Sprachrohr aggregierter Interessen
Dr. Wilhelm LEHMANN, Europäisches Parlament, Brüssel
Lobbying im Europäischen Parlament
Dr.des. Arndt WONKA, Universität Mannheim
Das Parlament und die Bürgergesellschaft
Prof. Dr. Ulrike LIEBERT, Universität Bremen
Das Parlament und die Medien
Norbert ROBERS, Korrespondent, Rheinische Post u.a., Brüssel

Panel 4
Das Europäische Parlament als Arena – Profile in zentralen Politikfeldern
Vorsitz: Dr. Mathias JOPP, Institut für Europäische Politik, Berlin
Das Europäische Parlament in der Wirtschafts- und Sozialpolitik
Thorben ALBRECHT, Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin
Das Europäische Parlament und die Agenda 2007
Peter BECKER, SWP, Berlin
Das Europäische Parlament in den Außenbeziehungen der EU
Prof. Dr. Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Universität Würzburg

Das Europäische Parlament in der Außen- und Sicherheitspolitik
Dr. Daniel THYM, Humboldt-Universität zu Berlin

Panel 5
Szenarien für die Legislaturperiode
Peter ALTMAIER, MdB, Deutscher Bundestag, Berlin
Elisabeth SCHROEDTER, MdEP, Europäisches Parlament, Brüssel

kommuniziert, welche in der Bevölkerung auch teilweise Anklang fanden. So wurden Bündnis 90/Die Grünen auf Grundlage ihres auf europäische Themen ausgerichteten Programms mit neun zusätzlichen Sitzen im Parlament eindeutiger Gewinner der Wahl. Wie *Dieter Roth* feststellte, sei das gute Abschneiden der Partei vor allem auf deren Klientel zurückzuführen, welche sich zu zwei Dritteln aus Hochschulabsolventen oder zumindest Inhabern der Hochschulreife zusammensetzt. Außerdem seien ‚grüne' Themen traditionell transnationaler Natur, weshalb die Parteiklientel normalerweise gut dazu animiert werden kann, wählen zu gehen.

Roth und *Axel Schäfer* erklärten die im Vergleich zu nationalen Wahlen wesentlich höhere Anzahl an Nichtwählern durch Faktoren jenseits der von den Parteien betriebenen Wahlkämpfe und der Medienberichterstattung. Die geringe Wahlbeteiligung erkläre sich dadurch, dass die Europäische Union generell, vor allem aber das Europäische Parlament, von den Bürgern als unwichtig wahrgenommen werde. Der Europäischen Union würden vor allem Kompetenzen in weichen, aber wenig brisanten Feldern wie der Umweltpolitik zugesprochen. Diese Auffassung sei für das geringere Interesse der Bürger an der Europawahl und den Fokus auf die nationale politische Arena verantwortlich. Entgegen der Wahrnehmung der Bürger hat sich das Europäische Parlament jedoch schon lange den Rang eines Mitgesetzgebers und Gestalters in fast allen Bereichen europäischer Politik erworben. Seine geringe Präsenz erkläre sich durch die bewusst aufrechterhaltene Trennung der Parteipolitik auf nationaler und europäischer Ebene. Erst wenn sich allen voran die großen Parteien den Herausforderungen eines europäischen Wahlkampfes stellen, Europa kommunizieren und sich klar zu europapolitischen Belangen positionieren und somit politisieren, könne das Interesse der Bürger an Europa gestärkt werden, so Schäfer.

Diese konnten vor allem auch dort Erfolge verbuchen, wo zum ersten Mal Europawahlen stattfanden – in den neuen Mitgliedstaaten der Union. Der Beitritt neuer Länder und die damit verbundene Aufstockung der Zahl der Abgeordneten des Parlaments wirft die Frage nach deren Auswirkungen auf die Fraktionsbildungsprozesse und damit auch auf die Gewichtung der politischen Strömungen im Parlament auf. Bei seiner Wahlanalyse unter dem Gesichtspunkt der Fraktionsbildung stellte *Kai-Olaf Lang* drei Tendenzen fest: Erstens war die Anzahl der Nichtwähler insbesondere in den neuen Mitgliedsländern sehr hoch. Zweitens wurden die Wahlen dort von den Bürgern genutzt, um ihre Regierungen für wahrgenommene Missstände in der nationalen Politik abzustrafen und die Opposition zu stärken. In Ungarn und Tschechien zum Beispiel erlitten die Regierungen im Vergleich zu den letzten nationalen Wahlen verheerende Stimmeinbußen. Drittens haben ‚weiche' europakritische Parteien in den neuen Mitgliedstaaten großen Zulauf erhalten. ‚Harte' Euroskeptiker konnten entgegen weitverbreiteter Medienberichte europaweit kaum Wählerstimmen verbuchen. Innerhalb des Europäischen Parlaments führen die Wahlergebnisse zu einer Dominanz der Europäischen Volkspartei, deren Heterogenität der politischen Ausrichtungen sich durch das Hinzukommen der vor allem liberal-konservativen Parteien aus den neuen Mitgliedstaaten verstärke. Innerhalb der Sozialdemokratischen Partei Europas fielen die neuen Parteien vergleichsweise geringer ins Gewicht. Zudem deutete sich zum Zeitpunkt der Konferenz die Bildung einer neuen Partei auf Unionsebene an,

die nationale Parteien mit euroskeptischen Zügen in sich vereinen möchte. Insgesamt hat die ohnehin geringe parteipolitische Kohärenz der Fraktionen im Parlament gelitten, wodurch sich die Mehrheitsbildung nach wie vor schwierig gestaltet. Der Einfluss der neuen Parteien sollte nach Ansicht Langs dennoch nicht überschätzt werden, da diese sehr zersplittert seien, folglich wenig kohärent agierten und zudem eine geringe Halbwertzeit aufwiesen.

Die Auseinandersetzung mit den Wahlergebnissen erbrachte einen ersten Einblick in die Herausforderungen, denen sich das Parlament in der kommenden Legislaturperiode unter parteipolitischen Gesichtspunkten gegenüber sieht. Sie bildete damit die Vorbedingung einer genaueren, prospektiven Bestandsaufnahme der Befugnisse und Funktionen des Parlaments.

Funktionen des Europäischen Parlaments: System- und Politikgestaltung

Als Einstieg in die inhaltliche Debatte jenseits der Aktualität der Wahlergebnisse leistete *Michael Otto Klepsch* einen ersten Beitrag, in dem er sein Verständnis vom Aufgabenspektrum des Europäischen Parlaments darlegte. Aus der Perspektive der Bundesregierung attestierte er diesem zunächst eine gelungene Integrationsleistung beim Vollzug der Erweiterung. Generell erwartete er allerdings, dass das Parlament seine Darstellung in Öffentlichkeit und Medien mit dem Ziel größerer Sichtbarkeit weiter verbessere. Zudem sollte es daran arbeiten – beispielsweise durch eine stärkere Transparenz der Gesetzgebungsvorgänge – „moralisch akzeptabler" zu werden. Seinen spezifischen Erwartungen an das Parlament stellte er eine selbstkritische Bemerkung voran: Die deutsche Regierung müsse künftig dessen Rolle als Mitgesetzgeber noch stärker berücksichtigen. Doch auch die Mitglieder des Europäischen Parlaments sollten aktiver den Dialog mit Regierung und Bundestag suchen.

Im Anschluss an diese erste externe Einschätzung zur Leistungsbilanz des Europäischen Parlaments widmete sich das Podium einer umfassenden Bestandsaufnahme der Funktionen des Parlaments. Zur Systematisierung ihrer Darstellungen orientierten sich die Vortragenden an einem von der Integrationsforschung speziell für das Europäische Parlament entwickelten Funktionenkatalog.[1] Aus der Erkenntnis heraus, dass das Europäische Parlament in ein Mehrebenensystem ‚sui generis' eingebettet, und daher nicht anhand der etablierten Aufgabenzuschreibungen nationaler Parlamente zu analysieren ist, werden ihm drei spezifische Funktionenkomplexe zugeschrieben: eine „Politikgestaltungs- und Kontrollfunktion", eine „Interaktions- oder Kommunikationsfunktion" und eine „Systemgestaltungsfunktion".

Der erste Funktionenkomplex bezieht sich auf sämtliche formale Befugnisse des Europäischen Parlaments zur Mitwirkung an der Rechtsetzung sowie seine Kontroll-, Rekrutierungs- und Wahlrechte. Mit der Zuschreibung einer Interaktionsfunktion an das Parlament wird die Analyse der Beziehungen zwischen dessen Abgeordneten und der Bürgergesellschaft beziehungsweise seine Kontakte zu den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten ermöglicht. Die Systemgestaltungsfunktion betrifft schließlich die Fähigkeit des Parlaments, als systemprägender und vertragsgestaltender Akteur im Rahmen der Weiterentwicklung des Unionssystems tätig zu sein. Einfluss auf die Ausgestaltung des politischen Systems der Union kann das Parlament primär im Rahmen der Vertragsänderungsverfahren nehmen. Ferner ist es ihm möglich, durch eine umfassende Nutzung der Gestaltungsspielräume der Verträge Änderungen an der Verfasstheit der Union voranzutreiben.

1 Vgl. Eberhard Grabitz/Otto Schmuck/Sabine Steppat/Wolfgang Wessels: Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode, Bonn 1988, S. 77-84; Andreas Maurer/Wolfgang Wessels: Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi? Baden-Baden 2003, S. 46-48.

Martin Große Hüttmann beschäftigte sich bei seiner Betrachtung der Systemgestaltungsfunktion des Europäischen Parlaments in erster Linie mit dessen Einflussmöglichkeiten im Rahmen von Regierungskonferenzen. Eine Betrachtung der historischen Entwicklung der Union seit den Achtzigerjahren fördert wachsende Möglichkeiten des Parlaments bei der Initiierung und Durchsetzung von Reformen im Rahmen von Vertragsrevisionsprozessen zu Tage: Ausgehend vom Entwurf für eine Europäische Verfassung des Parlaments aus dem Jahre 1984 („Spinelli-Entwurf") zeigte Große Hüttmann auf, wie dieses sich von einem „abstrakten" zu einem „konkreten", von den Verhandlungspartnern akzeptierten Akteur der Systemgestaltung in der Union gewandelt hat. Viele der zu damaliger Zeit als utopisch geltenden Forderungen des Spinelli-Entwurfs wurden über mehrere Zwischenetappen hinweg sukzessive erfüllt. Nach der erstmaligen formalen Beteiligung des Parlaments an einer Regierungskonferenz in den Jahren 1996/97 (Amsterdam) konnte es insbesondere durch die aktive Partizipation am Konvent zur Zukunft Europas erheblich zur künftigen Ausgestaltung des politischen Systems der Union beitragen.

Der Trend eines kontinuierlichen Gewinns an formellen Befugnissen und wachsender tatsächlicher Einflussmöglichkeiten, bestätigt sich in ähnlicher Ausprägung auch bei einer umfassenden Betrachtung der einzelnen Komponenten der Politikgestaltungsfunktion. Aus der Sicht des europaparlamentarischen Praktikers widmete sich *Dietmar Nickel* in diesem Kontext zunächst der Rolle des Europäischen Parlaments als rekrutierendem und kontrollierendem Organ. Zu den im Rahmen der Kontrollfunktion zur Verfügung stehenden Instrumentarien rechnete er neben dem Misstrauensvotum gegenüber der Kommission auch die Verweigerung der Entlastung von Kommission und Rat, die seit dem Maastrichter Vertrag bestehende Option der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, die Möglichkeit, schriftliche oder mündliche Anfragen an die Kommission, den Rat oder die Europäische Zentralbank zu richten und Empfehlungen oder Entschließungen zu verfassen sowie das Recht zur Einbestellung von Kommissions-, Rats- und Zentralbank-Vertretern. Überdies besitze das Parlament die Befugnis zur Einbestellung von Kommissaren in seine Ausschüsse sowie ein Rückrufrecht.

Im Hinblick auf die Rekrutierungsfunktion attestierte Nickel dem Parlament folgende Befugnisse: Parlamentsintern habe es im Wesentlichen die Aufgabe, Fraktionen zu bilden sowie ein Präsidium, Quästoren, Ausschüsse oder auch Delegationen zu bestimmen. Mit Blick auf die Kommission seien nicht nur das Recht zur Wahl des Kommissionspräsidenten (auf Vorschlag des Rats), sondern auch die Anhörungen der Kandidaten für die Kommissarsposten bedeutsam, die durch ihre vollständige Transparenz für eine Erhöhung der Legitimität der Personalentscheidungen bürgten. Über weitere Beteiligungsbefugnisse verfügt das Parlament bei der Besetzung der Gerichte, des Rechnungshofes und der Zentralbank sowie durch das alleinige Recht zur Wahl des Bürger- und des Datenschutzbeauftragten. Alles in allem steht dem Parlament damit ein mit jeder bisherigen Vertragsrevision gewachsenes, breites Spektrum an Möglichkeiten zur (Mit-)Gestaltung der Politik der Union zur Verfügung.

Zur Bandbreite der unter die Politikgestaltungsfunktion zu fassenden Befugnisse des Europäischen Parlaments zählen seine Mitwirkungsmöglichkeiten an der Rechtsetzung. *Andreas Maurers* Vortrag zum Status quo und den Aussichten des Parlaments auf Rechtsetzungskompetenzen erbrachte ein eindeutiges Fazit: Die gesetzgeberischen Mitwirkungsoptionen des Parlaments haben sich seit den Achtzigerjahren eklatant erweitert. Dieser Befund lässt sich nicht nur an der gestiegenen Zahl der Handlungsermächtigungen einer gesetzgeberischen Betätigung des Parlaments in den Vertragsgrundlagen festmachen, sondern zeigt sich auch an der tatsächlichen Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumentarien: Hatte das Europäische Parlament noch Mitte

der Achtzigerjahre an nur etwa 30 Prozent der Gesetzgebungsakte mitgewirkt, belief sich der Anteil im Jahr 2003 auf über 80 Prozent. Der Trend zur Ausweitung der Befugnisse des Parlaments wird mit dem Verfassungsvertrag fortgesetzt. Dessen In-Kraft-Treten vorausgesetzt, erhöht sich seine Beteiligung an der Rechtsetzung in der Union weiter. Sie wird sich, so Maurers Prognose, künftig – neben den bisher bereits stark ausgelasteten Bereichen wie denen der Binnenmarktharmonisierung oder der Umweltpolitik – zunehmend auf die Bereiche Justiz und Inneres sowie Sozialpolitik erstrecken. Die wachsenden Möglichkeiten im Zusammenhang mit der Politikgestaltungsfunktion verlangen den Mitgliedern des Europäischen Parlaments über ihr bisheriges Aufgabenspektrum hinausreichende Leistungen ab, die zu einer Verknappung ihres Zeitbudgets beitragen. Durch die Konzentration auf gesetzgeberische Aufgaben ergibt sich mittelfristig das Problem eines wachsenden Kommunikationsdefizits für Europas Parlament. Diesem, so Maurers Abschlussempfehlung, könnten die Fraktionen sinnvoller Weise mit einer stärkeren Profilierung und Personalisierung begegnen.

Während die Vorträge wie auch die anschließende Diskussion Konsens bei der Feststellung erkennen ließen, dass sich die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments im Hinblick auf Nutzung der Politikgestaltungs- wie auch der Systemgestaltungsfunktion seit den 1980er Jahren sukzessiv ausgeweitet haben, wiesen insbesondere die Forderungen Klepschs sowie die Abschlussbemerkungen Maurers auf bestehende Defizite des Parlaments bei der Ausfüllung seiner Interaktions- und Kommunikationsfunktion hin. Wie nicht zuletzt auch die Analysen zur geringen Beteiligungsquoten an den Europawahlen aufzeigen konnten, scheint eine Optimierung der Vermittlung der Parlamentsaktivitäten gegenüber der Öffentlichkeit nötig.

Das Parlament und die Bürgergesellschaft

An die Zwischenbilanz der ersten Podien anknüpfend beschäftigten sich die Vortragenden zum Auftakt des zweiten Veranstaltungstages intensiver mit der Interaktions- und Kommunikationsfunktion des Parlaments.

Als Einführung in die Diskussion über das Verhältnis zwischen Europäischem Parlament und Öffentlichkeit verdeutlichte *Jo Leinen* aus der Sicht des Parlamentsmitglieds zunächst das Selbstverständnis des Organs als „Bürgerkammer“: Es habe sich nicht nur als Adressat für die Wünsche von Bürgern, Nichtregierungsorganisationen oder der Industrie profiliert, sondern auch von sich aus politische Themen aufgegriffen, die von Seiten der Regierungen nicht aufgeworfen wurden, wie zum Beispiel in den Bereichen Bildung oder Verbraucherschutz. In der Legislaturperiode 2004-09 würden ferner die Themen Soziales und Außenpolitik sowie die stärkere Nutzung der mit dem Verfassungsentwurf ausgeweiteten Rechte in der Haushaltspolitik für das Parlament an Bedeutung gewinnen. Es sollte sich dabei, so Leinens Wunsch, noch stärker um die Einbeziehung der Bürgergesellschaft bemühen. Als neue Instrumentarien begrüßte er in diesem Kontext die mit dem Verfassungsentwurf eingeführte Pflicht zur „zivilen Anhörung“ sowie die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens. Neben der verstärkten Nutzung dieser Mechanismen, könne und müsse das Parlament vor allem durch intensivere Parteipolitisierung und Personalisierung dauerhaft eine stärkere Profilierung gegenüber der Öffentlichkeit erzielen.

Wilhelm Lehmann stimmte mit Leinen überein, dass sich das Europäische Parlament auf Grund seiner Offenheit in immer stärkerem Maße zu einem Mittler aggregierter Interessen in der Union entwickelt habe. Bei den Versuchen von Lobby-Gruppen zur Einflussnahme auf Parlamentsentscheidungen gebe es indes weiter große Unterschiede. Von den über 3.000 beim Parlament akkreditierten Lobbyisten seien nur wenige, vornehmlich die Repräsentanten großer Industriezweige, stark auf europäischer Ebene präsent, während die meisten sich weiterhin in erster Linie auf nationaler Ebene für ihre Interessen ein-

setzten. Dies liege vor allem daran, dass Lobbying auf europäischer Ebene die Vermittlung bereits sehr stark kompromissorientierter Vorschläge bedeute. Von Seiten des Parlaments wird der weiterhin bestehende Trend zum nationalen Lobbying unterschiedlich aufgenommen. Während es für parlamentarische Berichterstatter oft interessanter sei, klare Positionierungen vorlegen zu können, wie sie in Stellungnahmen nationaler Lobby-Gruppen zum Ausdruck kämen, ginge aus Studien hervor, dass das Europäische Parlament insgesamt – im Unterschied zu Rat und Kommission – tendenziell das Lobbying europäischer Verbände gegenüber demjenigen der nationalen Verbände bevorzuge.

Arndt Wonkas weitergehende Analyse des Lobbying von Interessengruppen gegenüber dem Europäischen Parlament ergänzte und bestätigte Lehmanns Einschätzungen. Ausgehend von der Definition eines Lobbying-Prozesses als Ressourcen-Tausch zwischen Interessengruppen und öffentlichen Akteuren ging er der Frage nach, inwieweit die beiden an diesem Tauschprozess beteiligten Akteursgruppen vom Lobbying profitieren. Einerseits nähmen die Interessengruppen zunehmend das gestiegene Gewicht des Parlaments in der Unionsgesetzgebung wahr. Begünstigend hinzu komme für diese, dass die Transparenz der parlamentarischen Verfahren eine breite Möglichkeit von Ansatzpunkten liefere. Seitens des Parlaments bestehe andererseits Nachfrage, da Lobbying-Aktivitäten eine günstige Aneignung von technischer Expertise und politischen Positionen versprächen. Je nach Zugangspunkt des Lobbying unterscheidet sich diese Nachfrage: einzelne Mitglieder des Europäischen Parlaments sind in erster Linie an technischer Expertise interessiert, um sich etwa als Berichterstatter persönlich zu profilieren, nationale Delegationen interessiert in erster Linie Expertise in Bezug auf nationale Interessen, die ihnen die Möglichkeit zur Durchsetzung bestimmter Ziele in ihren Fraktionen bietet. Auf Fraktionsebene werden wiederum vor allem transnationale Interessen nachgefragt, die der Durchsetzung gegenüber anderen Gruppen dienen. Alles in allem verbessert Lobbying die Funktionalität von Politiken: Das Europäische Parlament kann sich dadurch gegenüber den anderen Akteuren der Gesetzgebung in der Union stärker profilieren. Das Wesen des Lobbying in der Union, so Wonka abschließend, wirft jedoch auch Fragen im Hinblick auf die demokratische Legitimität der Unionspolitik auf: Privilegiert es gut organisierbare Partikularinteressen übermäßig? Oder stärkt es die gesellschaftliche Rückbindung der Politik?

Ohne die abschließenden Fragen Wonkas zur demokratischen Legitimität des Lobbyings explizit aufzugreifen, interessierte sich *Ulrike Liebert* in ihrem Vortrag ebenfalls für die normative Dimension der Interaktionsfunktion des Europäischen Parlaments. Im Unterschied zu ihren Vorrednern hielt sie das Verhältnis zwischen Parlament und Bürgergesellschaft für „embryonal" und „diffus". Angesichts dieses Befundes konzentrierte sie sich auf die Frage, welchen Beitrag das Parlament dauerhaft zur Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit und damit auch zu einer Stärkung der demokratischen Legitimität der Union leisten könne. Dabei ging sie von der Ausgangsüberlegung aus, dass Input-Legitimität von Politik stets von der Wählerschaft, deren öffentlicher Unterstützung für, Partizipation an und Kenntnis der Politik eines Systems abhängig sei. Ausgehend davon stellte sie mehrere Konzepte von Unionsbürgerschaft vor, von denen das einer „aktiven politischen Bürgerschaft" für die Demokratisierungsdebatte in der Union ihr zu Folge zentral sei. Um diese Form von Bürgerschaft mit einer aktiven Partizipation der Wähler an der Unionspolitik zu fördern, müsse das Parlament „opportunity structures" anbieten, die den Bürgern ein Gefühl und die Praxis politischer Zugehörigkeit vermitteln. Zur Erreichung dieses Ziels käme zum einen die Stärkung partizipatorischer Demokratieformen (mit Instrumentarien wie dem im Verfassungsvertrag konzipierten Bürgerbegehren) in Frage. Zudem sei die Herausbildung deliberativer Demokratieformen vorteilhaft. Diese ermögli-

chen Partizipation, indem sie offene Arenen bereitstellen, in denen rationale, pragmatische Diskurse verschiedener Akteure möglich werden. Ansatzpunkte für die Entstehung deliberativer Prozesse auf europäischer Ebene böten neben den Europawahlen auch die Durchführung von Anhörungen oder die Ausübung von Kontrollrechten durch das Parlament. Die sukzessive Herausbildung verschiedener deliberativer Foren könnte eine Europäisierung von Teilöffentlichkeiten in Gang setzen. In der Langzeitperspektive, so Lieberts Hoffnung, könne dadurch parallel zum Konstitutionalisierungsprozess der Union eine europäische Öffentlichkeit entstehen.

An die theoretischen Überlegungen Lieberts anschließend verstand es *Norbert Robers,* mit erhellenden Einblicken in die Tätigkeit eines Korrespondenten großer regionaler Tageszeitungen im Brüsseler Mediendschungel die Diskussion zum Verhältnis zwischen Parlament und Öffentlichkeit um die Betrachtung der Rolle der „vierten Gewalt" zu erweitern. Während die Medienlandschaft in Europas Hauptstadt einerseits sehr breit gefächert sei, könne andererseits doch festgestellt werden, dass noch keine „Europäisierung" der Nachrichten stattfinde. Stattdessen würden diese weiterhin häufig durch den „nationalen Filter" der Wahrnehmung vorsortiert. Von dieser Tendenz sei das Europäische Parlament in besonderem Maße betroffen. Das schwache Medieninteresse am Parlament resultiere ferner daraus, dass es diesem an Politisierung und damit an Polarisierung mangele. Statt diesen Mangel zu dokumentieren, würden Medien vorzugsweise Konflikte im Rat aufgreifen, da die dort vorherrschenden Auseinandersetzungen zwischen Staaten leichter zu vermitteln seien. Robers kritisierte zudem die mangelhafte Pressearbeit vieler Parlamentsmitglieder, die sich nicht um gute Medienkontakte zur Vermittlung von Themen regionalen und lokalen Interesses bemühten.

In der Summe stellten sich die Einschätzungen der Redner zur Art und Weise, wie das Parlament seine Interaktions- und Kommunikationsfunktion ausfüllt, ambivalent dar. Während die Zugangsmöglichkeiten zum Europäischen Parlament für Lobby-Gruppen je nach deren Aktivitätsgrad als gut bis sehr gut eingeschätzt wurden, stuften die meisten das Verhältnis zwischen dem Parlament und den Wahlbürgern beziehungsweise den Medien als durchaus verbesserungswürdig ein. Mit der Debatte zu diesem letzten der drei Funktionenkomplexe wurde die generelle Leistungsbilanz der Aktivitäten des Parlaments abgeschlossen. Der Blick richtete sich nun auf die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments in einzelnen Politikfeldern.

Mitwirkungsmöglichkeiten in einzelnen Unionspolitiken

Die Aufgabe des Europäischen Parlaments in der Wirtschafts- und Sozialpolitik liegt *Thorben Albrecht* zu Folge vor allem in der Verteidigung der hohen Standards des Europäischen Sozialmodells. Ein in diesem Zusammenhang wichtiger Fortschritt sei die Einbeziehung der Europäischen Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag. Der Vertrag überführt den Großteil der hierfür notwendigen Rechtsgrundlagen in das Mitentscheidungsverfahren. Vor diesem Hintergrund ließe sich im Falle seiner Ratifizierung für die angebrochene Legislaturperiode ein deutlicher Anstieg der legislativen Aktivität der mit Sozialpolitik befassten Ausschüsse des Parlaments prognostizieren. Über den Verfassungsvertrag hinausreichende Folgen für dieses Politikfeld habe die von der Kommission im Januar 2004 vorgeschlagene Richtlinie mit dem Ziel der Vollendung des Dienstleistungsbinnenmarktes. Diese sei einerseits eine Voraussetzung für die Umsetzung der Lissabon-Ziele, da Dienstleistungen den dynamischsten Wirtschaftssektor der Union bilden und ein funktionierender Binnenmarkt eine Grundvoraussetzung für die wirtschaftliche Stärke der Union sei. Andererseits kritisierten unter anderem die Gewerkschaften die Vernachlässigung der Untersuchung sozialer, beschäftigungs- und umweltpolitischer Auswirkungen der Richtlinie durch die Kommission. Trotz deren Be-

teuerungen greife der Vorschlag in arbeits- und sozialrechtliche Fragen ein. Eine wichtige Aufgabe des Parlaments in der Legislaturperiode 2004-09 läge daher in der Modifizierung der Richtlinie im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens.

Die Positionen des Europäischen Parlaments zur Agenda 2007 bildeten den Kern des Vortrags von *Peter Becker*. Zusammen mit Rat und Kommission erarbeitet das Parlament die mehrjährigen finanziellen Vorausschauen der Union, die den Rahmen für die jährliche Festlegung des Haushalts bilden. Dem Parlament wie auch der Kommission dienen die Vorausschauen nicht nur als Finanzinstrument, sondern vor allem auch als politisches Steuerungsinstrument zur Schwerpunktsetzung für die nächsten Jahre. Sie stehen daher indirekt im Konflikt mit dem mehrjährigen Strategieprogramm und der „Richtlinienkompetenz" des Europäischen Rates. In diesem Zusammenhang forderten Parlament und Kommission wiederholt die Angleichung der Laufzeit der finanziellen Vorausschau an ihre fünfjährigen Mandatsperioden. In einer Entschließung vom April 2004 formulierte das ausgehende Parlament in Reaktion auf die Mitteilung der Kommission zur finanziellen Vorausschau 2007-2013 eigene Prioritäten, wie die verstärkte Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und die finanzielle Mehrunterstützung des Bereiches Forschung und technischer Fortschritt. Es unterstützte die Kommission sowohl in ihrem Ansatz, zunächst politische Ziele und Prioritäten der Union für die kommende Finanzperiode zu identifizieren und erst auf dieser Grundlage die Höhe und Struktur des Haushalts festzulegen, als auch hinsichtlich der konkret definierten Ziele wie der Vollendung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Zudem bestärkte das Parlament die Kommission in dem Vorschlag der Ausgabenerhöhung der Union mit Blick auf die sich aus der Erweiterung ergebenden neuen Aufgaben und lehnte die Forderung der Nettozahler nach einer Ausgabenbegrenzung auf ein Prozent des Europäischen Bruttonationalproduktes ab.

Als weiteres, wichtiges Politikfeld gelten die Außenbeziehungen der Union in der ersten Säule. *Gisela Müller-Brandeck-Bocquet* setzte sich mit der Rolle des Europäischen Parlaments in diesem Bereich auseinander. Bei den primärrechtlich fixierten Zuständigkeiten unterstrich sie insbesondere die Kontrollbefugnisse des Parlaments durch das Zustimmungsrecht zu völkerrechtlichen Verträgen mit Drittstaaten wie etwa im Bereich der Assoziierungs- und Kooperationspolitik der Union. Außerdem stehen dem Parlament in einigen Bereichen Informations-, Konsultations- und teils auch Zustimmungsrechte bei bereichsspezifischen Verträgen (zum Beispiel Umweltaußenpolitik) zu. In der vertraglichen Außenhandelspolitik beschränken sich die Befugnisse des Parlaments jedoch nach wie vor noch auf ein Informationsrecht. Müller-Brandeck-Bocquet betonte dem gegenüber die informellen Aktionsmöglichkeiten des Parlaments mittels parlamentarischer Versammlungen mit Drittstaaten oder der Beteiligung an Wahlbeobachtungskommissionen. Vor diesem Hintergrund ließe sich – trotz der Beschränkung im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – über die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der ersten Säule insgesamt ein Trend zur Mitgestaltung der Außenpolitik durch das Parlament erkennen.

Daniel Thym widmete sich den Kompetenzen des Europäischen Parlaments im Bereich der zweiten Säule, der GASP, aus dem Blickwinkel des Europarechts. Der Unionsvertrag sehe lediglich allgemeine Anhörungsrechte des Parlaments zu den Grundlinien der GASP vor. Dies würde durch die gleichen Gründe wie für die Kompetenzlosigkeit der nationalen Parlamente in diesem Bereich gerechtfertigt: Außenpolitik sei traditionell von der Exekutive dominiert, da eine parlamentarische Beteiligung die Reaktionsfähigkeit verlangsamen sowie die nötige Vertraulichkeit gefährden würde. Dem zum Trotz fände die Meinung des Europäischen Parlaments durch seinen sehr aktiven Auswärtigen Ausschuss informell Berücksichtigung. Ein weitaus wirksameres Mit-

tel zur Beteiligung an der GASP sieht Thym jedoch in den Haushaltsrechten des Parlaments. So gelang es diesem 1997, ein interinstitutionelles Abkommen mit Rat und Kommission über die Finanzierung der GASP abzuschließen. Dieses stufte Ausgaben im Bereich der GASP als „nicht-obligatorisch" ein, wodurch dem Parlament das Letztentscheidungsrecht über diese zufiel. Darüber hinaus sprach das Abkommen dem Parlament auch weit über die formalen Vertragsbestimmungen hinausgehende Informations- und Konsultationsrechte zu und begründete somit konkrete parlamentarische Gestaltungsmöglichkeiten auch im Bereich der GASP.

Parlamentarische Perspektiven für die neue Legislaturperiode

Zum Abschluss der Tagung zeichneten *Elisabeth Schroedter* und *Peter Altmaier* aus der Sicht parlamentarischer Praktiker unterschiedlicher Ebenen ein Bild von den Perspektiven des Europäischen Parlaments wie auch der deutschen Europapolitik in der neuen Legislaturperiode.

Schroedter bestätigte mit ihrem Vortrag noch einmal den Eindruck, der bis dahin den gesamten Verlauf der Tagung bestimmt hatte: Sie hielt das Parlament für eine starke, aber unterschätzte Institution. Ihrer Ansicht nach verfügt es über eine Fülle von „Machtmöglichkeiten", vor allem in den Bereichen Gesetzgebung und Haushaltsrechte, die es noch nicht in ausreichendem Maße nutzt. Verantwortlich dafür seien „nationale Abhängigkeiten" sowie parteipolitischer Opportunismus. Um die nötige und dem Europäischen Parlament gebührende Aufmerksamkeit in Öffentlichkeit und Medien zu erzielen, empfahl sie der Institution die Abkehr von nationalen Wahrnehmungen und eine stärkere Politisierung. In der Personalisierung europäischer Politik sah sie hingegen für eine Stärkung der Medienpräsenz des Parlaments keine geeignete Lösung.

Altmaier lenkte in seinem Vortrag den Blick auf die Auswirkungen des Verfassungsvertrags für das deutsche und das Europäische Parlament. Im Anschluss an generelle Einschätzungen zu Stärken und Defiziten des neuen Vertrags wies er auf die Schwachstellen in den europapolitischen Koordinationsmechanismen des Bundestages hin. Um Politik auf Unionsebene künftig effektiv mitzugestalten, müsse dessen Europatauglichkeit verbessert werden. Gestaltungsmöglichkeiten besitzt der Bundestag durch eigene Einflusskanäle, wie die Beziehungen zum Europäischen Parlament, vor allem aber durch die Kontrolle und Mitgestaltung der von der Regierung verfassten nationalen Positionen zu Legislativvorschlägen der Kommission. Dies setzt jedoch effiziente parlamentsinterne Informations- und Entscheidungsmechanismen sowie die Möglichkeit der Annahme von Stellungnahmen zu Kommissionsvorschlägen gegenüber der Regierung voraus. In nächster Zukunft wird die Umsetzung des Subsidiaritätsprotokolls des Verfassungsvertrags Anpassungen der Entscheidungsfindungsmechanismen im Bundestag und -rat erforderlich machen. Das Protokoll ermöglicht eine direkte Beteiligung der nationalen Parlamente am Gesetzgebungsprozess der Union, da diese vor dem eigentlichen Gesetzgebungsprozess die Kommissionsvorschläge auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips hin prüfen können. Damit Bundestag und Bundesrat diese neue Gestaltungsmöglichkeit auch wirklich nutzten können, müssen sie sich unter anderem auf die knappen Fristen zur Prüfung und Stellungnahme einstellen, eine Anlaufstelle für die direkt von den europäischen Institutionen zugesandten Dokumente schaffen, die Koordinationsrolle der Europa-Ausschüsse stärken und Mechanismen zur frühzeitigen Beschäftigung mit europäischen Gesetzesvorhaben finden. In der kommenden Legislaturperiode verstärkt sich somit die Profilierung der nationalen Parlamente als zusätzliche direkt vom Bürger demokratisch legitimierte Akteure in der europäischen Arena.

Fazit

Das Fazit der Tagung lässt sich am besten anhand des Grundtenors des Gros der Vorträge und Diskussionen festhalten: Als bereits heute mächtige Institution mangelt es dem Europäischen Parlament nach wie vor an einer adäquaten Darstellung in der (Medien-)Öffentlichkeit. Obwohl es durch die kontinuierliche Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens in den meisten Politikbereichen dem Ministerrat als Mitgesetzgeber ebenbürtig ist, mittlerweile sogar einige Gestaltungsmöglichkeiten im traditionell von der Exekutive dominierten Bereich der Außenbeziehungen besitzt, sowie mittels dem Verfahren der finanziellen Vorausschau als Agenda Setter fungiert, vermittelte die Tagung insgesamt den Eindruck, dass dies dem Bürger noch sehr unzureichend kommuniziert wird.

Mehr denn je zeigten die in neuen und alten Mitgliedstaaten gleichsam verheerenden Wahlbeteiligungsquoten der letzten Europawahlen die Diskrepanz zwischen den Rechtsetzungs- und Regulierungskompetenzen der Union einerseits und der Legitimation der ‚Brüsseler Technokratie' andererseits. Zur Behebung dieser Defizite und zur Aufwertung des Images des Europäischen Parlaments wurde in fast allen Wortbeiträgen eine stärkere Politisierung empfohlen. Es sei vor allem die Aufgabe der nationalen Parteien und Parlamente, wichtige politische Diskurse der europäischen Ebene in ihren Ländern zu kommunizieren und nationale Debatten zu schüren. Diese Vorschläge sind sicher hilfreich. In Deutschland würden sie jedoch zunächst einmal eine eindeutige und transparente Positionierung der großen Parteien zu Gesetzgebungsvorhaben in der Union voraussetzen. Dazu bräuchte es den Mut zuzugeben, dass mittlerweile viele Sachverhalte eben nicht mehr auf nationaler Ebene geregelt werden und nationale Parteien in diesen Fällen nicht mehr zentrale Akteure politischer Entscheidungsprozesse sind. Diesen Mut vorausgesetzt, könnte auch die Rolle des Europäischen Parlaments und somit der Europaabgeordneten überzeugend dargelegt werden, und die Konzentration auf die neuen Gestaltungsmöglichkeiten der nationalen Parteien, etwa über die verschiedenen Beteiligungsmechanismen nationaler Parlamente an der Europapolitik Deutschlands, erfolgen. Neben einer verstärkten (Partei-)Politisierung und Personalisierung der Politik würde auch eine vermehrte Berichterstattung der Medien über Ausmaß, Inhalt und Konsequenzen der Brüsseler Politik die Wahrnehmung des Europäischen Parlaments durch den Bürger unterstützen und generell das Interesse an der Politik der Union fördern.

Die Ergebnisse der Konferenz werden im Jahr 2005 in der Schriftenreihe des AEI beim Nomos Verlag veröffentlicht.

TAGUNG

Die Beziehungen zwischen der erweiterten Europäischen Union und den Vereinigten Staaten

*Eugene Whitlock**

Vor dem Hintergrund des Beitritts von zehn neuen Mitgliedstaaten zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 diskutierten Entscheidungsträger und Meinungsführer aus den USA und Europa auf einer gemeinsam vom Arbeitskreis Europäische Integration, der Stiftung Wissenschaft und Politik, dem American Institute for Contemporary German Studies der Johns Hopkins University und der Amerikanischen Botschaft in Berlin veranstalteten Konferenz am 4. Juni in Berlin divergierende Positionen zu Themen der internationalen Politik. Nachfolgend werden die im Rahmen der Veranstaltung von den Referenten und Teilnehmern geäußerten Thesen zugespitzt dargestellt.

Aus Sicht von Vertretern der Vereinigten Staaten von Amerika ist die Erweiterung der Europäischen Union ein positiver Schritt für Europa, der jedoch zugleich die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union problematischer, unvorhersehbarer und komplexer gestalten werde. Die Wahrscheinlichkeit sei hoch, dass es mehrere miteinander konkurrierende Lager in der erweiterten Europäischen Union geben werde, wobei Regierungsvertreter in den Vereinigten Staaten hofften, dass davon einige stärkere atlantische Neigungen aufweisen werden. Solange bis die Union intern ihren außenpolitischen Ansatz geklärt habe, würden die Vereinigten Staaten weiterhin vorrangig bilateral mit den einzelnen Mitgliedstaaten in diesen Fragen zusammenarbeiten. Eine Ausnahme bilde die Handelspolitik, die einen stark vergemeinschafteten Politikbereich der Union darstelle und aus diesem Grund auf Gemeinschaftsebene, das heißt in

New Stimulus or Integration Backlash? EU-Enlargement and Transatlantic Relations

Wissenschaftliches Colloquium des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI), der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), des American Institute for Contemporary German Studies der Johns Hopkins University (AICGS) und der Amerikanischen Botschaft in Berlin

Berlin, 4. Juni 2004

Wissenschaftliche Leitung:
Dr. Andreas MAURER, SWP/AEI, Berlin
Dr. Jackson JANES, AICGS, Washington, DC

Opening Remarks
Dr. Andreas MAURER, SWP/AEI, Berlin
Dr. Jackson JANES, AICGS, Washington, DC

The Outlook for the Relationship between the New EU and the US
Chair: Dr. Andreas MAURER, SWP/AEI, Berlin
Introduction:
Dr. Jackson JANES, AICGS, Washington, DC
Kai-Olaf LANG, SWP, Berlin
Maria WAGROWSKA, Centre for International Relations, Warschau

The Reform of ESDP and EU-NATO Cooperation in the larger EU
Chair: Dr. Andreas MAURER, SWP/AEI, Berlin
Introduction:
Prof. Dr. Roy H. GINSBERG, Skidmore College, New York
Prof. Dr. Stefan FRÖHLICH, Universität Erlangen-Nürnberg
Discussant:
Prof. Dr. Peter SCHMIDT, SWP, Berlin

* Eugene Whitlock, Projektmanager des Transatlantic Foreign Policy Discourse, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

The Impact of the CEE Countries' Relationship with the U.S. on the CFSP
Chair: Dr. Jackson JANES, AICGS, Washington, DC
Introduction:
Dr. Antonio MISSIROLI, Institute for Security Studies, Paris
Robin SHEPHERD, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, DC
Discussant:
Dr. Hans-Jürgen HEIMSOETH, Auswärtiges Amt, Berlin

Wider Europe: New Frameworks and Instruments for Dealing with the EU's New Neighbors
Chair: Dr. Jackson JANES, AICGS, Washington, DC
Introduction:
Marek MENKISZAK, Center for Eastern Studies, Warschau
Prof. Dr. Michael BAUN, Valdosta State University, Georgia

Closing Remarks
Robert HUNTER, RAND, Washington, DC

unmittelbarem Kontakt mit der Europäischen Kommission behandelt werde. Geht es jedoch um Kapazitäten in sicherheitspolitischen Fragen, mangele es der Union als Ganzes aus Sicht der USA immer noch an den entsprechenden Fähigkeiten.

Eine Schlüsselfrage sei, welchen Typ ‚Europäische Union' die USA bevorzugen. Möchten sie eine militärisch starke Union, einen möglichen Verbündeten, oder wollen sie ihre Dominanz bewahren? Vor allem die europäischen Vertreter hatten den Eindruck, dass die USA zwar an einer erweiterten Union interessiert zu sein scheinen, jedoch nicht an einer vertieften.

Es sei nicht klar, dass die neue ‚Atlantische Allianz' großen Einfluss in der Union haben werde, wie es sich die Vereinigten Staaten erhoffen, da ihre Protagonisten (Großbritannien, Italien, Portugal und die mittel- und osteuropäischen Länder) nicht genügend Stimmmacht, finanzielle Mittel und personelle Ressourcen besäßen. Darüber hinaus hätten frühere Erweiterungen (besonders die von Portugal, Spanien und Griechenland) gezeigt, dass sich die Ansichten der Neuen denen der alten Mitgliedstaaten mit der Zeit annäherten. Nichtsdestotrotz werde die Mehrheit der Neumitglieder wahrscheinlich als Block in Budgetfragen (zum Beispiel bei den Strukturfonds) auftreten und eine weitere und schnellere Harmonisierung in sozial- und fiskalpolitischen Politikbereichen verzögern.

Die neuen Mitglieder sähen die Union eher als regionalen denn als globalen Akteur und legten größeren Wert auf sich intensivierende Beziehungen mit den östlichen und südlichen Nachbarn (Malta, Zypern und zum Teil Slowenien). Dennoch würden sie nicht automatisch globale Einsätze opponieren (obwohl sie unter Umständen nicht daran teilnehmen würden), solange sie glaubten, dass diese nicht die Aufmerksamkeit von ungelösten Problemen in der näheren Nachbarschaft ablenkten (zum Beispiel Transnistrien).

Jeder der neuen Mitgliedstaaten befinde sich in einem Prozess der Definition seiner strategischen außenpolitischen Ziele, weil die jüngsten Ziele der Beitritt zur Nato und der Union, erreicht wurden und noch Unklarheit über den weiteren Weg bestünde. Dieser Mangel an strategischer Vision werde die Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union verkomplizieren.

Die Reform der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die EU-Nato-Kooperation in der erweiterten Union

Die Europäische Union importiere nach amerikanischer Meinung seit Jahren Sicherheit. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) stelle nun eine Chance dar, als Teil einer neuen transatlantischen Sicherheitsvereinbarung Exporteur von Sicherheit zu werden. Eine derartige Übereinkunft würde Erwartungen formen und die Richtung der EU-US-Beziehungen markieren und letzt-

lich somit auch einfache persönliche Kontakte in den Verwaltungen übersteigen.

Es scheine fast so, als ob die Vereinigten Staaten keine anderen Partner als die Union hätten, um globale Sicherheitsfragen adäquat anzusteuern. Jedoch trete die Europäische Union nicht – und könne es auf absehbare Zeit auch gar nicht – als ein einheitlicher Akteur auf. Der Einsatz von militärischen Mitteln werde eine nationale Entscheidung, und nicht eine europäische, bleiben. Hieraus resultierend würden sich die USA eher auf die bilateralen Beziehungen als auf solche zur Union als Ganzes konzentrieren.

Die direkten EU-US-Beziehungen würden zum Teil durch die Tatsache behindert, dass in der Union viel darüber gesprochen werde, dass man eigene Kapazitäten brauche, gleichzeitig jedoch nicht bereit zu sein scheine, diese ausreichend zu finanzieren, kritisierten Vertreter aus den USA. Die mangelnde finanzielle Ausstattung des Verteidigungssektors bewirke im Endeffekt signifikante Einschränkungen für die ESVP. Solange die Union keinen eigenen Verteidigungshaushalt besitze, werden die Mitgliedstaaten weiterhin mehr oder weniger unabhängig voneinander auftreten.

Das wesentliche praktische Problem zwischen der ESVP und der Nato sei in diesem Zusammenhang nicht das der militärischen Kapazitäten; es handele sich eher um ein Problem der Truppenstärke. Kleinere Staaten hätten sogar noch größere Probleme, da sie nicht über genügend Personal für Nato-Einsätze und Battle Group-Operationen der Union verfügten. Bisher würden nur einige Ansätze zur Zusammenlegung der Kräfte et cetera existieren, eine schnelle Veränderung der Situation sei jedoch nicht in Sicht.

Auf politischer Ebene scheine es nach europäischer Auffassung den Vereinigten Staaten nur dort an einer autonom agierenden Union gelegen zu sein, wo die USA selbst keine eigenen Interessen besäßen (zum Beispiel in der Demokratischen Republik Kongo). Dort, wo geteilte Interessen vorlägen, würden sich die USA nicht wirklich mit einem unabhängigen Europa konfrontiert sehen wollen. Die Vereinigten Staaten sollten jedoch darauf vorbereitet sein, dass in der Zukunft die Situation auftreten könne, in der die Europäer ihre eigenen Truppen einsetzen wollen, die USA diese Entscheidung hingegen ablehnen würden. Für die Vereinigten Staaten gelte es in diesem Falle, diesen Entschluss nichtsdestotrotz zu akzeptieren. Da die Europäische Union weiterhin dem System der Vereinten Nationen (UN) verbunden bleibe, sei es wahrscheinlich, dass jeder Schritt der Union in Richtung militärischer Operationen unter der Autorität des UN-Rechts vollzogen werde. Transatlantische Unstimmigkeiten über die Notwendigkeit und Aktivierung militärischer Einsatzkräfte müssten daher weiterhin über das UN-System kanalisiert werden. Insgesamt werden transatlantische Spannungen nicht das Ende der Nato herbeiführen, jedoch möglicherweise in einer reiferen Beziehung resultieren.

Die Wirkung der mittel- und osteuropäischen Länder auf die GASP und die Transatlantischen Beziehungen

Die meisten der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL) hätten eine eigene außenpolitische Sichtweise nicht voll entwickelt – abgesehen vom Beitritt zu Nato und Union – und würden dementsprechend der Union in den meisten Fragen folgen. In vielen außenpolitischen Fragen seien in den vergangenen Jahren die Positionen dieser Länder identisch mit jener der EU-15 gewesen, vor allem hinsichtlich des Abstimmungsverhalten in der UN und bei transatlantischen Handelsfragen. Nun, da der Beitritt vollzogen worden sei, könnte sich ihr Verhalten ändern: Resultiert ihre künftige Politik aus einem echten Zusammenfluss der Interessen oder wollten sie bisher lediglich sicherstellen, dass sie in die Europäische Union aufgenommen werden?

Obwohl viele mittel- und osteuropäische Staaten starke Verbindungen zu den USA hätten, würden diese nur wenig oder keinen

Einfluss auf die GASP haben, solange keine Situation mit einem direkten Konflikt zu den Interessen der Vereinigten Staaten entstünde. Doch selbst falls die Position der USA Konflikte innerhalb der Union bewirkte, müssten die MOEL ihre eigene Haltung anhand der verbindlichen Verpflichtungen der Europäischen Union überprüfen. Die Staats- und Regierungschefs der EU-25 haben am 29. Oktober 2004 den Vertrag über eine Verfassung für Europa unterzeichnet, der in Artikel I-41 vorsieht, dass die Union auf „die Fähigkeit zu Operationen [...] bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in *Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen*"[1] zurückgreifen kann. Außerdem: „Im Falle eines bewaffnete Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats müssen die anderen Mitgliedstaaten nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten." Schließlich werden sich die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des UN-Sicherheitsrates sind, gemäß Art. III-305 VVE „bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortung aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union" einsetzen. „Wenn die Union einen Standpunkt zu einem Thema festgelegt hat, das auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen steht, beantragen die dort vertretenen Mitgliedstaaten, dass der Außenminister der Union gebeten wird, den Standpunkt der Union vorzutragen."

Heute ließen sich verschiedene Schattierungen des Pro-Amerikanismus unter den zehn neuen Mitgliedern ausmachen – gewöhnlich proportional zu antirussischen Gefühlen, wobei die baltischen Staaten am antirussischsten auftreten. Während für die EU-15 das wichtigste außenpolitische Thema der Nahe Osten darstelle, sei für die MOEL Russland von hervorgehobener Bedeutung. In diesem Zusammenhang könnten der ‚Brief der Acht' und die Erklärung der ‚Vilnius 10' weniger als Unterstützung für den Irak-Krieg sondern eher als Unterstützung verstanden werden, die transatlantischen Beziehungen als Sicherheitsgürtel gegen Russland zu erhalten.

Diese generelle Haltung gegenüber Russland werde sich nach allgemeinem Empfinden wahrscheinlich in naher Zukunft nicht verändern. Obwohl die Gefahren eines aggressiven russischen Nationalismus durchaus real seien – die Nationalisten erhielten dort 20 Prozent der Stimmen bei der letzten Parlamentswahl im Dezember 2003 –, existiere immer noch eine starke Asymmetrie in der Wahrnehmung Russlands. Solange die MOEL und die übrigen Mitglieder der Union zu keinem identischen Verständnis bezüglich der von Russland ausgehenden Bedrohung gelangten, blieben die Vereinigten Staaten weiter ein einflussreicher ‚Außenseiter', da sie von den MOEL als Garant für die Sicherheit in Europa gesehen würden. Diese vorrangigen Sicherheitsanliegen ließen die MOEL – genauso wie Großbritannien, Portugal, Italien, die Niederlande und Dänemark – argumentieren, dass die GASP/ESVP mit der Nato vereinbar sein sollte und nicht umgekehrt. In ihren Augen seien die EU-US-Beziehungen, nicht die EU-Nato-Beziehungen, der Schlüssel zu ihrer Sicherheit.

Die östliche Ausrichtung der MOEL sorge auch für Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Nachbarschaftspolitik der Union. Die Balten und Polen würden die Assoziierungsabkommen der Maghreb Staaten mit der Europäischen Union zu ignorieren scheinen und stärker die Beitrittskandidatur der Ukraine unterstützen, wohingegen die übrigen das Augenmerk stärker auf den Balkanraum und die Integration des Stabilitätspaktes in die Agenda der EU-Nachbarschaftspolitik richten würden.

1 Art. I-41 VVE, [Hervorh. EW].

Letztendlich würden die neuen Mitgliedstaaten laut europäischer Vertreter jedoch einsehen, dass sie sich in der Union in einer sicheren Zufluchtsstätte befänden und sich allmählich sicher fühlen und der Europäischen Union vertrauen – sogar trotz der unmittelbaren Nähe Russlands. Zusätzlich könnten die MOEL gar keine andere Wahl haben, als ihr Vertrauen in die Europäische Union zu setzen, wenn sie misstrauisch hinsichtlich Washingtons Russlandpolitik werden würden und zum Beispiel dort eine Verbrüderung bemerken sollten.

Größeres Europa

Die Transformation in Osteuropa resultiere hauptsächlich aus dem Einfluss von Union und Nato und dem Verlangen, diesen Organisationen eines Tages beizutreten. Der sich überschneidende Charakter bestimmter Transformationsaufgaben scheine sich gegenseitig zu verstärken: Union und Nato verlangten die Erfüllung vieler identischer Standards. Die Nato fordere zunehmend Reformen im politischen Sektor, während die Europäische Union sich verstärkt im Verteidigungsbereich engagiere.

Amerikanische Interessen in einem größeren Europa würden von allgemeinen nationalen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen sowie demokratischen Werten bestimmt werden. Zu den Schlüsselinteressen der Vereinigten Staaten zählten: politische Stabilität, politische Unabhängigkeit für frühere Sowjetstaaten – hier besonders die Ukraine –, um die Wiederbehauptung russischer Dominanz zu verhindern, wirtschaftlichen Zugang zu diesen Ländern für amerikanische Exporte und Investoren, Unterstützung amerikanischer außen- und sicherheitspolitischer Ziele, Demokratie, Menschenrechte und territoriale Einheit. Diese Interessen stimmten weitgehend mit der Politik der Europäischen Union und der Integration der östlichen Länder in euro-atlantische Institutionen überein.

Es existierten jedoch auch potenzielle Konfliktfelder mit der Europäischen Union. Die USA würden auf Grund der Schaffung von exklusiven Partnerschaften zwischen der Europäischen Union und ihren neuen Nachbarn keine Geschäftsgrundlagen verlieren wollen. Sie neigten dazu, härter gegenüber Russland zu sein als die Union, die Russland eher als wertvollen Wirtschaftspartner, Energielieferanten und potenziell stabilisierende beziehungsweise destabilisierende Kraft sähe. Die Vereinigten Staaten machten in Russland eher einen strategischen geopolitischen Partner oder Rivalen aus. Die USA würden auf die Europäische Union Druck ausüben, noch mehr Länder, und hier an erster Stelle die Türkei, aufzunehmen, was in mancherlei Hinsicht der EU-Nachbarschaftspolitik widerspräche, die darauf ausgelegt sei, weitere Beitritte zu vermeiden.

Es scheine eine allgemeine Unzufriedenheit mit den außenpolitischen Bemühungen auf EU-Ebene zu geben. Die Europäische Union werde kritisiert, entweder keine kohärente Außenpolitik zu haben oder theoretische Überlegungen zu formulieren, die jedoch nicht umgesetzt würden. Aus Sicht der Vereinigten Staaten wäre es für Europa besser, sich auf reale und akute regionale Herausforderungen (Weißrussland, Ukraine, Kaukasus, Balkan) zu konzentrieren und Erfolge zu erreichen, bevor die Europäische Union versuche, eine globale Macht zu werden. Die gegenwärtige Situation, in der die Außenpolitik unter allen 25 Mitgliedern abgestimmt werden müsse, habe zur Folge, dass – solange bis der Verfahrensablauf flexibler gestaltet werden wird – die Gemeinsame Außenpolitik der Union nur den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen könne. Es bestehe nach amerikanischer Sichtweise für die Union auch noch Spielraum, bei der Durchführung ihrer Außenpolitik ‚aktiver' zu werden, wobei von europäischer Seite die Tatsache akzeptiert werden müsse, dass, obwohl Interventionen nicht immer zum gewünschten Ziel führten, diese doch manchmal notwendig seien, um Veränderungen herbeizuführen. Ohne militärische Kapazitäten zur Untermauerung eigener Erklärungen könne

die Europäische Union jedoch nicht sehr effektiv sein. Pläne alleine besäßen nicht genügend Hebelkraft, um Veränderungen zu erzwingen.

Im Nahen Osten seien die USA auf die Unterstützung der Union angewiesen, wenn die „Broader Middle East Initiative" ein Erfolg werden solle. Es gäbe keine Garantien, dass die Initiative funktionieren werde, jedoch auch keine brauchbare Alternative. Die Mitgliedstaaten der Union müssten sich über ihren Beitrag zur Lösung einiger Problemen im Nahen Osten klar werden. Die Vereinigten Staaten sollten auf der anderen Seite für europäische Lösungsansätze und Hilfe offen sein – besonders was die Einbindung der arabischen Staaten in jedweden Plan für den Nahen Osten anginge.

Übersetzung aus dem Englischen von Matthias Heddenhausen.

Die Ergebnisse dieser Konferenz wurden in folgender Sonderpublikation der Stiftung Wissenschaft und Politik veröffentlicht: Andreas Maurer/Kai-Olaf Lang/Eugene Whitlock (Hrsg.): New Stimulus or Integration Backlash? EU Enlargement and Transatlantic Relations, Berlin, Juli 2004.

Tagungsband mit interessantem Resümee

Deutsch als Muttersprache des größten europäischen Bevölkerungsanteils wird auf den Arbeitsebenen der EU-Organe gegenüber dem Englischen und Französischen stark benachteiligt.

Diese Diagnose und weitere Befindlichkeiten der deutschen Sprache in Europa mit ihren vielfältigen Ursachen waren Gegenstand eines rechts- und sprachwissenschaftlichen Symposiums in Regensburg, zu dessen Schwerpunkten auch die Möglichkeiten und Grenzen deutscher Sprachpolitik in Europa gehörten.

Die zwölf Referate von Wissenschaftlern und Praktikern aus deutschen und ausländischen Universitäten, verschiedenen EU-Organen und der Europaabteilung des Auswärtigen Amtes wurden mit den Diskussionsbeiträgen und einem nach unterschiedlichen Aspekten gegliederten Resümee als Tagungsband zusammengestellt. Der europäischen Osterweiterung wird mit drei Beiträgen über Deutsch als Europasprache in Österreich, Tschechien und Ungarn besonders Rechnung getragen.

Die deutsche Sprache in der Europäischen Union

Rolle und Chancen aus rechts- und sprachwissenschaftlicher Sicht

Herausgegeben von
Prof. Dr. W. Christian Lohse

2004, 188 S., brosch., 39,– €,
ISBN 3-8329-0710-6

Nomos

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei:
Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden
www.nomos.de

Sabine Horn:
Telefon 0 72 21/21 04-37/-38
Telefax 0 72 21/21 04-43
sabine.horn@nomos.de

Grundlagen einer gerechten Zuwanderungspolitik

Die unvermindert hohen Migrations- und Flüchtlingsströme stellen nicht nur Deutschland, sondern alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor große Herausforderungen.

Spätestens seit dem Amsterdamer Vertrag gilt die Europäisierung der nationalen Zuwanderungspolitiken als eines der zentralen Projekte der voranschreitenden europäischen Integration. Diese Aufgabe ist vor allem deswegen schwierig, weil Zuwanderungspolitik sogar innerhalb der jeweiligen EU-Staaten zumeist umstritten ist. Nur selten geht es dabei explizit um die Frage, welche moralische Verpflichtungen gegenüber Migranten bestehen, obwohl die Suche nach einer moralisch akzeptablen Politik keineswegs nur eine akademische Aufgabe oder ein Feld für naive Träumereien ist. Sie ist vielmehr ein Kernbestandteil von Politik selbst.

Der vorliegende Band rückt die moralische Dimension von Zuwanderung in den Mittelpunkt und fragt nach den Grundlagen einer gerechten Zuwanderungspolitik. Was schuldet die Europäische Union potentiellen Zuwanderern? Dürfen die EU-Staaten zwischen den »Bewerbern« auswählen? Welche Minimalanforderungen gibt es für den Umgang mit Immigration?

Europäische Zuwanderungspolitik und globale Gerechtigkeit

Über die normative Dimension der Vergemeinschaftung zuwanderungspolitischer Maßnahmen in der Europäischen Union

Von Dr. Alfredo Märker, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen in Berlin

2004, 209 S., brosch., 38,– €,
ISBN 3-8329-1004-2

Nomos

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei:
Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden
www.nomos.de

Sabine Horn:
Telefon 07221/2104-37/-38
Telefax 07221/2104-43
sabine.horn@nomos.de

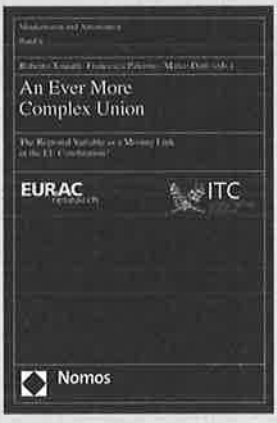
The regional dimension of the EU constitutional law

"An ever closer Union" and now "united in diversity": can these objectives of the European Union be achieved without taking into due account the regional authorities?

Due to its heterogeneity, the regional dimension is still far from being truly recognized in the evolving constitutional setting of the EU, although increasingly involved in its system of multilevel-governance. But the important share in the burden of implementing EU law within the Member States, the general tendency of decentralization and regionalization (common to many Member States) in line with the principle of subsidiarity, as well as the safeguard of regional identities as part of the cultural diversity of the Union which ought to be considered in the decision-making process, require procedural and/or institutional devices.

Focussing on legal and institutional aspects, the book explores the need and concrete possibilities of integrating the regional variable into the institutional system of the EU, including a critical evaluation of the outcome of the EU Convention in this regard.

The book presents the results of a joint research project carried out by the European Academy of Bolzano and the Trentino Institute of Culture; it is of particular interest for (constitutional) lawyers, political scientists, students of European Studies and International Relations as well as for Civil servants dealing with EU affairs.



An Ever More Complex Union

The Regional Variable as a Missing Link in the EU Constitution?

Herausgegeben von Roberto Toniatti, Francesco Palermo und Marco Dani

2004, VIII, 333 S., brosch., 59,– €, ISBN 3-8329-0447-6

Nomos

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei:
Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden
www.nomos.de

Sabine Horn:
Telefon 0 72 21/21 04-37/-38
Telefax 0 72 21/21 04-43
sabine.horn@nomos.de

Regieren in Europa

Wie haben sich Interessenorganisationen auf die Europäische Union eingestellt und welche Bedeutung haben sie in der europäischen Politik? Der Band präsentiert den state of the art der deutschen Forschung zu diesem Thema, ergänzt um Analysen internationaler Kenner der Materie. Anders als die Vielzahl rein beschreibender Studien, die bislang vorliegen, nutzen die vorliegenden Beiträge systematisch qualitative oder quantitative Methoden, um abgesicherte Erkenntnisse zu gewinnen. Sie analysieren nicht nur die Euroverbände, sondern auch die Rolle von transnationalen Aktionsgruppen, von Großunternehmen, nationalen Verbänden und professionellen Lobbyisten. Nach der einleitenden Bestandsaufnahme der Herausgeber zeichnet das Buch zunächst die Muster der Interessenvermittlung auf EU-Ebene nach, deckt dann sektorspezifische Variationen auf, und widmet sich schließlich den Auswirkungen in den Mitgliedstaaten.

Interessenpolitik in Europa

Herausgegeben von Dr. Rainer Eising, FernUniversität Hagen und Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Universität Mannheim

2004, Band 7, 389 S., brosch., 69,– €, ISBN 3-8329-0779-3

Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozess

Von Prof. Dr. Hubert Heinelt, TU Darmstadt, Dr. Tanja Kopp-Malek, Jochen Lang und Prof. Dr. Bernd Reissert, FHTW Berlin

2005, Band 8, 321 S., brosch., 69,– €, ISBN 3-8329-1071-9

Das Buch deckt am Beispiel der Strukturfonds auf, wie sich in der EU schrittweise Strukturen und Verfahren herausbilden können, die ein effektives Regieren ermöglichen. Das Forschungsprojekt untersucht zu diesem Zweck die Gründe für die Reformfähigkeit in diesem Bereich. Für die Veränderungen von Politikinhalten im Mehrebenensystem der EU werden hierdurch neue Einsichten und Erklärungen gegeben.

Nomos

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei:
Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden
www.nomos.de

Sabine Horn:
Telefon 0 72 21/21 04-37/-38
Telefax 0 72 21/21 04-43
sabine.horn@nomos.de

Schriften des Zentrum für **Europäische Integrationsforschung**

Erweiterung und Vertiefung

Die Europäische Union im Neubeginn

Von Prof. Dr. Ludger Kühnhardt, Direktor des Zentrum für Europäische Integrationsforschung – ZEI

2005, 413 S., geb., ca. 69,– €, ISBN 3-8329-1037-9

Die hier vorliegenden Abhandlungen reflektieren die aktuellen und prinzipiellen Trends und Tendenzen der jüngsten Phase der europäischen Integration in der gebotenen Weite. Sie ordnen Prioritäten inmitten überbordender Fakten und markieren Deutungen der Zeitgeschichte inmitten anhaltend offener Integrationsprozesse.

Elite Planning Organizations

Tradition, Charakteristika, Implikationen der Trilateral Commission

Von Prof. Johannes Beverungen, Berufsakademie Lörrach

2004, Band 61, 254 S., geb., ca. 49,– €, ISBN 3-8329-1031-X

Die Arbeit analysiert die politischen -Wurzeln, Spezifika, Determinanten und politischen und wirtschaftlichen Implikationen der Trilateral Commission. Die Studie wendet sich an Wissenschaftler und Politiker sowie interessierte Laien, die sich einen Einblick über die im deutschen Sprachraum bisher kaum dargestellten Hintergründe dieser Elite Planning Organization verschaffen wollen.

Nomos

Die Zeitschrift „integration" ist die Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik (www.iep-berlin.de) in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration (www.aei-ecsa.de)

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION E.V.