65316 28. Jahrgang / Januar 2005 1/05

integration

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

Die Führung der Europäischen Union durch den Europäischen Rat: Übergang oder Krise?
Peter Ludlow

Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags
Jörg Monar

Barrosos ‚blind date' in Brüssel – Auf dem Weg zu einer Parlamentarisierung der Kommissionsinvestitur?
Joachim Schild

Orientierungsnot im Machtdreieck: Die Europäische Kommission auf der Suche nach einem neuen Leitbild
Michael W. Bauer

Viel Lärm um nichts? Die Agenda 2007 der EU aus ökonomischer Sicht
Lars P. Feld

Koordinierung à la Keynes? Der Makroökonomische Dialog des Kölner Prozesses
Torsten Niechoj

Literatur zum Verfassungsentwurf des Konvents

Weltmacht Europa • Gleichstellungspolitik der EU • Jahresplanung 2005
Arbeitskreis Europäische Integration • Tagungen

Nomos

Institut für Europäische Politik

integration

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

28. Jg. / Januar 2005 **1/05**

INHALT

AUFSÄTZE

Peter Ludlow
Die Führung der Europäischen Union durch den Europäischen Rat: Übergang oder Krise? 3

Jörg Monar
Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags 16

Joachim Schild
Barrosos ‚blind date' in Brüssel – Auf dem Weg zu einer Parlamentarisierung der Kommissionsinvestitur? 33

Michael W. Bauer
Orientierungsnot im Machtdreieck: Die Europäische Kommission auf der Suche nach einem neuen Leitbild 47

Lars P. Feld
Viel Lärm um nichts? Die Agenda 2007 der EU aus ökonomischer Sicht 55

Torsten Niechoj
Koordinierung à la Keynes? Der Makroökonomische Dialog des Kölner Prozesses 68

LITERATUR

Dietmar Nickel
Der Konventsentwurf als Grundlage für den Verfassungsvertrag 81

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Daniela Kietz und Silvia Uplegger
Weltmacht Europa? 87

Brigitte Rudolph
Die Politik der Europäischen Union im Fokus der Geschlechter-(Un-)Gleichheit 95

Tagungsplanung des AEI für das Jahr 2005 102

ABSTRACTS 103

Beilage: Jahresregister 2004

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

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 und wird von ihr finanziell unterstützt. Für die Inhalte zeichnet allein das IEP verantwortlich.

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) 33,- € (inkl. MwSt.), Studentenabonnement (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 23,- € (inkl. MwSt.). Einzelheft 11,- € (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, 2005 **ISSN 0720-5120**

Die Führung der Europäischen Union durch den Europäischen Rat: Übergang oder Krise?

*Peter Ludlow**

Seit den späten Siebzigerjahren profitiert die Europäische Union von einem höchst erfolgreichen System der kollektiven Führung innerhalb und durch den Europäischen Rat. Entgegen den Erwartungen sowohl von Seiten der Supranationalisten als auch der Intergouvernementalisten bezüglich der Frage, was geschehen könnte, wenn die Nationalstaaten die endgültige Entscheidung über den Integrationsprozess treffen würden, gingen vom Europäischen Rat eine Reihe von Initiativen aus, die eine Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union zum Ziel hatten und den Charakter der Politik zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten in Europa fundamental veränderten.[1] Aus vielerlei Gründen, die im zweiten Teil dieses Aufsatzes diskutiert werden, wird die Führungskraft des Europäischen Rats nun in Frage gestellt. Die Führungsschwächen sind zweifelsohne ernst. Lässt man diese weiter gären, könnte erheblicher Schaden für die Union entstehen. Sie müssen jedoch nicht unbedingt eine Gefahr für das System darstellen. Im Gegenteil: Eine Erneuerung, die das Beste im System der Europäischen Union bewahrt, das sich in den vergangenen fünfundzwanzig Jahren bewährt hat, und auf diesem aufbaut, ist auf Grundlage der neuen Verfassung möglich.

Die Grundlagen der Führung durch den Europäischen Rat

Die politische Führung der Union durch den Europäischen Rat, in dem die Staats- und Regierungschefs Seite an Seite mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission sitzen, war von den Gründungsvätern nicht geplant.[2] Dennoch handelte es sich um eine durch und durch logische Entwicklung in einem politischen System, das von Anfang an den Vorstellungen derer nicht entsprach, die es entworfen hatten, ganz zu schweigen von denjenigen, die seine eifrigsten Verfechter waren.[3]

Émile Noel und Henri Étienne beschrieben das System der Gemeinschaft in einem zu Recht gefeierten Artikel, der im Herbst 1971 am Vorabend der Entstehung des Europäischen Rats erschien, mit folgenden Worten: „Da es auf der Grundlage des Dialogs funktioniert, hat das System der Gemeinschaft wenig mit dem Konzept einer Regierung im traditionellen Sinn

* Prof. Peter Ludlow, Vorsitzender, Eurocomment, Brüssel; Gründungsdirektor CEPS, Brüssel.

1 Für eine allgemeine Diskussion der Rolle des Europäischen Rats im politischen System der EU vgl. Peter Ludlow: The Laeken Council, Part I, Brüssel 2002.

2 Der Europäische Rat wurde in den Verträgen erstmals in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 erwähnt.

3 Angesichts der großen Anzahl von Monografien zur Geschichte der Europäischen Gemeinschaften in den Fünfziger- und Sechzigerjahren mag der besondere Hinweis auf zwei von ihnen zwar etwas willkürlich erscheinen. Dirk Spierenburg und Raymond Poidevin einerseits und N. Piers Ludlow andererseits stechen aber durch die seltene Perspektive der Analyse hervor, in der die Entwicklung der EU als Entstehung eines genuin supranationalen politischen Systems verstanden wird, als Prozess, in dem die Mitgliedstaaten paradoxerweise meist die Hauptakteure waren, vgl. Dirk Spierenburg/Raymond Poidevin: Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier: une expérience supranationale, Brüssel 1993 sowie N. Piers Ludlow: Dealing with Britain: the Six and the first UK application to the EEC, Cambridge 1997. Ein bemerkenswertes Ergebnis der Entwicklung dieses auf Nationalstaaten gegründeten Supranationalismus war die permanente Enttäuschung der wahren Anhänger; vgl. z.B. die Begründung seines Rücktritts vom Amt des Präsidenten der Hohen Behörde wenige Wochen nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge durch René Mayer: „Ich werde freier sein zu handeln und größeren Einfluss ausüben können als wenn ich in einer Institution verbliebe, die nicht länger supranational organisiert ist.", zitiert nach Spierenburg/Poidevin: Histoire, S. 493.

des Wortes zu tun. Die Gemeinschaft hat keinen einzigen Kopf oder führende Persönlichkeit. Entscheidungen werden kollektiv und erst nach kontroverser Diskussion von Meinungen getroffen."[4] Als Noel und Étienne das schrieben war bereits offensichtlich, dass dieses lockere und ‚kopflose' System bis an seine Grenzen ausgereizt worden war – teilweise als Ergebnis der frühen Erfolge der Sechs, aber stärker noch auf Grund der nach dem Fall von General de Gaulle erheblich gestiegenen gemeinsamen Ambitionen. Noel und Étienne selbst waren immer noch zuversichtlich, dass den politischen und institutionellen Bedenken, zu denen die neue Agenda Anlass gab, mit dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) und ‚politischen ad hoc-Diskussionen' beizukommen wäre. Die repräsentativste derartige politische Diskussion war die erste Gipfelerfahrung der Gemeinschaft in Den Haag im Dezember 1969.[5] Im Verlauf der folgenden zwei bis drei Jahre wurde der wiederentdeckte Ehrgeiz der Ära nach de Gaulle durch den Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods, die erste Ölkrise und die Niederlage der Vereinigten Staaten in Vietnam verstärkt. Vor diesem Hintergrund stellte die Institutionalisierung ‚politischer Diskussionen' auf höchster Ebene eine natürliche, wenn nicht unvermeidliche Entwicklung dar.

Der Europäische Rat, der zum ersten Mal in Dublin im März 1975 zusammentrat, rechtfertigte seine Existenz rasch in und durch die Schaffung des Europäischen Währungssystems.[6] Es sollte jedoch noch dauern, bis die Staats- und Regierungschefs einige, aber längst nicht alle Schlüsselempfehlungen aus dem Report on European Institutions von Barend Bisheuvel, Edmund Dell und Robert Marjolin annahmen und Niels Ersboell, den neuen Generalsekretär des Ministerrates, mit ihrer Umsetzung beauftragten, so dass sich der Europäische Rat so langsam seines vollen Potenzials bewusst wurde.[7]

Den Eckstein dieses neuen Systems stellte ein erneuertes Sekretariat des Rates dar,[8] von dem die ‚Drei Weisen' sagten, es hätte enorme, nicht genutzte Stärken: „Es besitzt Verfahrenskenntnis, eine Übersicht über den Apparat und die Möglichkeit zur neutralen Bewertung der Haltung der anderen Staaten, an die auch der größte nationale Verwaltungsapparat nicht heranreichen kann (...)."

Die Entscheidung des Rats im September 1980 zur Berufung von Ersboell wandelte das Konzept der ‚Weisen' in ein konkretes Mandat um. Der neue Generalsekretär wurde mit der Umsetzung der notwendigen Reformen in enger Zusammenarbeit mit der Präsidentschaft und dem Rat beauftragt. In der Entscheidung wurde festgestellt, dass der Rat eine größere Kontinuität zwischen den Präsidentschaften, eine bessere horizontale und vertikale Koordination, eine nachhaltigere vorbereitende Diplomatie mit dem Ziel, Kompromisse zu schmieden, bevor der Rat selbst zusammen tritt, und allgemein eine bessere Vorbereitung, die den Ministern selbst den Weg weist, benötigte.[9]

4 Émile Noel/Henri Étienne: The Permanent Representatives Committee and the ‚Deepening' of the Communities, in: Government and Opposition, Vol. 6, No. 4, autumn 1971, S. 424 (Übersetzung aus dem Englischen von Lisa Förster).

5 Zum Den Haager Gipfel siehe Noel/Étienne: Permanent Representatives Committee, S. 444; ausführlich dazu vgl. die Sonderausgabe des Journal of European Integration History, Vol. 9, No. 2, 2003.

6 Zu den ersten Jahren des Europäischen Rates vgl. insbesondere Wolfgang Wessels: Der Europäische Rat, Bonn 1980; Jan Werts: The European Council, Den Haag 1992. Zum Europäischen Währungssystem siehe Peter Ludlow: The Making of the European Monetary System, London 1982.

7 Der „Report on European Institutions" der ‚Drei Weisen' wurde vom Ministerrat im Oktober 1979 veröffentlicht; abzurufen unter http://aei.pitt.edu/archive/00000999/ (letzter Zugriff: 15.12.2004).

8 Die folgenden Absätze sind größtenteils angelehnt an Peter Ludlow: The Presidency of the Council: a new power in the European Union?, in: L'Equilibre Européen. Études rassemblées et publiées en hommage à Niels Ersboell, Brüssel 1994.

9 Vgl. Official Journal No. L 261, 4. Oktober 1980, S.16.

Das Mandat umfasste alle Aktivitäten des Rats. Der Europäische Rat war nichtsdestotrotz ein prioritäres Reformziel. Die ‚Weisen' selbst hatten angemerkt, dass der Europäische Rat eine effektivere Führungsrolle ausüben könnte, wenn seine Schlussfolgerungen ‚ordnungsgemäß aufgezeichnet und ein Follow-up durch die entsprechenden Kanäle organisiert würde'. In den zwölf Monaten nach seiner Berufung änderte Ersboell die Art und Weise, in der die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats entworfen werden, und damit auch ihr Wesen. Er bekam durch ein einziges katastrophales Treffen des Europäischen Rats in London in der zweiten Hälfte des Jahres 1981 die Möglichkeit, schnell und entschieden zu handeln. Es war nie wahrscheinlich gewesen, dass die zu dieser Zeit amtierende britische Premierministerin den Europäischen Rat zu einer friedlichen Beilegung des britischen Haushaltsproblems hätte bringen können, als ‚ihr' Geld auf dem Spiel stand. Jegliche Erfolgschancen wurden jedoch bereits im Vorfeld durch das Versagen der ‚Sherpas' effektiv zunichte gemacht, die der Präsidentschaft bis dahin bei der Vorbereitung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zur Seite gestanden hatten, um Streitpunkte aus dem Weg zu räumen. Beinahe jedes Wort im Entwurf der Schlussfolgerungen wurde in eckige Klammern gesetzt.

Die Schwäche der Sherpas bot Ersboell die Chance, die er brauchte. In den folgenden Wochen und Monaten erhielt er die Zustimmung zu einem neuen System, in dem den Sherpas die Verantwortung für den Entwurf der Schlussfolgerungen entzogen und einem kleinen Komitee aus Präsidentschaft, Sekretariat und Kommission anvertraut wurde.[10] Eine scheinbar kleinere Verfahrensreform legte den Grundstein für ein vollständig neues System.

Seine Wirkung wurde durch weitere Verfahrensänderungen verstärkt. Die erste betraf eine Bestätigung der ‚Urheberschaft' des Europäischen Rats an seinen Schlussfolgerungen, die sogar auf dem Höhepunkt der Ära Ersboell meist vorgefertigt waren. Der Entwurfstext wurde den Mitgliedern des Europäischen Rats erst vorgelegt, wenn sie ihre Hauptarbeitssitzungen bereits hinter sich hatten.[11] Danach wurden die Schlussfolgerungen, die sie ordnungsgemäß in ihrer abschließenden und oft auch lebhaftesten Sitzung am letzten Morgen prüften, zu ‚ihren' Schlussfolgerungen.

Der Ausschluss von offiziellen Vertretern der Mitgliedstaaten aus der Ratskammer – mit Ausnahme der in der Präsidentschaft vertretenen Regierung – machte die Wirkung vollständig. Wie ich in der Folge des ersten (relativ ereignislosen) Treffens des Europäischen Rats, zu dem ich privilegierten Zugang bekam, feststellen konnte, war der Druck auf die Staats- und Regierungschefs, eine Entscheidung zu fällen, spürbar.[12] Die Vorstellung eines Europäischen Rats ohne Schlussfolgerungen war so unmöglich geworden wie eine Papstwahl ohne weißen Rauch.

In der Folge der Reformen von Ersboell wurde der Europäische Rat von einem Debattierclub, der gelegentlich Entscheidungen traf, in ein Exekutivorgan umgewandelt, dessen Hauptfunktion das Treffen von Entscheidungen ist. Seine Schlussfolgerungen wurden das wichtigste Einzelinstrument zur Führung der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union. Entscheidungen waren im Sinne von Émile Noel immer noch „kollektiv und wurden erst nach kontroverser Diskussion" getroffen, doch die Gemeinschaft hatte nun ein

10 Die Hochphase dieses Systems wird ausführlich beschrieben in Kapitel 2 „How the European Council Works" in Ludlow: The Laeken Council, S. 16-29.

11 In vielen Fällen wurde der Entwurfstext Ministern und Beamten unter der Zimmertür durchgeschoben. Die Besprechung des Entwurfs der Schlussfolgerungen beim oder nach dem Frühstück war ein Standardverfahren jeder Delegation.

12 Vgl. Peter Ludlow: The European Council at Feira. A View from Brussels, No. 8., July 2000, S. 15ff, herausgegeben vom Centre for European Policy Studies, Brüssel.

klares und transparentes Mittel, um das Ergebnis dieser ‚kontroversen Diskussion' zu artikulieren. Kollektive Vereinbarungen in den Schlussfolgerungen wurden oft durch lebhaftes und zeitweise auch heftiges Gerangel um Positionen durch die verschiedenen Mitglieder des Rats geprägt. Die vorrangige Stellung der Schlussfolgerungen als Führungsinstrument innerhalb der Union sorgte jedoch für Ordnung und Disziplin, sowohl bei der Ausübung der staatlichen Gewalt als auch bei zwischenstaatlichen Unstimmigkeiten.

Dieser letzte Punkt ist besonders wichtig im Lichte der Argumente, die in den vergangenen Jahren immer wieder von Vertretern einiger kleinerer Mitgliedstaaten vorgebracht wurden, ganz zu schweigen von den Bemühungen einiger Wissenschaftler, die Dynamik der europäischen Integration vorzugsweise anhand der Entscheidungen zu analysieren, die die Führungsspitze der größeren Mitgliedstaaten trifft.[13] Historisch gesehen gibt es keinerlei Zweifel, dass die größeren Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich und Deutschland, einen großen und häufig entscheidenden Einfluss auf die wichtigsten Entscheidungen des Europäischen Rats hatten. Das Triumvirat aus Präsidentschaft, Sekretariat und Kommission konnte die Geräusche aus Bonn (beziehungsweise Berlin) oder Paris nicht ignorieren und tat es auch nicht. Jeder hörte zu, wenn bei Ratstreffen Präsident Mitterrand oder Kanzler Kohl sprachen. John Major stichelte in seinen Memoiren bezüglich einer seltenen Gelegenheit 1995 in Formentor, als alle auf seine Sicht der Dinge Bezug nahmen: „Für einen kurzen Augenblick wusste ich, wie man sich als Helmut Kohl fühlen muss."[14] Dennoch wäre es vollkommen irreführend, den Europäischen Rat oder seine Schlussfolgerungen als wenig mehr als ein praktisches Deckmäntelchen für die Ausübung der deutsch-französischen Führungsrolle zu bezeichnen.[15]

Zunächst ist der Europäische Rat in der Theorie wie in der Praxis ein Club gleichrangiger Vertreter gewesen, in dem auch die Regierungschefs der kleinsten Staaten in einer Streitfrage gewinnen können. Der Einfluss beispielsweise von Jean-Claude Juncker oder Wim Kok im Europäischen Rat stand häufig in keinem Verhältnis zur Größe der Staaten, die sie vertraten. Wenn sich zudem die Regierungschefs kleiner Staaten gegen eine Linie stellten, die die meisten, wenn nicht gar alle ihre Partner vertraten, stellten sie sich gegen den allgemeinen Willen. Die Geschichte der ersten fünfzehn Jahre der Mitgliedschaft Griechenlands in der Union stützt die These reichlich, dass der Europäische Rat die lebendige Verkörperung des ‚Kompromisses von Luxemburg' darstellt.

Zweitens war die deutsch-französische Achse kein stabiler Faktor in der Politik des Europäischen Rats, der dennoch auch weiterhin effektiv arbeitete. Das deutlichste und offensichtlichste Beispiel dafür ist die erste Amtszeit von Jacques Chirac. Trotz immer wiederkehrender Präsentationen der Einigkeit halten die Beziehungen von Chirac zu Kohl und Schröder keinem Vergleich zu den Beziehungen stand, die zwischen Helmut Kohl und François Mitterrand oder Valéry Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt herrschten. Nichtsdestotrotz wurden im Zeitraum von 1995 bis 2002 Entscheidungen von größter strategischer Bedeutung bezüglich der Währungsunion, der Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006, der fünften Erweiterung, des Beitritts der Türkei, der Europäischen Verteidigung, der Innen- und Justizpolitik sowie der Koordination der Wirtschaftspolitik durch den Lissabon-Prozess getroffen.

---

13 Zu dem Gegensatz von ‚kleinen' und ‚großen' Mitgliedstaaten siehe unten. Die meist gewürdigte Interpretation der Dynamik der Europäischen Integration als Großstaatenpolitik ist wohl Andrew Moravcsik: The Choice for Europe, Cornell 1998.

14 John Major: The Autobiography, London 1999, S. 524 (Übersetzung aus dem Englischen von Lisa Förster).

15 Zur deutsch-französischen Achse vgl. Marie-Thérèse Bitsch (Hrsg.): Le couple France-Allemagne et les institutions européennes, Paris 2001.

Drittens, und dies ist der wichtigste Punkt, stärkten die Reformen der frühen Achtzigerjahre die potenzielle Rolle der beiden führenden institutionellen Kräfte im Europäischen Rat, der Kommission und der Präsidentschaft, dramatisch. Weit entfernt von der Festigung einer deutsch-französischen Hegemonie stellte der Europäische Rat in der Tat einen Rahmen dar, innerhalb dessen diese Hegemonie gezügelt und, wenn nötig, auch im allgemeinen Interesse eingeschränkt werden konnte.

Jacques Delors erkannte schnell, dass sich der Europäische Rat bis Mitte der Achtzigerjahre zur wichtigsten Machtbasis des Kommissionspräsidenten entwickelt hatte.[16] In einer bemerkenswerten Antwort auf eine Parlamentsdebatte im Februar 1989 beschrieb er die Art und Weise, mit der die Schlussfolgerungen sogar das grundlegendste Recht der Kommission, das Initiativrecht, stärken könnten: „Die Kommission besitzt das Initiativrecht. Aber es muss unterschieden werden, ob wir es im Rahmen eines bestimmten institutionellen Rahmens ausüben oder in einem eher politischen Kontext. Innerhalb eines bestimmten institutionellen Rahmens ist es unsere Pflicht, formale Entscheidungen des Europäischen Rats oder Vertragsänderungen auszuführen (...) Wir könnten durchaus von einer Kommission mit mehr Macht träumen. Aber wir müssen innerhalb unseres tatsächlichen Aufgabengebiets arbeiten."[17]

Er hätte sogar noch weiter gehen können. Durch seine eigene Teilnahme und die seines Kabinettchefs im Triumvirat aus Präsidentschaft, Sekretariat und Kommission, das nicht nur die Schlussfolgerungen entwarf, sondern auch durch die Vorbereitung derselben de facto die Agenda des Europäischen Rats festlegte, hatte das Wort der Kommission ein stärkeres Gewicht bei der Gestaltung des ‚tatsächlichen Aufgabengebiets'. Wie wichtig Delors schließlich im Europäischen Rat wurde, war nie deutlicher als bei dem Treffen, das als sein ‚Letztes Abendmahl' in Essen im Dezember 1994 bekannt wurde, bei dem Staats- und Regierungschefs dem Meister bis in die frühen Morgenstunden lauschten.[18]

Jacques Santer war kein Delors, aber er war bereits zehn Jahre lang Mitglied des Europäischen Rats, bevor er Kommissionspräsident wurde. Daher wusste er, wie das System funktioniert. Dank der Hilfe einiger leistungsfähiger Beamter, die die Spielregeln kannten, David Williamson, Carlo Trojan und Jim Cloos, spielte auch er über einen Großteil seiner Amtszeit eine zentrale Rolle. Romano Prodis durchgängig beklagenswerte Leistung im Europäischen Rat seit 1999 zeigte jedoch, dass nichts für selbstverständlich genommen werden kann, wenn ein politischer Führer seine Chancen verspielt. Bestenfalls wird er jedoch als Ausnahme gesehen, die die Regel bestätigt, und nicht als Vorbote einer neuen Ära.[19]

---

16 Vgl. Jacques Delors: Mémoires, Paris 2004. Obwohl die Memoiren Delors angesichts seiner Bedeutung in der Geschichte der europäischen Integration weniger substanziell sind als man gehofft hätte, enthalten sie einige interessante Überlegungen, u.a. den Abschnitt mit dem Titel „Le Conseil européen decide", S. 226ff. Auch Roy Jenkins hatte während der Monate, die dem EWS-Führungsduo Schmidt-Giscard d'Estaing vorausgingen, dem Europäischen Rat zugespielt. Aber, wie sich in der Folge des Kopenhagener Gipfels vom April 1978 zeigte, mangelte es dem Europäischen Rat zu diesem Zeitpunkt noch an jeglichen Instrumenten zur Durchsetzung seiner Politik, so dass der deutsche Kanzler und der französische Präsident die Kommission in dem wichtigen Zeitraum von April bis Juli erfolgreich ausmanövrierten. Vgl. Ludlow: Making of the EMS, S. 88-133.

17 Official Journal: Debates of the European Parliament, 16. Februar 1989 (Übersetzung aus dem Englischen von Lisa Förster).

18 Delors zitierte Memoiren enthalten ein nettes Foto von der Verabschiedung, aber entsprechend dem eher dürftigen als aufschlussreichen Anspruch des Autors an dessen Geschichte nichts Erwähnenswertes im Text. John Majors Wiedergabe des Treffens ist zwar gehaltvoller, aber idiosynkratisch, vgl. Major: Autobiography, S. 522-523.

19 Zwar gab es in den letzten fünf Jahren Situationen, in denen der Europäische Rat fast gewillt schien, den Kommissionspräsidenten dazu zu bringen, Initiative zu ergreifen, einen konkreten Einzelfall zu bestimmen, in dem er es wirklich tat, bleibt aber schwierig.

Die Ratspräsidentschaft war unbestritten der größte Nutznießer der Reformen von 1980.[20] Durch die Verbannung der Sherpas und die Konzentration der Kontrolle über die Agenda und die Schlussfolgerungen in den Händen des durch die Präsidentschaft geführten Triumvirats verpflichtete Ersboell letztere effektiv dazu, das Ziel zu bestimmen und durch eine kluge Führung des Vorsitzes und geschickte Entwürfe sicher zu stellen, dass dieses auch erreicht wurde. Wie bei der Kommissionspräsidentschaft gab es seit Mitte der Achtzigerjahre gute und schlechte Präsidentschaften. Die Tatsache, dass die meisten der großen strategischen Entscheidungen der Union in den vergangenen zwanzig Jahren immer noch mit dem Namen der Hauptstadt oder der größeren Stadt verbunden sind, in der der Europäische Rat zusammentrat, um diese Entscheidung zu treffen, bietet dennoch eine farbenfrohe Bestätigung für die intime Verbindung zwischen der Präsidentschaft und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats.[21]

In den vergangenen fünf Jahren war die Ratspräsidentschaft mit einem schwachen Kommissionspräsidenten und einer die meiste Zeit über nicht funktionierenden deutsch-französischen Achse wichtiger denn je. In Tampere im Oktober 1999 war es beispielsweise hauptsächlich der finnischen Präsidentschaft zu verdanken, dass das im Vertrag von Amsterdam niedergelegte Fünfjahresprogramm für die Innen- und Justizpolitik in eine kohärente Form gebracht wurde. Die Lissabon-Strategie wurde nicht nur in Lissabon im März 2000 auf den Weg gebracht; sie wäre auch nie gestartet worden, wäre da nicht Antonio Guterres gewesen, der mit minimaler Unterstützung der Kommission arbeitete.[22] Zwischen der ersten Hälfte 2001 und der zweiten Hälfte 2002 gab es einen ‚präsidentiellen Schönheitswettbewerb', in dem aufeinanderfolgende Präsidentschaften – Schweden, Belgien, Spanien und schließlich Dänemark – danach trachteten, sich im Rennen gegen Ende der Beitrittsverhandlungen gegenseitig zu übertrumpfen.[23] Die dänische Präsidentschaft, die den Erweiterungsprozess in Kopenhagen im Jahr 2002 vollendete, kann sich mit allen Präsidentschaften messen, die die Union je hatte,[24] obwohl die irische Präsidentschaft 2004 nahe an sie herankam.[25]

Dieser kurze Überblick über das System des Europäischen Rats wäre nicht vollständig ohne einige Bemerkungen zur Art und Weise, wie die Staats- und Regierungschefs ihre Führung ausüben. Mit der wenigen zur Verfügung stehenden Zeit übten viele Akteure auf den unteren Rängen der Hierarchie ‚Führung' innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche aus. Die Staats- und Regierungschefs dominierten nichtsdestotrotz auf mindestens vier Arten die Belange der Union.[26]

Erstens war der Europäische Rat von Beginn an die entscheidende Kraft im Wandel des politischen Systems der Europäischen Union. Die Wichtigkeit dieser Rolle wurde bereits in den Gipfeltreffen von Brandt und Pompidou deutlich, die der Institutionalisierung des

20 Zum Folgenden vgl. durchgängig Ludlow: Presidency, sowie die Folgebände der Reihe European Council Commentary ab der Ausgabe zum Rat von Laeken.

21 Wie die frühe Kirche lebte die EU von großen Treffen: in Fontainebleau, in Mailand, in Brüssel, in Hannover, in Madrid (zwei Mal), in Dublin, in Rom, in Maastricht, in Kopenhagen (zwei Mal), in Edinburgh, in Korfu (Ioannina), in Formentor, in Amsterdam, in Berlin, in Tampere, in Helsinki, in Lissabon, in Nizza, in Laeken, in Barcelona, in Sevilla, in Kopenhagen. Mit der bedauerlichen, aber verständlichen Entscheidung, ab Mitte 2003 jedes Gipfeltreffen in Brüssel abzuhalten, ist die Verbindung mit der Präsidentschaft nun nicht mehr so offensichtlich. Da sich die Präsidentschaft aber selbst grundlegend verändert, war dies nur eine Frage der Zeit.

22 Die politischen Hintergründe der Lissabonstrategie werden diskutiert in Peter Ludlow: The Barcelona Council, Brüssel 2002.

23 Vgl. Peter Ludlow: The Making of the new Europe, Brüssel 2004.

24 Vgl. Ludlow: Making New Europe.

25 Zu den beiden Räten der Irischen Präsidentschaft vgl. die EuroComment Briefing Notes 2.10 und 3.2.

26 Die Argumentation wird detaillierter ausgebreitet in Ludlow: Laeken Council, S. 5-15.

Europäischen Rats vorausgingen. Infolge dieser Treffen und insbesondere des Gipfels von Den Haag im Dezember 1969 wurden sowohl die Kompetenzen als auch die Mitgliederzahl der Europäischen Gemeinschaft erheblich erweitert.[27] Weitere Entscheidungen mit systemischem Charakter folgten in den Siebzigerjahren, wie unter anderem der Start des Europäischen Währungssystems und die Einführung direkter Wahlen zum Europäischen Parlament. Zwischen 1980 und 2004 setzte sich der Prozess mit vier Erweiterungen und fünf Regierungstreffen ohne Pause fort.

Der Europäische Rat ist zweitens das Gremium, das hauptsächlich die Agenda der Union festlegt. Die Schlussfolgerungen wurden neben den Verträgen zum wichtigsten Referenzpunkt für fast alle, die in der Europäischen Union an der Politikfindung beteiligt sind. Die Organisation der Zeitpläne der Präsidentschaft und des Rats wird zunehmend durch die Anforderungen bestimmt, die durch die Staats- und Regierungschefs festgelegt werden. Auch die Kommission arbeitet in vielen Bereichen in Übereinstimmung mit Zeitplänen oder Richtlinien, die vom Europäischen Rat stammen. Falls sie keine Schlussfolgerung des Rats zitieren kann, wird sie sich die notwendige Rückendeckung durch neue Schlussfolgerungen holen.

Drittens ist der Europäische Rat das letztlich entscheidende Verhandlungsgremium der Union. Diese Rolle wird von den Staats- und Regierungschefs häufig nicht geschätzt, besonders wenn im Grunde bilaterale Streitpunkte zwischen Mitgliedstaaten auf ihrem Tisch landen, wie beispielsweise der Streit zwischen Italien und Österreich über den Transit durch die Alpen, weil keiner der betroffenen Mitgliedstaaten oder andere Ratsformationen eine Lösung finden konnten. Es gibt jedoch auch bedeutendere Fragen wie die Finanzielle Vorausschau oder die Paketlösungen, die am Ende von Beitrittsverhandlungen oder einer Regierungskonferenz geschnürt werden. Hier verfügen nur Staats- und Regierungschefs über die ausreichende Autorität, um Lösungen herbeizuführen.

Schließlich stellt der Europäische Rat das Zentrum der Exekutive der Europäischen Union dar. In den vergangenen zwanzig Jahren war die Ansammlung seiner exekutiven Befugnisse erstaunlich. Hierzu zählen Nominierungen für fast alle Schlüsselpositionen in der Union. Mit Ausnahme der Europäischen Zentralbank sind auch die meisten derjenigen, die der Europäische Rat ernennt, diesem verantwortlich. Im Fall des Hohen Vertreters sind die Verantwortlichkeiten klar und deutlich. Das Verhältnis zwischen dem Europäischen Rat und der Kommission, die autonom agiert, ist selbstverständlich komplexer. Auch wenn der Europäische Rat die Kommission ‚auffordert', etwas zu tun, oder, am anderen Ende eines Prozesses, ‚zur Kenntnis nimmt', was sie getan hat, so besteht ein Verhältnis der Verantwortlichkeiten. Dies führt dazu, dass die Kommission intern wie extern immer stärker durch den Erfolg bewertet wird, mit dem sie das ausführt, was die Staats- und Regierungschefs von ihr verlangen. Die Beziehungen zu den Regierungen der Mitgliedstaaten sind eine noch heiklere Sache. Die ‚offene Methode der Koordinierung', die in Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie eingeführt wurde, war nicht unbedingt erfolgreich, vom Stabilitäts- und Wachstumspakt ganz abgesehen. In anderen Bereichen, wie beispielsweise im Kampf gegen den Terrorismus, wurde den ‚Aufforderungen' des Europäischen Rates nachgekommen und dort, wo das nicht geschah, wurde mit einer Stärkung des Anpassungsmechanismus gearbeitet.[28]

---

27 Zum Gipfel in Den Haag vgl. erneut die Sonderausgabe des Journal of European Integration History, Volume 9, No. 2, 2003.

28 Die 63 Punkte enthaltende Antiterrorismus-'road map', die auf Veranlassung des Sondergipfels des Europäischen Rates vom 21. September 2001 formuliert wurde, ist ein besonders gutes Beispiel für die Weise, in der die Mitgliedstaaten zunehmend Aufgaben oder Ziele vom Europäischen Rat erhalten. Ratsdokument 14925/01, 17. Oktober 2001. Die Veröffentlichungen und Diskussionen, die der Ernennung des Antiterrorismus-Koordinators vorausgingen, sind ebenso aufschlussreich.

Übergang oder Krise?

Das im vorhergehenden Abschnitt dargestellte auf den Europäischen Rat zentrierte System der kollektiven Führung leistete der Union mehr als zwei Jahrzehnte lang gute Dienste, doch auch in seinem Zenith mangelte es nie an Kritikern. Während der vergangenen fünf Jahre nahmen die Fragen zur weiteren Lebensfähigkeit des Systems an Häufigkeit und Ernsthaftigkeit zu. Zu Analysezwecken gruppiert man die entsprechenden Fragestellungen am besten in drei breit angelegte Kategorien.

Die erste definiert man vielleicht am ehesten als fundamentalistische Kritik. Es gab immer schon diejenigen, die die Vorherrschaft des Europäischen Rats als Perversion des supranationalen Ideals sahen, oder sich zumindest mit dem unwohl fühlten, was geschah.[29] Während des Europäischen Konvents erlebten diese ideologischen Gegner des Europäischen Rats so etwas wie einen großen Tag. Zu ihren Erfolgen zählten die Streichung des Satzes von Valéry Giscard d'Estaing im Entwurfstext, der den Europäischen Rat als ‚höchste Autorität der Union' bezeichnete sowie die Umkehrung der Reihenfolge, in der die Institutionen der Europäischen Union aufgelistet wurden, mit dem Ergebnis, dass das Europäische Parlament nun vor dem Europäischen Rat erwähnt wird.[30] Noch jüngeren Datums ist das Gerücht vom Höhepunkt der Krise um die Barroso-Kommission, der Europäische Rat könne ‚geschlagen' werden.

Die fundamentalistische Kritik ist ein Faktum im politischen Leben der Union. Als solches kann man sie nicht ignorieren. Dennoch steht sie mit der Realität so in Konflikt, dass nur wenig oder nichts getan werden kann, um den Zwiespalt zu überbrücken. Der Entwurf von Giscard d'Estaing war keine Willenserklärung, sondern eine Tatsachenaussage. Ob man möchte oder nicht, der Europäische Rat ist ‚die höchste Autorität der Union', wie der jüngste Regierungsgipfel unverblümt und zeitweise sehr deutlich zeigte. Das Parlament und die Kommission haben die Macht, die sie besitzen, weil die Staats- und Regierungschefs bestimmten, dass sie sie haben sollten.[31] Im Fall der Kommission stellte die Autorität des Europäischen Rats historisch keine Bedrohung dar, sondern eine Quelle der Kraft. Es ist kein reiner Zufall, dass der Zeitraum, in dem Macht und Führungsmöglichkeiten des Kommissionspräsidenten am meisten zutage traten, auch der Zeitraum war, in dem der Europäische Rat am effizientesten funktionierte. Die wichtigsten Fragen zur Zukunft des Europäischen Rats betreffen daher nicht seinen Status, der selbstredend ist, sondern seine fortgesetzte Fähigkeit, effektiv zu arbeiten und seine Kohärenz in einem neuen Europa zu erhalten.

Wie bei vielen Regierungsapparaten war das Arbeiten der Maschinerie des Rates einer periodischen Überprüfung und Überholung unterworfen. Die Reformen von Ersboell, die mehr umfassten als den Europäischen Rat an sich, wurden bereits erwähnt. In den späten Neunzigerjahren folgten Reformen, die auf einer größeren von Jürgen Trumpf, dem Nachfolger von Ersboell als Generalsekretär, ausgeführten Überprüfung fußten, die in Zusammenarbeit mit Jean-Claude Piris, dem Leiter des Juristischen Dienstes im Rat, erfolgte.[32]

29 Wessels erwähntes Buch ‚Der Europäische Rat' ist ein gutes Beispiel für letzteres Phänomen. Es ist im Ganzen umfassend und ausgewogen und ist trotz der fünfundzwanzig Jahre zurückliegenden Veröffentlichung immer noch sehr lesenswert. Das Unbehagen des Autors mit seinem Thema ist gleichwohl oft sichtbar und bereits im Untertitel des Buches erkennbar: „Stabilisierung oder Integration?".

30 Vgl. Peter Norman: The Accidental Constitution: The Story of the European Convention, Brüssel 2003, Kapitel 14.

31 Der Parlamentspräsident Josep Borrell erklärte anlässlich seines Treffens mit dem Europäischen Rat im November 2004, das der Kommissionskrise folgte, „das institutionelle Gleichgewicht [wurde] weder gestört noch verändert (...) Das Parlament hat nur die Befugnisse genutzt, die ihm von den Verträgen übertragen werden", d.h. seitens der Staats- und Regierungschefs. Der Volltext von Borrells Ansprache findet sich unter http://www.europarl.eu.int/summits/pdf/bru1104-pres_de.pdf (letzter Zugriff: 3.1.2005), hier S. 3 und 4.

32 Vgl. Schlussfolgerungen, Europäischer Rat von Helsinki, 10. und 11. Dezember 1999, insbesondere Annex III ‚An effective Council'.

Die Trumpf-Piris-Reformen beschäftigten sich nicht direkt mit dem Europäischen Rat. Drei Jahre später waren sie jedoch Thema einer detaillierten und in einigen Punkten harten Überprüfung, die als Solana-Bericht bekannt wurde, aber im Grunde weitgehend das Werk von Solanas Stellvertreter als Generalsekretär, Pierre de Boissieu, war. Einige der bissigsten Sätze sind es wert, zitiert zu werden: „Seit einigen Jahren wird der Europäische Rat nun von seiner ursprünglichen Aufgabe abgelenkt. Aufgrund der Fehlfunktion des Rates wird er vermehrt dazu angehalten, Zeit mit der mühsamen Entwurfsarbeit auf niedrigem Niveau zu verbringen, was sich ungünstig auf die normalen Gemeinschaftsverfahren auswirkt. Die Verschiebung der Arbeit der Präsidentschaft reduzierte ihre Treffen auf Sitzungen, in denen lediglich Berichte abgesegnet wurden oder unangemessene Rituale der Selbstbeweihräucherung durch die Institutionen erfolgten (...). Die Präsidentschaft auszuüben wurde zu einer nationalen Prestigesache. Jede Präsidentschaft setzt ihre eigenen Prioritäten. Die Medienpräsenz führt zu einer Überdramatisierung und schafft einen Ergebnisdruck, der sich negativ auf die Qualität des Prozessverlaufs auswirkt. Die Präsidentschaft, die als Element von Ausgleich und Kontinuität konzipiert wurde, hat sich zu einer Quelle des dauerhaften Ungleichgewichts und der Kämpfe innerhalb der Union entwickelt, was nach der Erweiterung noch stärker der Fall sein wird."[33]

Wie vieles von dem, was aus dieser Feder stammt, ist auch dies fast karikaturhaft überzeichnet. Die Kritik des Autors enthält dennoch einige treffende Punkte. Diese wurden größtenteils durch die Reformen der Verfahren des Europäischen Rates angesprochen, die im Wesentlichen durch den Europäischen Rat von Sevilla vom Juni 2002 genehmigt und unter dänischer Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte umgesetzt wurden.[34] Folglich ist der Europäische Rat 2004 bereits ganz anders als der Europäische Rat der Achtziger- und Neunzigerjahre. Heute bestätigt der Rat für Allgemeine und Auswärtige Angelegenheiten oder, genauer gesagt, der AStV fast alle Schlussfolgerungen des Europäischen Rats in einer Form, die unter Fachleuten ‚die kommentierte Agenda' genannt wird. Das bedeutet, dass die Staats- und Regierungschefs sich im Grunde auf die Fragen konzentrieren können, für deren Lösung nur sie die ausreichende Autorität besitzen. Die Reformen von Sevilla halfen dem Europäischen Rat zweifelsohne, zwei extrem fokussierte und wichtige Treffen im Oktober und Dezember 2002 abzuhalten.[35] Es gab auch eine höchst erfolgreiche Regierungskonferenz im Juni 2004.[36] Die wichtigste praktische Folge der Reformen von Sevilla war jedoch bisher, dem Europäischen Rat nicht viel mehr zu tun zu lassen als das abzusegnen, was seine Untergebenen für ihn ausgearbeitet haben.

Die angesprochenen Probleme wurden zweifelsohne durch die Erweiterung verstärkt. Die fünfte Erweiterung, das muss kaum gesagt werden, ist eine der größten Leistungen der Europäischen Union und eine beeindruckende Demonstration dafür, wie gut das auf den Europäischen Rat zentrierte System arbeiten kann. Dennoch lieferte die Erfahrung seit dem Beginn der aktiven Teilnahme der zehn neuen Mitgliedstaaten am Europäischen Rat zumindest denjenigen Munition, die seit langer Zeit die Meinung vertreten, dass eine viel größere Union durch ein Gremium mit 26 Mitgliedern nicht effektiv geführt werden kann. Es ist richtig, dass es einige einfallsreiche Innovationen gab, einschließlich der Entscheidung der irischen Präsidentschaft, die Außenminister auf die Sitze hinter den Hauptakteu-

33 Schlussfolgerungen, Europäischer Rat von Barcelona, 15. und. 16 März 2002, Annex II ‚Preparing the Council for Enlargement'.

34 Vgl. Ludlow: The Seville Council, S. 38-55 und Ludlow: Making New Europe, S. 111-115 und 179-183.

35 Vgl. Ludlow: Making New Europe.

36 Vgl. Peter Ludlow: The IGC and European Council of June 2004, EuroComment, Briefing Note 3.2, July 2004.

ren zu verbannen, so dass de facto weniger Menschen um den Tisch der Union mit 25 Mitgliedern saßen als seit den Tagen der Europäischen Gemeinschaft der 12. Auch die *tour de table*, in der sich jeder Teilnehmer äußern konnte, wurde zum Glück abgeschafft. Bei nur drei Stunden Zeit in der Plenarsitzung gibt es dennoch für keinen sehr viel Gelegenheit, etwas Bedeutendes zu sagen, und es wird immer einige geben, die nichts sagen werden. Jan Peter Balkenende führte den Vorsitz bei einer interessanten und insgesamt durch und durch lohnenswerten Debatte beim Abendessen seines ersten Europäischen Rats, doch weder diese Diskussion noch irgend etwas anderes, das in den formellen Sitzungen gesagt wurde, hinterließ eine nennenswerte Spur in den Schlussfolgerungen.[37] Sollte dieses Muster fortbestehen, wird es stets die Gefahr bergen, dass zumindest einige der Mitglieder des Europäischen Rats seine Nützlichkeit in Frage stellen werden.

Diese Gefahr wächst auf Grund der wachsenden Bedrohung der Integrität und des Zusammenhalts des Europäischen Rats durch einige sich weiter vertiefende Gräben unter den Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat war zu seinen besten Zeiten der exklusivste Club in Europa, zu dem die wichtigsten Personen gehörten und von dem niemand ausgeschlossen sein wollte. Dies ist einer der Gründe, warum im Gegensatz zu jeder anderen Ratsformation die Teilnahme über sein dreißigjähriges Bestehen hinweg so konstant exzellent war.[38] Es trägt auch zu der Erklärung bei, warum der Europäische Rat ein zunehmend komplexes Ritual von vorbereitenden Treffen vor dem eigentlichen Gipfel hervorgebracht hat. Die *tour des capitales* des Präsidenten ist schon lange vor jedem Rat üblich geworden. In den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren wurde jedoch die Solidarität bildende Wirkung dieser Einzelanstrengungen durch die starke Zunahme bilateraler Gipfel und Treffen von Untergruppen entscheidend verstärkt. Dabei werden die Agenden dieser Treffen keineswegs durch die bevorstehenden Europäischen Gipfel geprägt. Das vierteljährliche Stattfinden derselben stellt jedoch das Rückgrat der gesamten Europäischen Gipfelindustrie dar.

Die wichtigsten Spaltungen, die derzeit den clubähnlichen Charakter des Europäischen Rats bedrohen, sind drei an der Zahl: die Spaltung zwischen den Großen und den Kleinen, das Auseinanderdriften von den (meisten) Nettozahlern und denjenigen, die am meisten zu verlieren haben, falls die vorgeschlagenen Sparmaßnahmen umgesetzt werden, sowie die Trennlinie zwischen den großen fünf Mitgliedern der EU-15. Im Lichte der Tatsache, dass sich beim Treffen des Europäischen Rats im Juni 2004 die Parteipolitik einschlich, als die Kandidatur von Guy Verhofstadt für den Posten des Kommissionspräsidenten durch die Entscheidung der Europäischen Volkspartei zunichte gemacht wurde, selbst einen Kandidaten vorzuschlagen, möchte man diese Dimension auch hinzufügen. Es gibt jedoch immer noch so viele Ausnahmen zur Regel, dass es zu früh erscheint, die Spaltung im Rahmen der Parteipolitik auf demselben Niveau zu betrachten wie die anderen ‚cleavages'.

Die Spaltung in große und kleine Mitgliedstaaten war eines der auffälligsten und konfliktträchtigsten Kennzeichen der EU-Politik in den vergangenen Jahren. Von dem Treffen in Biarritz im Oktober 2000[39] bis zum Gipfel in Brüssel im Juni 2004 war diese Trennlinie im Europäischen Rat selbst sichtbar gewesen.[40] Im vorliegenden Kontext besteht allerdings weder die Notwendigkeit noch haben wir den Platz, dies zu analysieren. Die Wirkung dieses Phänomens war jedoch grundlegend negativ und, aus dem Blickwinkel der kleinen

37 Vgl. Peter Ludlow: The European Council of November 2004, EuroComment, Briefing Note, 3.3., November 2004.

38 Wessels wies darauf schon 1980 hin, es trifft heute immer noch zu; vgl. Wessels: Der Europäische Rat.

39 Vgl. Peter Ludlow: The Biarritz European Council, A View from Brussels, No8 November 2000, herausgegeben vom Centre for European Policy Studies, Brüssel.

40 Vgl. Peter Ludlow: The IGC and the European Council of June 2004, EuroComment, Briefing Note, 3.2., July 2004.

Staaten selbst, durch und durch kontraproduktiv, da es die Tendenz bei den großen Staaten verstärkte, ihre Angelegenheiten außerhalb des Europäischen Rats zu erledigen.
Die Meinungsverschiedenheiten über die künftigen EU-Finanzen müssen sich erst verschlimmern, bevor sie besser werden können. Es ist durchaus möglich, dass es der Präsidentschaft Luxemburgs gelingen wird, eine Einigung im Europäischen Rat oder vor dem Europäischen Rat im Juni 2005 zusammenzuschustern. Die Meinungen gehen in dieser Frage aber so weit auseinander, dass die Ansicht zunehmend Verbreitung findet, dass die Angelegenheit nicht vor der finnischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2006 beigelegt werden wird. Für diejenigen, die sich einen kohärenten und effektiven Europäischen Rat wünschen, sind dies in der Tat schlechte Nachrichten.
Die Spaltung unter den großen Fünf hat seit den Wahlen in Spanien im März 2004 eine neue Form angenommen. Sie bleibt jedoch ein negativer Faktor, der an der Integrität des Europäischen Rats nagt. Im letzten Jahr der Allianz von Aznar-Blair-Berlusconi sorgte die radikale Verdrossenheit Aznars gegenüber Frankreich und Deutschland insbesondere, teilweise aber auch gegenüber der Union an sich, für ein weiteres Element der Konfrontation, das keinen Präzedenzfall kannte, außer in stark eingeschränktem Maß die Konfrontation der mehr oder weniger permanenten Außenseiterin Margaret Thatcher mit ihren französischen und deutschen Kollegen. Seit dem Abgang Aznars besteht die Hauptgefahr darin, dass Blair und Berlusconi schlichtweg das Interesse an einem Club verlieren, in dem sie sich seit langem nicht mehr wohl fühlen und nicht besonders effektiv arbeiten.[41]
Der derzeitige Europäische Rat ist daher nicht der glückliche Wanderverein, als der er in der Vergangenheit oft erschien. Es ist immer noch zu früh, um festzustellen, ob seine derzeitigen Probleme eine Übergangserscheinung sind oder Vorboten einer tieferen Krise. Es ist andererseits jedoch gar nicht zu früh sich zu fragen, wie das System reformiert werden könnte, um für die entstandenen Schwierigkeiten Abhilfe zu schaffen.

Ein Exekutivkomitee für die Union?

Die Teile des neuen Verfassungsvertrags, die den Europäischen Rat und allgemeiner die Exekutivfunktionen der Union betreffen, sind alles andere als klar. Zu viele Parteien mit unterschiedlichen und in einigen Fällen grundlegend unvereinbaren Zielen hinterließen ihre Spuren in diesem Text. Letzterer ist allerdings der einzige Text, den die Union besitzt und wahrscheinlich für längere Zeit besitzen wird. Diskussionen über Reformen müssen daher mit ihm beginnen.[42] Bei den für die derzeitige Diskussion relevantesten Artikeln handelt es sich um Art. I-21 und I-22, die sich jeweils mit dem Europäischen Rat und seinem Präsidenten befassen, Art. I-24 zur Zusammensetzung des Ministerrats, Art. I-28, der den Status und die Rolle des Außenministers definiert und die Erklärung zu Art. I-24 Abs. 7, die die Entscheidung des Europäischen Rats zur Ratspräsidentschaft enthält.
Die Schlüsselfrage betrifft ganz klar die Führung des neuen Europäischen Rats. Im Regime von Ersboell lag die Führung fest in den Händen des Triumvirats Präsidentschaft – Rats-

41 Über Tony Blair und den Europäischen Rat siehe das lange Zitat eines 'serving ambassador': „Blair's Argumente sind kohärent und überzeugend. Sie sind nicht tiefgründig. Er liest wenig. Man hat den Eindruck, dass er manchmal nicht zuhört. Er bekommt Massen von Instruktionen. Er liest sie kaum. Seine Interventionen im Europäischen Rat sind oft banal und platt. Er ist oft frustriert (...) Er kümmert sich nicht um die Details (...) Wir haben über die Jahre eine Menge Gelegenheiten verpasst.", John Kampfner: Blair's Wars, London 2004, S. 246. Was Silvio Berlusconi betrifft, schien er von Anfang an eine Fehlbesetzung zu sein, was am deutlichsten wurde als er den Gipfeltreffen von 2003 vorsaß.

42 Der Vertragstext, inklusive Protokollen, Anhängen und Erklärungen (CIG 87/2/04 Rev 2) ist abrufbar unter http://europa.eu.int/constitution/index_de.htm (letzter Zugriff: 9.12.2004).

sekretariat – Kommission. Das wichtigste Element im Guten wie im Bösen war die Präsidentschaft. Trotz der oben zitierten scharfen Kritik von Pierre de Boissieu funktionierte die rotierende Präsidentschaft in den vergangenen Jahren tatsächlich recht gut. Es gab eine oder zwei Präsidentschaften, die man am besten vergisst, doch aus der Perspektive des Europäischen Rats waren die Finnen, die Portugiesen, die Belgier, Spanier, Dänen und Iren sowie unter extrem schwierigen Umständen auch die Griechen sehr effektiv. Auch diejenigen, die ihre Sache gut machten, mussten jedoch zugeben, dass die Präsidentschaft in einer Union mit 25 und mehr Mitgliedern so viel mehr Zeit in Anspruch nehmen wird, dass man sich kaum vorstellen kann, dass ein Vollzeit-Premierminister hier Schritt halten kann.[43]
Diejenigen unter uns, einschließlich Niels Ersboell selbst, die in den vergangenen zehn Jahren oder länger eine Reform der Ratspräsidentschaft gefordert hatten, hatten ihr Hauptaugenmerk auf die Einführung von Team-Präsidentschaften gerichtet.[44] Der neue Verfassungsvertrag führt die Vorstellung von einem Team ein,[45] stellt sie jedoch neben einen Vollzeitpräsidenten des Europäischen Rats, dessen 30-monatige Amtszeit in keinem Verhältnis zu den 18 Monaten steht, die jedes Team zur Verfügung hat. Die Zweideutigkeiten und Unterschiede, die für den Vertrag in diesem Punkt charakteristisch sind, spiegeln die lauten und zeitweise emotionsgeladenen Debatten wider, die im Konvent und in der Regierungskonferenz stattfanden. Die Texte besitzen jedoch ausreichend Flexibilität um zuzulassen, dass noch etwas aus ihnen gemacht werden kann. Im Fall der Team-Präsidentschaften sieht die Entscheidung des Europäischen Rats im Hinblick auf die Präsidentschaft des Rats beispielsweise vor, dass die Mitglieder eines Teams ‚alternative Vereinbarungen unter sich treffen' können.
Zu den wichtigsten häuslichen Pflichten des künftigen Präsidenten des Europäischen Rats gehören die Führung des Vorsitzes bei den Gipfeltreffen sowie das ‚Vorwärtstreiben seiner Arbeit', die Sicherstellung der Vorbereitung und Kontinuität der Arbeit des Europäischen Rats in Zusammenarbeit mit dem Kommissionspräsidenten und *auf Grundlage der Arbeit des Rates für Allgemeine Angelegenheiten*, die Förderung von Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat sowie die Berichterstattung an das Europäische Parlament nach jedem Treffen. Anders als derzeitige Präsidenten des Europäischen Rats wird er oder sie jedoch ohne die Unterstützung eines Regierungsapparats auskommen müssen. Genauer gesagt, die Befehlskette Rat für Allgemeine Angelegenheiten-AStV, die infolge der Reformen von Sevilla so wichtig ist wie nie zuvor, wird in den Händen der Teampräsidentschaft liegen, deren Mitglieder auch dafür verantwortlich sein werden, dass für die Schlusserklärungen des Europäischen Rats ein Follow-up in jeder Ratsformation gewährleistet wird.
Es gibt vielerlei Möglichkeiten zur Lösung dieser Probleme. Sie alle verlangen jedoch in der einen oder anderen Form die Schaffung eines Exekutivkomitees, das den Präsidenten des Europäischen Rats mit den Premierministern der drei Länder der Teampräsidentschaften, dem Kommissionspräsidenten und dem Außenminister verbindet. Die Vorstellung eines Exekutivkomitees war für viele Vertreter kleinerer Staaten (und die EU-Parlamentarier) im Konvent und in der Regierungskonferenz ein Gräuel. Der Präsident des Europäischen Rats wird daher vorsichtig vorgehen müssen. Falls er oder sie jedoch zeigen könnte,

43 Bereits zur Zeit der EU-15 wurde die Guterres-Geschichte immer wieder zitiert. Als ausgesprochen effektiver Vorsitzender des Europäischen Rates wurde Guterres im eigenen Land lautstark für seine Abwesenheit kritisiert und er erhielt nie die Kontrolle über seine Regierung zurück, die er dort zuvor besessen hatte.

44 Vgl. Ludlow: Presidency. Ein Jahr nach Abschluss dieses Aufsatzes schrieben Niels Ersboell und ich gemeinsam ein kleines Buch mit dem Titel „Preparing for 1996 and a Larger Union", Brüssel 1995, in dem wir für die Einführung von Team-Präsidentschaften argumentierten. Wie der dänische Vertreter auf der Regierungskonferenz von 1996, kämpfte auch Ersboell einen guten (wenn auch fruchtlosen) Kampf im Vorfeld des Vertrags von Amsterdam.

45 Vgl. insbesondere die Erklärung zu Art. I-24 Abs. 7 VVE, die das neue System recht ausführlich beschreibt.

dass die wichtigste Priorität seiner Aufgabe darin liegt, den Konsens zu fördern und nicht darin, ein gutes Bild nach außen abzugeben, besteht die Möglichkeit, dass ein Exekutivkomitee das Licht der Welt erblicken könnte. Ein Ansatz mit geringer Öffentlichkeitswirkung würde zudem dem Kommissionspräsidenten und dem Außenminister mehr Raum lassen. Beide hätten unter einem stark nach außen orientierten Präsidenten des Europäischen Rats viel zu fürchten. Man muss stark hoffen, dass der erste Amtsinhaber erkennen wird, dass er oder sie mehr aus der Besonnenheit als dem Glanz gewinnen kann. Ein effektiver Präsident des Europäischen Rats wird mit anderen Worten eine politischer geprägte Version von Niels Ersboell, dem Konsensbilder, sein als eine Reinkarnation von Jacques Delors.

Mit einem effektiven Präsidenten des Europäischen Rats dieses Typs im Kern und mit einem Exekutivkomitee an seiner Seite sollte der Europäische Rat in der Lage sein, wieder in die richtige Bahn zu kommen. Jeder Präsident wird natürlich ein besonderes Augenmerk auf die Beziehungen zu den großen Drei haben müssen, deren Vorliebe für Aktionen außerhalb des Rahmens des Rates bereits ein Problem darstellt. Ein Vollzeitpräsident jedoch, der die Aufgabe der ‚Förderung von Zusammenhalt und Konsens' ernst nimmt und der im Hinblick auf die *mise en scène* der Treffen des Europäischen Rats Fantasie und Feingefühl zeigt, sollte in der Lage sein, auch die größten Akteure zufrieden zu stellen und gleichzeitig den Regierungschefs der kleineren Länder versichern, dass sie sich auf den Vorsitzenden verlassen können.

Es wird viele geben, die dieses Bild der kollektiven Führung nicht attraktiv finden und einer starken Regierung nachtrauern. In einer Union, in der Entscheidungen, wie Noel und Étienne vor dreißig Jahren beobachteten, nur nach heftiger Konfrontation der Meinungen getroffen werden können, muss die Führung dennoch kollektiv ausgeübt werden. Andernfalls wird es überhaupt keine Führung geben. Der Europäische Rat hat bereits gezeigt, dass er die Union führen kann. Mit einer geeigneten Reform, um den Herausforderungen einer erheblich größeren Union und einer noch komplexeren Agenda besteht kein Anlass zu bezweifeln, dass er es nicht auch weiterhin könnte. Wir müssen zweifelsohne Übergangsprobleme bewältigen. Es ist jedoch viel zu früh, von einer ‚Krise' zu sprechen.

Übersetzung aus dem Englischen von Lisa Förster.

Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags

*Jörg Monar**

Mit der Unterzeichnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) am 29. Oktober 2004 im Saal der Horatier und Curiatier im Konservatorenpalast des römischen Kapitols wollten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union eine symbolische Verbindung mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge am selben Ort am 25. März 1957 herstellen. Erst zukünftige Historiker werden entscheiden können, ob das neue Vertragswerk die damit beschworene Analogie mit den bahnbrechenden Verträgen von 1957 wirklich rechtfertigt. In einem Punkt allerdings stimmt die Analogie bereits heute nicht, und dieser Punkt könnte es für Historiker einmal erübrigen, die Vertragswerke miteinander hinsichtlich ihrer Bedeutung zu vergleichen: Während die Ratifizierung der Römischen Verträge zu keinem Zeitpunkt wirklich gefährdet war und binnen weniger Monate problemlos vollzogen wurde,[1] besteht für die Ratifizierung des Verfassungsvertrags die ernsthafte Möglichkeit eines Scheiterns in einem oder sogar mehreren der Mitgliedstaaten.
Sollte dieser Fall eintreten, so wäre nicht nur das Vertragswerk gefährdet, sondern auch eine politische Krise der Europäischen Union unvermeidlich: Nach einem Vertragsrevisionsprozess von immerhin zweieinhalb Jahren[2], und dem mühsam errungenen Konsens nicht nur zu weitreichenden Reformen sondern auch zur Einführung des bedeutungschwangeren Begriffs der ‚Verfassung' würde es für viele der Mitgliedstaaten nicht akzeptabel sein, nach deren Ablehnung in einem oder mehreren der anderen Staaten einfach zur Tagesordnung und zu den Bestimmungen des inzwischen weithin als für die erweiterte Union unzureichend betrachteten Vertrages von Nizza zurückzukehren. Erhebliche politische Spannungen könnten die Folge sein. Der in Politik und Presse bereits vielfach genutzte Begriff einer drohenden ‚Ratifizierungskrise' erscheint daher nicht übertrieben.
Krisen verlangen nach Auswegen, und fast immer gibt es solche auch, aber alle haben ihre eigenen Zwänge und ihren jeweiligen Preis. Dies würde auch für eine Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags gelten: Eine Reihe von politischen und rechtlichen Optionen zur Überwindung einer solchen Krise wären möglich, aber jede wäre mit Schwierigkeiten und Kosten unterschiedlicher Art verbunden – und die Mehrzahl dieser Optionen sind bislang nie zur Anwendung gelangt. Im Folgenden wird zunächst die politisch-rechtliche Ausgangslage einer möglichen Ratifizierungskrise betrachtet, bevor dann versucht wird, die hauptsächlichen Optionen für Auswege aus einer Ratifizierungkrise zu identifizieren und zu bewerten.

Die Ratifizierung des Verfassungsvertrages: Politisch-rechtliche Ausgangslage

Gemäß Art. IV-447 VVE bedarf der Vertrag der Ratifizierung durch die Vertragsparteien gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften und tritt am 1. November 2006 in Kraft, sofern alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind. Sollte dieser Termin nicht einge-

* Prof. Dr. Dr. Jörg Monar, Direktor, Sussex European Institute, University of Sussex, Brighton.

1 Siehe hierzu Desmond Dinan: Europe Recast. A History of the European Union, Basingstoke 2004, S. 78-79.
2 Vom Mandat des Europäischen Rates von Laeken im Dezember 2001 bis zum Ende der Regierungskonferenz im Juni 2004.

halten werden, so tritt der Vertrag gemäß Art. IV-447 Abs. 2 VVE am ersten Tag des zweiten auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats in Kraft. Mit diesen Bestimmungen, die die zwischenstaatliche Vertragsnatur dieser ‚Verfassung' unterstreichen, ist das In-Kraft-Treten des Vertrages eindeutig an dessen Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten gebunden. Dies ist so auch in Art. 48 EUV vorgesehen, der das Verfahren zur Änderung der gegenwärtigen Verträge regelt und daher ebenfalls anwendbar ist.

Rein rechtlich betrachtet würde eine in einem Mitgliedstaat gescheiterte Ratifizierung keine ‚Krise' bedeuten: Der Verfassungsvertrag würde in diesem Fall als formell nicht ratifiziert gelten und daher einfach nicht in Kraft treten. Die jetzigen Verträge würden uneingeschränkt weiterbestehen und das Funktionieren der Union auf dieser Grundlage gewährleistet bleiben. Die Krise wäre eine rein politische, verursacht durch die Blockierung der mit dem Verfassungsvertrag beabsichtigten Weiterentwicklung der Union und der sich hieraus ergebenden politischen Spannungen zwischen der zu erwartenden großen Mehrheit der Ratifizierer und möglichen Nichtratifizierer.

Die Phase der Ratifizierung hat gegenwärtig in allen Mitgliedstaaten begonnen, und bis Ende Dezember 2004 hatten zwei Mitgliedstaaten – Litauen und Ungarn – den Vertrag sogar bereits ratifiziert.[3] In anderen Mitgliedstaaten lauern dem Vertrag allerdings Gefahren. In erster Linie sind hier die Volksbefragungen zu nennen, die stets ein erhebliches Element der Unwägbarkeit mit sich bringen, nicht zuletzt weil das Stimmverhalten der Wähler dabei oft massiv von anderen Gründen als dem Für und Wider der gestellten Frage – wie zum Beispiel die Gelegenheit zur Abstrafung einer amtierenden Regierung – beeinflusst wird. Aus verfassungsrechtlichen oder politischen Gründen gilt bislang (Dezember 2004) in neun Mitgliedstaaten[4] die Abhaltung einer Volksbefragung als sicher und in zwei weiteren Mitgliedstaaten[5] als wahrscheinlich. Weitere könnten, nicht zuletzt unter dem Druck des Beispiels der anderen, folgen.[6] Während in den meisten dieser Mitgliedstaaten ein negativer Volksentscheid höchst unwahrscheinlich ist, gibt es durchaus einige ‚Risikokandidaten'. Hierzu gehört neben Dänemark vor allem auch das Vereinigte Königreich, wo die Aussichten auf ein positives Votum nicht nur durch jüngst erneut erstarkte euroskeptische Tendenzen, sondern auch durch die auf Grund des Irak-Debakels drastisch reduzierte Glaubwürdigkeit der Regierung und insbesondere des nachhaltig für den Vertrag eintretenden Premierministers Tony Blair überschattet werden. In allen diesen Fällen ist es nicht zuletzt auch der mit dem Vertrag verbundene Begriff der ‚Verfassung', der die innenpolitische Opposition gegen eine Ratifizierung stärkt, und es erscheint in der Tat fraglich, ob sich ohne die Verwendung dieses Begriffs für einen in der Substanz rein völkerrechtlichen Vertrag ebenso viele Regierungen zur Abhaltung einer Volksbefragung veranlasst gesehen hätten. Neben der Hürde der Volksbefragungen kann aber auch nicht ausgeschlossen werden – obwohl dies deutlich weniger wahrscheinlich ist –, dass es bei den parlamentarischen Ratifizierungsprozessen zu ‚Unfällen' kommt, da das Schicksal des Verfassungsvertrages in einigen Fällen in den Händen instabiler Regierungsmehrheiten und in dieser Frage deutlich gespaltener Parteienlandschaften liegt.[7]

3 Litauen am 11. November und Ungarn am 20. Dezember 2004.

4 Dänemark, Frankreich, Irland, Luxemburg, Polen, Portugal, Spanien, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich. Zum politischen Hintergrund der Entscheidungen für eine Volksbefragung siehe die nützliche Analyse in Nasser Hussain/Geneviève Maitland Hudson/Richard Whitman: Referendums on the EU Constitutional Treaty: The State of Play, Briefing Paper 04/01, London (Chatham House) Oktober 2004, http://www.riia.org/pdf/research/europe/BP-NHOct04.pdf (letzter Zugriff: 7.1.2005).

5 Belgien und die Niederlande.

6 Für regelmäßige Aktualisierungen zum Stand der Ratifizierungsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten siehe http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Const_Rat.htm (letzter Zugriff: 7.1.2005).

7 Dies gilt insbesondere für Polen und die Tschechische Republik, wo die Entscheidung für eine Volksbefragung in erheblichem Maße durch die Unsicherheiten einer rein parlamentarischen Ratifizierung motiviert war.

Die „Erklärung zur Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa"

Obwohl der Verfassungsvertrag selbst keinerlei Sonderregelungen für den Fall der Nichtratifizierung durch einzelne Mitgliedstaaten vorsieht, war sich die Regierungskonferenz natürlich dieses möglichen Problems vollauf bewusst, zumal der letzte ‚Unfall' dieser Art – die Ablehnung des Vertrages von Nizza in einem Referendum in Irland im Juni 2001 – nur knapp drei Jahre zurücklag. Dieses Bewusstsein hat seinen Niederschlag in einer gesonderten Erklärung (Nr. 30) „zur Ratifikation" in der Schlussakte der Regierungskonferenz gefunden. Diese sieht vor, dass – ohne jegliche Erwähnung von Kommission oder Parlament – der Europäische Rat „befasst" werden soll, wenn nach Ablauf von zwei Jahren nach Unterzeichnung des Vertrages vier Fünftel der Mitgliedstaaten diesen ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten „Schwierigkeiten" bei der Ratifizierung aufgetreten sind.
Diese Erklärung ist in zweifacher Hinsicht von Interesse: Erstens ist festzuhalten, dass die Regierungskonferenz es offenbar durchaus für möglich hielt, dass der Verfassungsvertrag bis zum 1. Oktober 2006 erst von vier Fünfteln der Mitgliedstaaten – das heißt von 20 der 25 – ratifiziert sein könnte. Angesichts der mit zwei Jahren bereits recht großzügig angelegten Ratifizierungsfrist ist dies ein Indiz nicht nur für die obwaltende Ungewissheit hinsichtlich des Schicksals des Verfassungsvertrags, sondern auch für die Defizite an politischem Willen und politischer Disziplin in der heutigen Union. Um die bei der Unterzeichnung suggerierte Analogie mit den Römischen Verträgen zu bemühen: Trotz der damit verbundenen erheblichen Eingriffe in nationale Autonomie und Souveränität wurden diese Verträge innerhalb von nur acht Monaten von allen Mitgliedstaaten ratifiziert. Zweitens – und dies ist der wichtigste Aspekt – ist die Erklärung völlig ergebnisoffen: Zwar ergibt sich aus dem Text eine Verpflichtung des Europäischen Rates, nach Ablauf der Frist über die entstandene Lage zu beraten, aber welche Art von Entscheidung dieser treffen könnte und bis wann, bleibt völlig offen.
Mit ihrer Bindung an eine Mindestzahl von Ratifizierungen erinnert die Erklärung Nr. 30 entfernt an die völkerrechtlich wohl etablierte Praxis, das vorzeitige In-Kraft-Treten multilateraler Verträge unter der Voraussetzung einer Mindestanzahl von Ratifizierungen zu erlauben. Bekannte Beispiele hierfür sind das Wiener Vertragsrechtsübereinkommen von 1969[8] und die UN-Seerechtskonvention von 1982[9]. Mit dieser Vorkehrung soll der Gefahr endloser Verzögerungen der Anwendbarkeit multilateraler Rechtsinstrumente bei einer großen Zahl von Unterzeichnern vorgebeugt werden. Die betreffenden Rechtsinstrumente treten in diesem Fall natürlich nur für die Unterzeichnerstaaten in Kraft, die bereits ratifiziert haben.[10]
Tatsächlich ist ein ähnliches Verfahren bereits mehrfach auch für die Union vorgeschlagen worden. Ein frühes Beispiel hierfür war der vom Europäischen Parlament 1984 vorgelegte Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union („Spinelli-Entwurf"), der in Art. 82 die Inkraftsetzung dieses Vertrages nach dessen Ratifizierung durch eine zwei Drittel der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft repräsentierende Mehrheit der Mitgliedstaaten vorsah.[11] Der Verfassungsentwurf des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 1994 („Herman-Bericht") hatte in Art. 47 vorgesehen, dass die

8 Es trat gemäß Art. 84 am 27. Januar 1980 am dreißigsten Tag nach der Hinterlegung der 35. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.
9 Sie trat gemäß Art. 308 am 16. November 1994 zwölf Monate nach Hinterlegung der 60. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.
10 Siehe zu diesem Verfahren u.a. Malcolm N. Shaw: International Law, 4. Ausgabe, Cambridge 1997, S. 649-650.
11 Siehe Wilfried Loth: Entwürfe einer europäischen Verfassung, Bonn 2002, S. 159.

Verfassung angenommen sei, wenn sie von einer vier Fünftel der Bevölkerung entsprechenden Mehrheit der Mitgliedstaaten ratifiziert ist, und sich die anderen Mitgliedstaaten dann zwischen Austritt aus und Verbleib in der Union entscheiden müssten.[12] Doch auch im Kontext der Debatten über den Verfassungsvertrag ist der Gedanke eines In-Kraft-Tretens für einen mehrheitlichen Teil der Mitgliedstaaten wiederholt aufgebracht worden, dies nicht zuletzt auch aus den Reihen des Europäischen Parlaments[13] und der Kommission.[14]

Wenn es am Ende dann doch bei der relativ unverbindlichen Erklärung Nr. 30 blieb, so lassen sich hierfür gute rechtliche und politische Gründe geltend machen: Erstens hätte jede Bestimmung des Verfassungsvertrages, die ein In-Kraft-Treten des neuen Vertrages ohne vorherige Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten ermöglicht hätte, den gegenwärtigen Art. 48 EUV verletzt. Diese Hürde hätte nur durch eine ihrerseits ratifizierungspflichtige Revision dieses Artikels noch vor der Ratifizierung des Verfassungsvertrags genommen werden können, eine zeitraubende und – angesichts des zu erwartenden Widerstands der dadurch potenziell ‚ausschließbaren' Nichtratifizierer – politisch wenig aussichtsreiche Option. Zweitens handelt es sich bei der Europäischen Union im Unterschied zu den erwähnten völkerrechtlichen Präzedenzfällen natürlich um eine bereits existierende und nicht erst durch den Verfassungsvertrag neu begründete Organisation. Ein In-Kraft-Treten des Vertrages für nur einen Teil der Mitgliedstaaten hätte zur Folge gehabt, dass auf Ratifizierer und Nichtratifizierer innerhalb ein- und derselben Organisation teilweise erheblich abweichende Regelungen anwendbar gewesen wären. Um sich die praktische Absurdität einer solchen ‚Koexistenz' vor Augen zu führen, genügt ein Blick auf die inkompatiblen ‚alten' und ‚neuen' Vorschriften zur Konfiguration der Organe (insbesondere Kommission und Ratspräsidentschaft) sowie zur Definition der qualifizierten Mehrheit.[15] Drittens schließlich hätte jede Vorkehrung für ein nicht alle Mitgliedstaaten umfassendes In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages ein weithin sichtbares Signal der möglichen Spaltung der Union gesetzt, das kaum mit der europäischen Einheitsrhetorik der Präambel und dem in Art. I-1 VVE beschworenen „Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas", ihre Zukunft „gemeinsam zu gestalten", vereinbar gewesen wäre und damit auch die Glaubwürdigkeit des Verfassungsprojektes beschädigt hätte.

12 Vgl. Loth: Entwürfe, S. 221-222.

13 Im Bericht des Ausschusses für Institutionelle Fragen des Europäischen Parlaments über die Typologie der Rechtsakte und Hierarchie der Normen vom 3. Dezember 2003 (Berichterstatter: Jean-Louis Bourlanges) wurde vorgeschlagen, die Ratifizierung des Verfassungsvertrags durch eine doppelte qualifizierte Mehrheit von mindestens drei Vierteln der Mitgliedstaaten, die wenigstens drei Viertel der Bevölkerung der Union darstellen, zu erreichen, wobei mit Mitgliedstaaten, die den Vertrag nicht ratifizieren, „besondere Formen der Zusammenarbeit" ausgehandelt werden sollten (Sitzungsdokument A5-0425/2002, Punkt 5 des Entschließungsantrags, nicht in die betreffende Entschließung des Parlaments übernommen).

14 In ihrem als die Kommission nicht bindendes „Arbeitspapier" präsentierten „Beitrag zum Vorentwurf einer Verfassung der Europäischen Union" vom 5. Dezember 2002 wurde von der von Präsident Romano Prodi eingesetzten Arbeitsgruppe vorgeschlagen, zusammen mit der Verfassung ein separates „Übereinkommen" abzuschließen, das jedem Mitgliedstaat die Option lassen würde, bei der Ratifizierung entweder eine Deklaration abzugeben, in dem er bestätigt, dass seine Bevölkerung gewillt ist, der Union weiterhin anzugehören, oder aber eine solche nicht abzugeben. In letzterem Fall würde der Mitgliedstaat automatisch aus der Union ausscheiden. Gemäß dem Entwurf sollte der Verfassungsvertrag in Kraft treten, falls mindestens drei Viertel der Mitgliedstaaten eine die Zugehörigkeit zur Union bestätigende Erklärung abgeben, vgl. http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_de.pdf (letzter Zugriff: 7.1.2005), insbesondere S. XII und XIII.

15 Siehe hierzu die Beispiele in Lucia Serena Rossi: What if the Constitutional Treaty is not ratified?, EPC Commentary, Brüssel, 30. Juni 2004, http://www.theepc.net/en/default.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=y&t=&PG=TEWN/EN/detail&l=8&AI=372 (letzter Zugriff: 7.1.2005).

Die Notwendigkeit verschiedener Optionen

Angesichts der mit einem differenzierten In-Kraft-Treten verbundenen Schwierigkeiten kann es kaum überraschen, dass der Verfassungsvertrag ebenso wie die gegenwärtigen Verträge an dem unitarischen Konzept der Weiterentwicklung der Union festhält. Für die Befürworter des Verfassungsvertrages liegt die Versuchung nahe, im Falle einer Ratifizierungskrise auf eine ähnliche Lösung zu setzen wie im Falle der ‚Pannen' während der Ratifizierung der Verträge von Maastricht (negatives Referendum in Dänemark 1992) und Nizza (negatives Referendum in Irland im Juni 2001), das heißt auf einen positiven Ausgang eines zweiten Referendums.[16] Diese Hoffnung könnte sich jedoch als trügerisch erweisen.

Zum einen kann natürlich nicht davon ausgegangen werden, dass eine zweite Volksbefragung notwendigerweise das Ergebnis der ersten umkehren würde. Die Wähler in den betreffenden Mitgliedstaaten könnten es beispielsweise nicht unbedingt positiv aufnehmen, wenn man sie nach einer ersten, negativ ausgegangenen Befragung, einfach noch einmal zu einem größtenteils unveränderten Text befragt, in der Erwartung, dass sie dann ‚zur Vernunft' gekommen sind. Angesichts der hohen politischen Sensibilität des Themas ‚Europa' im Vereinigten Königreich wäre es beispielsweise für die britische Regierung politisch äußerst riskant, den Bürgern einen weitgehend unveränderten Vertragstext nach ein paar Monaten einfach nochmals vorzulegen, da dies als Affront betrachtet und entsprechend abgestraft werden könnte.[17] Der Begriff der ‚Verfassung' könnte auch ein stärkeres Element der Polarisierung in die nationalen Debatten bringen und bei mehr Bürgern den Eindruck erzeugen, dass sie sich hier prinzipiell für oder gegen eine Art von föderalstaatlich ‚verfasstem' Europa aussprechen müssen. Auf Grund der größeren Einbeziehung der Öffentlichkeit während der Konventsphase dürfte auch schon im ersten Ratifizierungsdurchgang die Zahl der Bürger, die zumindest von den Reformen gehört haben, deutlich höher sein, als zuvor im Falle des Vertrages von Nizza. All dies macht größere Veränderungen beim Wählerverhalten in einer zweiten Runde weniger wahrscheinlich. Sollte es sich bei einem ersten negativen Votum vor allem um ein Protestvotum gegen eine amtierende Regierung handeln, so wäre es unwahrscheinlich, dass sich dieses unter derselben Regierung binnen weniger Monate umkehren ließe. Es könnte diesmal auch durchaus sein, dass zu den Nichtratifizierern – wie im britischen Fall – erstmals ein ‚großer' Mitgliedstaat gehören und/oder die Ratifizierung in mehr als einem Mitgliedstaat scheitern könnte, wodurch sich die Krise verschärfen würde.

Die Präzedenzfälle von Maastricht und Nizza genügen daher keinesfalls als Wegweiser zur Lösung einer Ratifizierungskrise. Neben diesen müssen auch andere unterschiedliche Optionen in Erwägung gezogen werden. Hierbei erscheint es sinnvoll, zwischen drei Grundkategorien zu unterscheiden: Eine erste Kategorie von Optionen, die im Falle eines Nicht-In-Kraft-Tretens des Verfassungsvertrages die Umsetzung zumindest eines Teils seiner Reformen auf der Grundlage des Status quo der gegenwärtigen Vertragsbestimmungen ermöglichen würden (*Status-quo-Optionen*), eine zweite Kategorie, die an dem Ziel einer Ratifizierung des Vertrages durch alle Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer teilweisen oder gänzlichen Neuverhandlung festhalten (*Neuverhandlungsoptionen)* und schließlich eine

16 Auf diese Präzedenzfälle wird weiter unten näher eingegangen.

17 Premierminister Tony Blair schloss deshalb im April 2004 zunächst auch eine Wiederholung der kurz zuvor angekündigten Volksbefragung zu einem Vertragstext „mit nur einigen Veränderungen" aus. Vgl. „Blair rules out repeated EU polls", in: BBC News, 23. April 2004, http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3648843.stm (letzter Zugriff: 7.1.2005).

dritte Kategorie, die den freiwilligen oder (im Extremfall) unfreiwilligen, teilweisen oder gänzlichen Ausschluss von Nichtratifizierern vorsehen *(Ausschlussoptionen)*.

Die erste Kategorie: Optionen auf der Grundlage des vertraglichen Status quo

Wie bereits ausgeführt, würden im Falle der Nichtratifizierung des Verfassungsvertrages rein rechtlich betrachtet die gegenwärtigen Verträge in der zuletzt durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung einfach fortbestehen. Diese rechtlich automatische Beibehaltung des Status quo könnte sehr wohl auch eine politische Option für die Mitgliedstaaten sein, zumal wenn der Vertrag in mehr als einem Mitgliedstaat scheitern sollte und die politischen Kosten einer Neuverhandlung oder einer Ausschlussoption für zu hoch erachtet würden.[18] In diesem Fall könnte der gemäß Erklärung Nr. 30 „befasste" Europäische Rat die Nichtratifizierung des Vertrages formell feststellen und damit das Ratifizierungsverfahren beenden. Dies würde zweifellos als erheblicher Rückschlag für die Union und den Integrationsprozess gewertet werden, nicht aber notwendigerweise das Ende für alle durch den Verfassungsvertrag vorgesehenen Reformen bedeuten. Tatsächlich würden sich den Mitgliedstaaten, die den Vertrag ratifiziert haben, drei verschiedene Optionen auf der Grundlage des Status quo bieten.

Status-quo-Option 1: Kontinuität auf der Grundlage der bestehenden Verträge

Eine formell gescheiterte Ratifizierung würde natürlich nicht das andauernde Funktionieren der Union in Frage stellen. Trotz aller Kritik am Vertrag von Nizza funktioniert die Union auch heute ohne existenzbedrohende Krisenerscheinungen. Diejenigen Mitgliedstaaten, die den Verfassungsvertrag ratifiziert haben, könnten daher den negativen Ausgang hinnehmen und versuchen, ihre europapolitischen Interessen innerhalb der Union wie auch bisher auf der Grundlage der bestehenden Verträge zu verfolgen. Aber abgesehen davon, dass dies einer innen- und außenpolitisch schwer vertretbaren politischen Kapitulation vor der Minderheit der Nichtratifizierer gleichkäme, würden zumindest einige der Ratifizierer wahrscheinlich den Standpunkt einnehmen, dass das bestehende System die Union einfach nicht entscheidungs- und handlungsfähig genug macht, um wesentliche politische Ziele erreichen zu können. Die Kontinuitätsoption wäre eindeutig die für die Ratifizierer am wenigsten befriedigende Option und muss angesichts der zu erwartenden großen Mehrheit der Ratifizierer und der von vielen Regierungen geäußerten starken Unterstützung für den Verfassungsvertrag als eher unwahrscheinlich gelten.

Status-quo-Option 2: Umsetzung eines Teils der Reformen durch alle Mitgliedstaaten auf der Grundlage der bestehenden Verträge

Ein Teil der durch den Verfassungsvertrag vorgesehenen Reformen könnte auch für die gesamte Union auf der Grundlage der gegenwärtigen Verträge umgesetzt werden. Tatsächlich sind bereits heute einige formell erst durch den Verfassungsvertrag vorgesehene Reformen zumindest teilweise umgesetzt worden. Dies gilt beispielsweise für die Charta der Grundrechte, auf die sich – obwohl erst der Verfassungsvertrag ihr volle rechtliche Verbindlich-

18 Ein Rückkehr zum vertraglichen Status quo scheint auch gegenwärtig die offizielle Position der britischen Regierung im Falle eines negativen Referendums zu sein. Auf die in der Debatte des Unterhauses über den Vertrag am 9. September 2004 an ihn gerichtete Frage, was im Falle eines negativen Volksentscheids geschehen würde, antwortete der britische Außenminister Jack Straw: „If there is a no vote it is perfectly obvious what the circumstances would be: the existing treaties would apply." Vgl. „Straw tips EU ‚yes'", in: The Times, 10. 9.2004.

keit geben würde – der Gerichtshof Erster Instanz, die Kommission, das Europäische Parlament und Generalanwälte des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bereits mehrfach bezogen haben.[19] Dies gilt auch für die Solidaritätsklausel im Falle terroristischer Angriffe gemäß Art. I-43 VVE, die unter ausdrücklicher Bezugnahme auf den Verfassungsvertrag bereits durch die „Erklärung zur Bekämpfung des Terrorismus" des Europäischen Rates vom 25. März 2004[20] aktiviert wurde. Auch die durch Art. I-41 Abs. 3 und 311 VVE vorgesehene Europäische Verteidigungsagentur wurde durch eine Gemeinsame Aktion des Rates vom 12. Juli 2004[21] unter ausdrücklicher Berufung auf den Verfassungsvertrag bereits vor dessen Ratifizierung begründet.

Eine ganze Reihe anderer durch den Verfassungsvertrag vorgesehener Reformen könnte ebenfalls in solch pragmatischer ‚nichtvertraglicher', dennoch aber mit den gegenwärtigen Verträgen vollauf zu vereinbarender Form durchgeführt werden.[22] So könnten beispielsweise wesentliche Elemente der gestärkten Position des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren gemäß Art. III-404 VVE durch eine interinstitutionelle Vereinbarung umgesetzt werden, die unter anderem die Reklassifizierung aller Ausgaben als ‚nichtobligatorisch' vornehmen würde. Denkbar wäre auch, dass sich die Mitgliedstaaten in einer zunächst vertraglich nicht kodifizierten Form wie in der Vereinbarung von Ioannina[23] von 1994 verpflichten könnten, in Bereichen, für die der Verfassungsvertrag den Übergang von Einstimmigkeits- zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen vorsieht, bei Vorhandensein der für eine qualifizierte Mehrheit notwendigen Zahl der Stimmen, das ihnen nach den gegenwärtigen Vertragsbestimmungen zustehende Vetorecht durch Stimmenthaltung nicht auszuüben. Eine simple Änderung der Geschäftsordnung des Rates könnte – um ein weiteres Beispiel zu nennen – den nach Art. I-24 Abs. 6 VVE vorgesehenen Übergang zu öffentlichen Sitzungen des Rates bei Beratungen über gesetzgeberische Akte sicherstellen. Schließlich könnten auch – um ein Beispiel aus einem Politikbereich zu nennen – einige der durch den Verfassungsvertrag vorgesehenen erweiterten Handlungsmöglichkeiten der Union in der strafrechtlichen Zusammenarbeit (Art. III-270 und III-271 VVE) auf der Grundlage des gegenwärtigen Art. 31 EUV umgesetzt werden.[24]

Die ‚nichtvertragliche' Einführung von Verfassungsvertragsreformen für die Union als Ganze wäre allerdings in jedem Einzelfall an die Zustimmung aller Mitgliedstaaten gebunden, die in einigen Fällen gewiss politisch schwierige Verhandlungen erfordern würde. Zudem wäre diese Option natürlich auf eine ganze Reihe der Reformen des Verfassungsvertrags – wie etwa den veränderten Konfigurationen der Organe (Präsidentschaft, Kom-

19 Siehe hierzu Piet Eeckhout: The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, in: Common Market Law Review, Bd. 39 (2002), S. 945-994, hier 946-951.

20 Siehe S. 2 und 18 der deutschen Fassung der Erklärung, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/79640.pdf (letzter Zugriff: 7.1.2005).

21 2005/441/GASP, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 245/17 vom 17. Juli 2004.

22 Siehe zu diesen auch Bruno de Witte: The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective, Conference Reader, Asser Institute Colloquium on European law, Den Haag Oktober 2004, S. 10-11. Der von de Witte verwendete Begriff der „informal application" erscheint allerdings nicht ganz angemessen, da diese Option durchaus auch eine Umsetzung durch formelle Vereinbarungen (siehe folgende Beispiele) einschließen kann.

23 Der in einem sui generis Beschluss des Rates niedergelegte Kompromiss von Ioannina vom 29. März 1994 sah vor, dass der Rat trotz einer vertraglichen Sperrminorität von mindestens 26 Stimmen nach der Erweiterung von 1995 auch bei einer gegen einen Gesetzentwurf auftretenden Minderheit von nur 23 bis 25 Stimmen eine Entscheidung vertagen und nach einer „zufriedenstellenden" Lösung suchen würde, womit faktisch an der Sperrminorität vor der Erweiterung festgehalten wurde. Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 105/1 vom 13. April 1994 und Nr. C 1/1 vom 1. Januar 1995. In veränderter Form ist dieser Kompromiss in der „Erklärung zu Art. I-25" (Nr. 5) zur Schlussakte des Verfassungsvertrages erhalten geblieben.

24 Auf Grund der relativ weitgefassten Formulierungen von Art. 31 Abs. a und c EUV würde dies zumindest teilweise auch für die in Art. III-270 Abs. 2 VVE neu eingeführten Bereiche des Strafverfahrensrechts gelten.

mission, Außenminister), der Neudefinition der qualifizierten Mehrheit oder der Aufhebung der Pfeilerstruktur – auf Grund der ihnen entgegenstehenden gegenwärtigen Vertragsbestimmungen nicht anwendbar. Diese Option würde somit bestenfalls eine fragmentarische Rettung der Reformen des Verfassungsvertrages erlauben, wäre für die Befürworter des Verfassungsvertrages aber sicherlich befriedigender als die reine Kontinuitätsoption.

Status-quo-Option 3: Umsetzung eines Teils der Reformen durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten in Gestalt ‚verstärkter Zusammenarbeit'

Denjenigen Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage des vertraglichen Status quo eine zumindest teilweise Umsetzung der Reformen des Verfassungsvertrages anstreben würden, dabei aber nicht mit der Unterstützung anderer Mitgliedstaaten rechnen könnten, stünde das vieldiskutierte, gegenwärtig aber noch wenig erprobte Instrument der ‚verstärkten Zusammenarbeit' zur Verfügung. Dieses Instrument könnte in seiner gegenwärtigen Form zum Beispiel zur Umsetzung der für die Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe geltenden neuen Bestimmungen zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gemäß Art. III-194 bis III-196 VVE und/oder zur Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft gemäß Art. III-274, deren Kompetenzen sich nur auf die beteiligten Mitgliedstaaten erstrecken würden, genutzt werden.
Der Anwendungsbereich der verstärkten Zusammenarbeit zur Umsetzung der Verfassungsvertragsreformen würde aber durch die gegenwärtigen Vertragsbestimmungen[25] stark eingeschränkt: Zunächst müsste jede solche Zusammenarbeit den weitreichenden Bedingungen der gegenwärtigen Art. 43, 43a und 43b EUV genügen, die neben der Mindestzahl von acht Mitgliedstaaten unter anderem auch die Beachtung der Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nichtbeteiligten Mitgliedstaaten, des einheitlichen institutionellen Rahmens und des Besitzstandes von Gemeinschaft und Union vorschreibt. Außerdem müsste sie auch dem Kriterium genügen, „letztes Mittel" zur Verwirklichung von Vertragszielen zu sein. Insbesondere im Falle nichtkooperativer anderer Mitgliedstaaten könnten sich diese Bedingungen als unüberwindbare Hürden erweisen. Sodann wäre eine verstärkte Zusammenarbeit auf eine ganze Reihe von Reformbereichen aus sowohl rechtlichen als auch praktischen Gründen von vornherein nicht anwendbar, so etwa auf nahezu alle durch den Verfassungsvertrag für die Organe und Entscheidungsverfahren vorgesehenen Reformen (Präsident des Europäischen Rats, Außenminister, Präsidentschaft, Definition der qualifizierten Mehrheit, Zusammensetzung der Kommission, Rolle des Parlaments im Haushaltsverfahren, Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente, et cetera). Besonders zu erwähnen ist auch, dass der gegenwärtige Art. 27b EUV, der eine Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit im militärischen und sicherheitspolitischen Bereich ausschließt, die Entwicklung der durch den Verfassungsvertrag als Möglichkeit vorgesehenen „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit" (Art. I-41 Abs. 6 VVE) in diesem Bereich blockieren würde. Die Option der verstärkten Zusammenarbeit würde damit insgesamt wohl nur die Umsetzung einer sehr geringen Zahl von Reformen des Verfassungsvertrages erlauben, und auch dies nur um den Preis zusätzlicher komplexer Differenzierung innerhalb des Unionssystems. Sie ließe sich allerdings mit der zuvor genannten ‚pragmatischen' Option verbinden. Letztere könnte für einige konsensfähige Reformen genutzt werden, während die

25 Zu den durch den Vertrag von Nizza reformierten Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit siehe Joe Shaw: Enhancing Cooperation After Nice: Will the Treaty Do the Trick?, in: Mads Andenas/John A. Usher (Hrsg.): The Treaty of Nice and Beyond. Enlargement and Constitutional Reform, Oxford 2003, S. 207-238.

verstärkte Zusammenarbeit für einige (wenige) nicht-konsensfähige Neuerungen des Verfassungsvertrages zur Anwendung gelangen könnte.

Die zweite Kategorie: Neuverhandlungsoptionen

Da jede der obigen Status-quo-Optionen den Verzicht auf grundlegende Reformelemente des Verfassungsvertrages (wie etwa der vertraglichen Eingliederung der Charta und der Aufhebung der Pfeilerstruktur) bedeuten würde, werden die Ratifizierer unter den Mitgliedstaaten im Falle einer Ratifizierungskrise gewiss zunächst versuchen, den Verfassungsvertrag weitegehend unverändert zu erhalten. Da sich aus den oben angeführten Gründen ein bloßes Vertrauen auf eine erfolgreiche zweite Volksbefragung ersten als politisch äußerst riskant erweisen könnte (zumal wenn es sich um einen ‚großen' oder mehr als einen nichtratifizierenden Mitgliedstaat handeln würde), würde dies bedeuten, dass es auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zu neuen Verhandlungen über den Vertrag kommen müsste, wobei diese allerdings nicht notwendigerweise sogleich die Gestalt einer neuen Regierungskonferenz annehmen müssten. Denkbar sind vielmehr drei verschiedene Neuverhandlungsoptionen von unterschiedlicher ‚Schwere' hinsichtlich Verfahrensweisen und Substanz.

Neuverhandlungsoption 1: Neuverhandlung zwecks deklaratorischer Zugeständnisse an Nichtratifizierer

Gemäß der erwähnten Erklärung Nr. 30 muss sich der Europäische Rat im Falle einer Ratifizierungskrise mit der entstandenen Situation „befassen". Der damit bereits vorgegebene erste Rahmen von Verhandlungen würde zwar keine Änderungen am Verfassungsvertrag selbst erlauben – hierfür wäre die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz gemäß Art. 48 EUV notwendig – könnte aber durchaus genutzt werden, um der Regierung eines Mitgliedstaates (oder mehrerer Mitgliedstaaten), in dem der Verfassungsvertrag im ersten Durchlauf gescheitert ist, zu ermöglichen, durch rein deklaratorische Zugeständnisse ein zweites Referendum zu gewinnen.
Denkbar wäre beispielsweise, dass der Europäische Rat eine Art von ‚feierlicher Erklärung' annehmen könnte, die darauf angelegt wäre, bestimmte Befürchtungen in dem betreffenden Mitgliedstaat hinsichtlich der Konsequenzen des Verfassungsvertrags zu entkräften. Sollte in der Volksbefragungskampagne das Lager der Gegner des Vertrages etwa mit Erfolg die neue EU-Verfassung als Gefahr für die nationalen Verfassungsordnungen und weitere Unterminierung der nationalen Souveränität dargestellt haben, so könnten die Staats- und Regierungschefs hierauf mit einer an den Wortlaut von Art. I-5 Abs. 1 VVE angelehnten Erklärung reagieren, in der betont würde, dass der Verfassungsvertrag ausdrücklich die „nationale Identität der Mitgliedstaaten" und deren „grundlegende politische und verfassungsrechtliche Struktur" sowie „die grundlegenden Funktionen des Staates" unberührt lasse. Eine solche Erklärung wäre mit dem Vertragstext vollauf kompatibel und würde keine rechtliche Bindungswirkung entfalten, käme aber dennoch einer deklaratorischen Konzession an die Befürchtungen des betreffenden Mitgliedstaates gleich, die in einer zweiten Volksbefragung die Position der Vertragsbefürworter stärken könnte.
Für derartige symbolisch-deklaratorische Zugeständnisse gibt es auch einen Präzedenzfall: Unter dem Eindruck des Scheiterns des Vertrages von Nizza in der ersten Volksbefragung in Irland vom 7. Juni 2001 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Union auf der Tagung des Europäischen Rates in Sevilla am 21./22. Juni 2002 auf die Annahme einer Erklärung, in der eine von Irland zugleich abgegebene Erklärung zu seinen neutralitäts-

bedingten Vorbehalten hinsichtlich seiner Beteiligung an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik formell zur Kenntnis genommen wurde. Außerdem wurde bestätigt, dass die Vertragsbestimmungen zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik die besondere Position Irlands in diesem Kontext unberührt lassen würden.[26] Diese beiden Erklärungen nahmen keinerlei Änderungen am Vertrag von Nizza vor, interpretierten die Bestimmungen zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik aber in einer Form, die es der irischen Regierung erleichterte, in der zweiten Volksbefragungskampagne den von Gegnern des Vertrages geschürten Befürchtungen hinsichtlich der irischen Neutralität entgegenzutreten.
Die Wirkungskraft derartiger rein deklaratorischen Zugeständnisse ist natürlich begrenzt. Ein massiver Meinungsumschwung in der Wählerschaft lässt sich mit bloßen Erklärungen des Europäischen Rates wohl kaum erreichen. Es besteht auch immer die Gefahr, dass Vertragsgegner den rein symbolischen Charakter dieser Konzession als weiteres Argument für ein Nein nutzen könnten. Die Anwendung dieser Option müsste wesentlich davon abhängig gemacht werden, als wie nützlich die betreffende(n) Regierung(en) derartige symbolische Konzessionen für das zweite Referendum einschätzt. Eine wichtige Voraussetzung ihrer Anwendung wäre auch die Identifizierung spezifischer Aspekte des Verfassungsvertrages, die in den betreffenden nichtratifizierenden Mitgliedstaaten besonders kontrovers sind. Im Falle einer generell euroskeptischen Haltung erheblicher Teile der Wählerschaft könnte sich dies als schwieriger erweisen als im irischen Fall, wo die Neutralitätsfrage ein relativ klar identifizierbares Schlüsselthema war.
Der Text einer solchen den Vertrag interpretierenden Erklärung müsste natürlich mit den Interessen aller Mitgliedstaaten vereinbar sein und entsprechend verhandelt werden. Für die anderen Mitgliedstaaten hätte diese Option den Vorteil geringstmöglicher Zugeständnisse, ohne jegliche ‚Opt-out'-Regelung oder formelle Vertragsrevision. Dennoch könnten sich einige Regierungen vielleicht etwas schwer daran tun, in einer Erklärung den Verfassungsvertrag in einem doch etwas anderen Licht zu präsentieren, als sie dies zuvor im Rahmen des nationalen Ratifizierungsprozesses getan haben.

Neuverhandlungsoption 2: Neuverhandlung zwecks ‚Opt-out'-Zugeständnissen an Nichtratifizierer

Die Regierung eines Mitgliedstaates, in dem der Verfassungsvertrag in einer ersten Ratifizierungsrunde gescheitert ist, kann natürlich von vornherein der Auffassung sein, dass für einen Erfolg in einer zweiten Runde mehr als nur symbolisch-deklaratorische Konzessionen gefordert sind. Um in diesem Fall eine allgemeine Neuverhandlung des Vertrages zu verhindern, die mit erheblichen Unwägbarkeiten, einer möglichen erheblichen Ausdünnung des Vertrages und größeren Verzögerungen verbunden wäre, könnten es die Ratifizierer unter den Mitgliedstaaten vorziehen, dem (oder den) Nichtratifizierer(n) ‚Opt-outs' aus national besonders umstrittenen Teilen des Verfassungsvertrags anzubieten.
Für diese Option gibt es den dänischen Präzedenzfall: Nachdem der Vertrag von Maastricht am 2. Juni 1992 in einer ersten Volksbefragung in Dänemark gescheitert war, einigten sich die Staats- und Regierungschefs während des Europäischen Rates in Edinburgh am 12. Dezember 1992 auf einen besonderen „Beschluss"[27]. Darin wurde den in einem von der

26 Siehe Anlagen III („Nationale Erklärung Irlands") und IV („Erklärung des Europäischen Rates") zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Sevilla vom 21./22. Juni 2002, Ratsdokument 13463/02, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72655.pdf (letzter Zugriff: 7.1.2005).

27 „Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs zu bestimmten von Dänemark aufgeworfenen Problemen betreffend den Vertrag über die Europäische Union" vom 12. Dezember 1992, http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre535.html (letzter Zugriff: 7.1.2005).

dänischen Regierung unter dem Titel „Dänemark und Europa" vorgelegten Memorandum als für Dänemark problematisch identifizierten Punkten hinsichtlich der Unionsbürgerschaft, der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, der Verteidigungspolitik und der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz Rechnung getragen. Dieser Beschluss nahm zwar keine formellen Änderungen am Vertrag von Maastricht vor, ‚interpretierte' aber Teile von diesem in Bezug auf spezifische dänische Interessen und wurde als ein zusammen mit dem Vertrag in Kraft tretender rechtsverbindlicher Text präsentiert.[28] Der Europäische Rat nahm zugleich auch formell „einseitige Erklärungen" Dänemarks zur Kenntnis, die insbesondere die restriktive Position Dänemarks zur Entwicklung der Unionsbürgerschaft feststellten.[29] Der Beschluss von Edinburgh führte zwar formell keine neuen Opt-outs für Dänemark in den Vertrag ein, aktivierte aber formell die bereits als Möglichkeit vorgesehene Nichtteilnahme Dänemarks an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Er diente zudem später als Grundlage des dem Vertrag von Amsterdam hinzugefügten „Protokolls über die Position Dänemarks", das die Bedingungen des dänischen Opt-outs aus den „vergemeinschafteten" Bereichen der EU-Innen- und Justizpolitik (Titel IV EGV) regelt und in modifizierter Form in Gestalt des Protokolls Nr. 20 „über die Position Dänemarks" und Erklärung Nr. 39 zu diesem Protokoll auch im Verfassungsvertrag erhalten geblieben ist. Im Unterschied zu den Irland durch den Europäischen Rat von Sevilla gemachten symbolisch-deklaratorischen Konzessionen wurden somit im dänischen Fall Opt-outs eindeutig konkretisiert und im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen erweitert.

Der dänische Präzedenzfall hat als Opt-out-Option seine Grenzen: Jede formelle Einführung eines neuen Opt-outs für einen bestimmten Mitgliedstaat würde – unter der Voraussetzung einer ‚sauberen' rechtlichen Lösung[30] – die Hinzufügung eines neuen Protokolls zum Verfassungsvertrag und damit die formelle Einberufung einer neuen Regierungskonferenz erforderlich machen. Eine solche Regierungskonferenz könnte allerdings auf die formelle Aushandlung einer solchen Opt-out-Regelung beschränkt und insofern kurz gehalten werden. Allerdings wäre in diesem Fall ein erneuter Ratifizierungsdurchgang für den Verfassungsvertrag in allen Mitgliedstaaten erforderlich. Da es sich jedoch nur um die Hinzufügung eines nur einen Mitgliedstaat betreffenden Protokolls handeln würde, könnten die anderen wohl auf die Abhaltung neuer Volksbefragungen verzichten.

Selbst unter der Voraussetzung seiner ‚technischen' Machbarkeit aber ist eine Neuverhandlungsoption zum Zweck von Opt-out-Konzessionen mit erheblichen politischen Unwägbarkeiten und Problemen verknüpft. Zunächst müssten in dem Mitgliedstaat – es könnte natürlich auch mehr als einer sein –, in dem der Vertrag im ersten Durchgang gescheitert ist, ein oder mehrere kontroverse Aspekt(e) des Verfassungsvertrages identifizierbar sein, die

28 Zum politischen und rechtlichen Hintergrund siehe Deirdre Curtin/Ronald van Ooik: Denmark and the Edinburgh Summit: Maastricht without tears, in: David O'Keeffe/Patrick Twomey (Hrsg.): Legal Issues of the Maastricht Treaty, London 1994, S. 349-365.

29 „Einseitige Erklärungen Dänemarks, die der dänischen Ratifikationsurkunde zum Vertrag über die Europäische Union beizufügen sind und von den übrigen elf Mitgliedstaaten zur Kenntnis genommen worden sind", 12. Dezember 1992, http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre542.html (letzter Zugriff: 7.1.2005).

30 Der „Beschluss" von Edinburgh nahm rechtlich die Form einer einfachen völkerrechtlichen Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs (nicht des Europäischen Rates) an. Die britische Regierung präsentierte ihrem Parlament den Beschluss als eine nichtratifizierungspflichtige Auslegungsvereinbarung („clarification agreement") zum Vertrag von Maastricht im Sinne des Artikels 31 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens. Vgl. House of Commons Debates, 17. Dezember 1992, c356W. Die Verträge sehen diese Art von Rechtsakt allerdings nicht vor, und im Interesse der Transparenz und Einheit der EU-Rechtsordnung wäre wohl eine Lösung in Form eines regelrechten Vertragsprotokolls vorzuziehen.

überhaupt für einen Opt-out in Frage kämen. Für eine ganze Reihe von Reformen des Verfassungsvertrages (insbesondere die Reformen hinsichtlich der Organe und Entscheidungsverfahren) könnte diese Option aus rechtlichen und praktischen Gründen nicht zur Anwendung kommen. Opt-out-Lösungen könnten im Allgemeinen nur Teilbereiche von Politiken betreffen. Wie schon erwähnt könnte es für die Regierung des betreffenden Mitgliedstaates nach einem negativen Volksentscheid auch schwierig sein, einzelne besonders kontroverse Bereiche zu identifizieren, aus denen ein Opt-out hinreichende Aussichten auf einen positiven Ausgang eines zweiten Referendums bieten würde. Sodann wäre jedes Gewähren einer Opt-out-Option an einen Mitgliedstaat mit dem erheblichen Risiko verknüpft, dass dann auch der eine oder andere Mitgliedstaat nach einer Sonderregelung verlangen und diese als Bedingung seiner Zustimmung auch durchsetzen könnte. Ein einziger neuer Opt-out könnte sich leicht als das Öffnen der Büchse der Pandora erweisen – und dies alleine könnte viele Mitgliedstaaten bereits davon abhalten, sich auf diese Option überhaupt einzulassen. Schließlich wäre jeder weitere Opt-out auch der politischen und rechtlichen Einheit, der Effizienz und der Transparenz des Unionsgefüges abträglich und könnte auch von Befürwortern des Vertrages als recht hoher Preis für dessen Rettung betrachtet werden.

Neuverhandlungsoption 3: Neuverhandlung zwecks substanzieller Revision des Verfassungsvertrags

Vor allem im Falle eines Scheiterns des Verfassungsvertrages in mehreren Mitgliedstaaten wäre die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz gemäß Art. 48 EUV zur substanziellen Revision des Vertrages wohl die einzige Alternative zu einem Verharren auf dem vertraglichen Status quo einerseits oder der weitaus radikaleren Alternative des Verfolgens von Ausschlussoptionen andererseits. Der hauptsächliche Vorteil dieser Option wäre, dass damit zunächst an dem Ziel eines von allen Mitgliedstaaten ratifizierten und geltenden Verfassungsvertrages festgehalten werden und ein gänzliches Scheitern des Vertrages verhindert werden könnte.

Die Nachteile und Risiken wären jedoch nicht weniger offenkundig: Zunächst würde diese Option das Resultat des unerhört aufwendigen, mit dem Konvent begonnen Reformprozesses insgesamt in Frage stellen und damit der Glaubwürdigkeit des EU-Systems intern und extern einigen Schaden zufügen. Sodann bestünde die Gefahr, dass Änderungen, die von den Nichtratifizierern im Hinblick auf eine neue Ratifizierung für notwendig erachtet wurden, auch von anderen Mitgliedstaaten zum Anlass genommen werden könnten, viele der mühsam errungenen Kompromisse wieder in Frage zustellen. Am Ende könnte ein in der Substanz ausgehöhlter und durch zahlreiche neue (schlechte) Kompromisse geschwächter Verfassungsvertrag dabei herauskommen. Auf Grund der neuen Regierungskonferenz und der notwendig nachfolgenden Ratifizierungsphase würde sich das In-Kraft-Treten der neuen Reformen erneut verzögern, und dies um mindestens ein bis zwei Jahre. Schließlich bestünde auch erneut die Gefahr, dass entweder eine solche Vertragsrevisionskonferenz an unüberbrückbaren Gegensätzen scheitern oder aber der daraus hervorgegangene revidierte Vertrag abermals in der Ratifizierungsphase in einem oder mehreren Mitgliedstaaten straucheln könnte.

Einige von diesen Problemen könnte der Europäische Rat allerdings durch eine engere Definition des Mandates der Regierungskonferenz reduzieren. So könnten etwa entweder ganze Teile des jetzigen Verfassungsvertrages (wie die Charta der Grundrechte oder wesentliche Teile der die Organe betreffenden Vorschriften) von vornherein von der Revision ausgenommen werden oder sogar nur einzelne Aspekte des Vertrages für eine Revi-

sion freigegeben werden. Eine derartige Mandatsbegrenzung würde wahrscheinlich auch eine Diskussion über eine Neueinberufung eines Konvents erübrigen und es einigen Mitgliedstaaten vielleicht auch ermöglichen, für die Ratifizierung des nur teilweise revidierten Vertrages – der als solcher präsentiert werden könnte – auf die erneute Durchführung von Volksbefragungen zu verzichten. Eine Gewähr für einen ‚besseren' Vertrag am Ende des Prozesses würde freilich auch dies nicht bieten.

Die dritte Kategorie: Ausschlussoptionen

In keiner vorangehenden Vertragsrevisionsrunde ist das Thema eines möglichen Ausscheidens eines Mitgliedstaates aus dem Integrationsverbund so offen und so häufig aufgebracht worden wie in der jüngsten, und bekanntlich sieht der Verfassungsvertrag in Art. I-60 VVE auch erstmals die Möglichkeit eines „freiwilligen Austritts" aus der Union vor. Dem Gedanken, dass das Ausscheiden eines Nichtratifizierers auch zu den Optionen im Falle einer Ratifizierungskrise gehören könnte, wurde daher frühzeitig geistig der Boden bereitet. Im Juli 2004 war es dann der ehemalige Präsident des Europäischen Konvents selbst, Valéry Giscard d'Estaing, der mit der Bemerkung, dass im Falle einer gescheiterten Ratifizierung die Nichtratifizierer ein Problem hätten, nicht aber die Verfassung,[31] die diesbezüglichen Optionen von einem freiwilligen zu einem eventuell sogar unfreiwilligen Ausschluss erweitern zu wollen schien. Der impliziten Drohung eines möglichen Ausschlusses von Nichtratifizieren aus der Union fehlt es nicht nur an jeglicher rechtlicher Basis in den Verträgen, sondern sie könnte sich – sollte sie in deutlicherer Form etwa von Seiten anderer Mitgliedstaaten aufgegriffen werden – auch als politisch kontraproduktiv und willkommenes Argument für die Gegner des Verfassungsvertrages erweisen. Andere Formen des Ausschlusses von Nichtratifizieren sind jedoch zumindest als Option denkbar.

Ausschlussoption 1: Freiwilliger Austritt von Nichtratifizierern

In einem dem „New Statesman" im Juni 2004 gegebenen Interview erklärte die britische Ministerin für Handel und Industrie, Patricia Hewitt, dass ein negativer Ausgang der britischen Volksbefragung zum Verfassungsvertrag das Vereinigte Königreich „auf den Weg zum Austritt" („road to withdrawal") aus der Union bringen könnte.[32] Eine ähnliche Auffassung wurde auch vom damaligen britischen EU-Kommissar Chris Patten vertreten.[33] Zwar wäre weder das Vereinigte Königreich noch irgendein anderer Mitgliedstaat im Falle einer gescheiterten Ratifizierung gezwungen, aus der Union auszutreten, aber ein negatives Referendum könnte eine innenpolitische Eigendynamik entfalten, an deren Ende in der Tat ein Austritt angestrebt werden könnte. Diese Situation könnte beispielsweise eintreten, falls die Regierung eines Mitgliedstaates nach einer Neuverhandlung den reviderten Verfassungsvertrag zusammen mit der Frage des weiteren Verbleibs in der Union erneut einer Volksbefragung unterwerfen und diese erneut verlieren würde.
Wäre ein freiwilliger Austritt möglich? – Die Verträge sehen eine solche Option bislang nicht vor. Das Recht zu einem einseitigen Austritt ist auf Grund des Art. 56 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens, das dieses in Ermangelung ausdrücklicher entsprechender

31 „Que faudra-t-il faire si un ou plusieurs États membres refusent de ratifier la Constitution? Dans ces conditions, si ce texte est ratifié par une large majorité d'États et de citoyens, le problème se posera pour ceux qui n'acceptent pas ce texte, pas pour la constitution." Vgl. „Vite, la Constitution de l'Europe", in: Le Monde, 10. Juli 2004.

32 Zitiert in „The Independent", 24. Juni 2004.

33 „At the heart of Europe – or out of it for good?", in: „The Observer", 25.6.2004.

Bestimmungen in einem Vertrag stark einschränkt, umstritten.[34] Art. 56 Abs. 1 des Vertragsrechtsübereinkommens sieht allerdings vor, dass ein Rücktritt von einem Vertrag zulässig sein kann, wenn feststeht, dass die Vertragsparteien diese Möglichkeit zuzulassen beabsichtigen. Hierfür gibt es immerhin einen Präzedenzfall: In der Volksbefragung vom 6. Juni 1975 hatte die britische Labour-Regierung unter Premierminister Harold Wilson den Bürgern ausdrücklich die Frage der weiteren Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft gestellt[35] und zuvor auch gegenüber den EG-Partnern deutlich gemacht, dass ein negatives Votum den Austritt des Vereinigten Königreichs nach sich ziehen würde. Gegen diese durch die Verträge nicht gedeckte Position hatte aber keiner der anderen Mitgliedstaaten und keines der Organe der Gemeinschaft formell Protest eingelegt. Man kann also in der Tat argumentieren, dass die Mitgliedstaten faktisch bereits ihre Absicht haben deutlich werden lassen, einen einseitigen Austritt zuzulassen.[36]

Aus politischen Gründen ist es allerdings eher unwahrscheinlich, dass ein Nichtratifizierer überhaupt einen einseitigen Austritt vollziehen müsste. Sehr viel wahrscheinlicher ist, dass die anderen Mitgliedstaaten in diesem Fall eine einvernehmliche Lösung mit dem austrittswilligen Nichtratifizierer auf der Grundlage des Art. 54 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens anstreben würden, der den Rücktritt von einem Vertrag jederzeit durch Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien nach Konsultierung der anderen Vertragsparteien erlaubt. Zum einen hätten die anderen Mitgliedstaaten durch ein unkooperatives Verhalten nichts zu gewinnen, sondern würden hierdurch vielmehr den für die Union ohnehin schon belastenden Austrittsprozess noch schwieriger gestalten. Zum anderen hätten sie durch den Austritt natürlich schon etwas zu gewinnen, da der Austritt des Nichtratifizierers den Weg zur Inkraftsetzung des Verfassungsvertrags freimachen würde (unter der Voraussetzung, dass es nicht noch einen oder mehrere andere Problemfälle gäbe).

Ein freiwilliger Austritt würde in jedem Fall eine große Zahl rechtlicher und praktischer Fragen hinsichtlich der künftigen Beziehungen zwischen dem austretenden Staat und der Union und ihren Mitgliedstaaten aufwerfen, die nur durch ein umfassendes Abkommen geregelt werden könnten. Da Art. I-60 Abs. 2 VVE, der den Abschluss eines solchen Abkommens durch die Union auf der Grundlage einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung des Rates vorsieht, auf Grund der noch nicht vollzogenen Ratifizierung des Verfassungsvertrages noch nicht anwendbar wäre, müsste dieses Abkommen wahrscheinlich als ein ‚gemischtes' (Mitgliedstaaten/Union/Gemeinschaft) auf einstimmiger Grundlage ausgehandelt und abgeschlossen werden. Sowohl der Austretende als auch die verbleibenden Mitgliedstaaten hätten fraglos ein großes Interesse daran, die politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen des Austritts durch ein solches Abkommen so gering wie möglich zu halten. Dies könnte beispielsweise durch die Nutzung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) als mögliches ‚Auffangbecken' für austretende Mitgliedstaaten geschehen, aber auch durch die Aushandlung eines über gegenwärtige Assoziierungsformen hinausgehenden ‚Sonderstatus' außerhalb der Union.[37] Dennoch wären die politischen und wirtschaftli-

34 Eine ausführliche Untersuchung dieses Themas bietet Arved Waltemathe: Austritt aus der EU: Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?, Bern 2000, der auch Austrittsmöglichkeiten auf der ebenfalls problematischen Grundlage der Art. 61 und 65 des Wiener Vertragsrechtsabkommens diskutiert.

35 Die gestellte Frage lautete: „Do you think the UK should stay in the European Community (Common Market)?" Zum politischen Hintergrund siehe John W. Young: Britain and European Unity 1945-1999, Basingstoke 2000, S. 114-119.

36 Auf diesen Präzedenzfall verweist auch Lucia Serena Rossi, die in diesem Zusammenhang auch an den, allerdings nicht ganz vergleichbaren, Fall des Austrittes von Grönland 1985 erinnert. Rossi: What if the Constitutional Treaty is not ratified?, S. 4.

37 Siehe hierzu Gian Luigi Tosato/Ettore Greco: The EU Constitutional Treaty: How to deal with the ratification bottleneck, Documenti IAI, IAI0417E, Rom (Istituto Affari Internazionali) November 2004, S. 12.

chen Kosten vor allem für den Austretenden zweifellos sehr erheblich, und auch für die Union würde dies – vor allem, wenn es sich um einen ‚großen' Mitgliedstaat handeln würde – einen erheblichen Einschnitt bedeuten.

Ausschlussoption 2: Außervertragliche Umsetzung eines Teils der Reformen

Für den Fall, dass ein oder mehrere Nichtratifizierer es einfach beim vertraglichen Status quo belassen wollen, die Ratifizierer aber keine der bereits genannten Status-quo-Optionen nutzen können oder wollen, könnten letztere versuchen, die Position der Nichtratifizierer innerhalb des bestehenden vertraglichen Systems durch eine Umsetzung der Reformen durch formelle Vereinbarungen[38] außerhalb der bestehenden Verträge zu umgehen. Es würde sich dabei um eine Art von verstärkter Zusammenarbeit außerhalb der bestehenden Verträge (also jenseits des vertraglichen Status quo) handeln und zugleich um einen nicht den Zwängen der vertraglichen verstärkten Zusammenarbeit unterworfenen rechtlichen und faktischen Ausschluss der Nichtratifizierer.
Die Anwendungsmöglichkeiten dieser Option wären allerdings außerordentlich begrenzt. Zunächst dürfte sich diese Zusammenarbeit nur auf Reformen erstrecken, die nicht den bestehenden Besitzstand und die Kompetenzen von Gemeinschaft und Union berühren, da die betreffenden Mitgliedstaaten andernfalls ihre Verpflichtungen im Rahmen der bestehenden Verträge verletzen würden. Die betreffenden Mitgliedstaaten müssten darüber hinaus auch die in Art. 10 EGV angelegte und durch den EuGH wiederholt unterstrichene Verpflichtung zur Gemeinschaftstreue und zur loyalen Zusammenarbeit beachten, die jede Interessen der Gemeinschaft und der übrigen Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Gemeinschaft beeinträchtigende Zusammenarbeit ausschließen würde. Sodann könnte eine solche außervertragliche Zusammenarbeit natürlich auch nicht die Organe, Verfahren und Mechanismen (geschweige denn den Haushalt) der Union nutzen, so dass gänzlich separate Strukturen geschaffen werden müssten, woraus sich wiederum Koordinationsprobleme zwischen Maßnahmen innerhalb und außerhalb der Union ergeben könnten. Schließlich wären auch die politischen Kosten dieser Option recht hoch, würde durch jede derartige neue außervertragliche Zusammenarbeit zahlreicher Mitgliedstaaten doch die Einheit und Glaubwürdigkeit der Union in erheblichem Maße unterminiert und die Wahrscheinlichkeit erheblicher politischer Spannungen innerhalb des Unionsgefüges erhöht. So wäre es beispielsweise denkbar, dass einige der Ratifizierer versuchen könnten, die durch den Verfassungsvertrag als Möglichkeit vorgesehene Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Art. I-41 Abs. 6 VVE) im militärischen Bereich außerhalb der Verträge umzusetzen. Dies würde aber sehr wahrscheinlich erhebliche Spannungen zwischen teilnehmenden und ‚ausgeschlossenen' Mitgliedstaaten auslösen und die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik belasten.

Ausschlussoption 3: Austritt der Ratifizierer und Neugründung der Union

Da die bestehenden Verträge keinerlei rechtliche Möglichkeit eröffnen, Nichtratifizierer zum Austritt aus der Union zu zwingen, könnten es die Ratifizierer zumindest theoretisch mit dem ‚umgekehrten' Weg versuchen, das heißt mit ihrem eigenen Austritt aus der Union und einer Neugründung der Union auf der Grundlage des Verfassungsvertrages. Aus rechtlicher Sicht wäre diese Option eines kollektiven Austritts der Ratifizierer durchaus mög-

38 Tosato und Greco reden in diesem Zusammenhang von „sektoralen Abkommen", Tosato/Greco: The EU Constitutional Treaty, S. 14.

lich: Gemäß Art. 62 Abs. 1 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens ist ein Rücktritt von einem Vertrag im Falle einer grundlegenden Änderung der beim Vertragsabschluss gegeben Umstände zulässig, falls diese Umstände eine wesentliche Grundlage für die ursprüngliche Zustimmung zu diesem Vertrag und zur Umsetzung der durch diesen vorgesehenen Verpflichtungen bildeten. Die Ratifizierer könnten sich auf diese so genannte „clausula rebus sic stantibus" etwa durch das Argument berufen, dass die durch die Nichtratifizierung des Verfassungsvertrages eingetretene Blockierung der Weiterentwicklung der Union sie daran hindere, die weitergesteckten Ziele von Gemeinschaft und Union in vollem Umfang zu verwirklichen, darunter nicht zuletzt auch das Grundziel einer „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" gemäß Art. 1 EUV.
Die Nutzung dieser Option würde faktisch zur Ko-Existenz einer alten ‚Rest-Union' mit einem oder mehreren Nichtratifizieren und einer neuen durch die Ratifizierer ‚verfassten' Union führen. Von allen Optionen würde diese zweifellos den größten Ein- und Umbruch für den Integrationsprozess bedeuten, und eine Vielzahl von schwierigen rechtlichen und praktischen Fragen zum Verhältnis zwischen der ‚alten' und ‚neuen' Union ihren jeweiligen Mitgliedstaaten (einschließlich der möglichen Rechtsnachfolge im internationalen Bereich) müssten vertraglich geregelt werden.[39] Eine ‚Rest-Union' mit nur einem Mitgliedstaat wäre zudem nicht überlebensfähig. Ein solcher Ausschluss durch Neugründung mag an den Rand des gerade noch rechtlich und politisch Vorstellbaren gehen, aber die Möglichkeit einer Aufkündigung der bestehenden Verträge im Falle einer Ratifizierungskrise ist von Valéry Giscard d'Estaing im November 2002 selbst aufgebracht worden.[40] Es sei daran erinnert, dass der Französische Staatspräsident Jacques Chirac nach dem Scheitern des Brüsseler Gipfels im Dezember 2003 von einer „Pioniergruppe" sprach, die Europa bei einem definitiven Scheitern der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag „schneller, weiter und besser" voranbringen könne.[41]

Abschließende Bemerkungen

Welche der neun Optionen im Falle einer Ratifizierungskrise den besten Ausweg darstellen könnte, wird entscheidend von einer Reihe von Faktoren abhängig sein: ob es einen oder mehrere Nichtratifizierer geben wird, ob zu diesen ein oder mehrere ‚große' Mitgliedstaaten gehören werden, wie groß die Wahrscheinlichkeit eines zweiten erfolgreichen Ratifizierungsdurchgangs bei dem oder den Nichtratifizierern erscheinen wird, welche Zugeständnisse für einen zweiten erfolgreichen Durchgang für erforderlich erachtet werden, von dem Ausmaß des gemeinsamen politischen Willens der Ratifizierer, den Vertrag möglichst unbeschadet zu retten und natürlich generell von der Kooperationsbereitschaft von sowohl Nichtratifizierern als auch Ratifizierern. Es ist auch durchaus denkbar, dass im Falle mehrerer Nichtratifizierer zwei oder mehrere Optionen parallel zu nutzen wären.

39 Bruno de Witte betont zu Recht, dass die ‚neugründenden' Mitgliedstaaten in diesem Fall eine Verpflichtung zur Aushandlung angemessener Bedingungen für die ‚alte' Union und ihre Mitgliedstaaten hätten, da letztere die Bestimmungen der gegenwärtigen Verträge in keinster Weise verletzt haben würden, vgl. Witte: The Process of Ratification and the Crisis Options, S. 18.

40 Eingehend auf eine mögliche Ratifizierungskrise sagte Giscard d'Estaing, „We have to abrogate the [EU] treaties that exist", wobei er anscheinend davon ausging, dass damit die bestehende Union aufgelöst wäre und sich die Nichtratifizierer in einem vertraglichen Nichts befinden würden: „If a country says that it does not like the new treaty, there's no existing structure for them to cling to, they cannot seek refuge in the old agreement." Vgl. Daniel Dombey/George Parker: „Giscard says tax harmonisation on EU agenda", in: „Financial Times", 10. November 2002.

41 Siehe „Après le fiasco de Bruxelles Paris relance l'idée d'une Europe à la carte", in: „Le Monde", 15.12.2003 und Yves Cornu/Romain Gubert: Chirac positive, in: „Le Point", 19.12.2003, S. 30.

Sollte es der Europäische Rat mit einem zweiten Ratifizierungsdurchgang versuchen wollen, so käme auf die Regierungen von Mitgliedstaaten, in denen die Ratifizierung im ersten Durchgang gescheitert ist, die besondere Verantwortung zu, ein möglichst klares Bild hinsichtlich der Bedingungen zu entwickeln, unter denen ein zweiter Durchgang erfolgreich sein könnte, und um diese herum auch einen breiten nationalen politischen Konsens aufzubauen, der als Verhandlungsgrundlage dienen kann. Die entsprechenden intensiven und am Ende mit Erfolg gekrönten Bemühungen der dänischen Regierung nach dem gescheiterten ersten Referendum 1992 können hierfür als Beispiel dienen.[42]

Die Ratifizierer würden ihrerseits abzuwägen haben, wie weit sie in Zugeständnissen an Nichtratifizierer gehen können, ohne dabei den Verfassungsvertrag in seiner Substanz aufzugeben. Obwohl die Gefahren einer jeden Neuverhandlung offenkundig sind, wäre es sicherlich verfehlt, einen Verfassungsvertrag, der von nicht geringen Schwächen gezeichnet ist, als völlig sakrosankt zu behandeln. Sollte am Ende nur die Wahl zwischen Status-quo- und Ausschlussoptionen bleiben, so wären die Kosten einer zumindest partiellen Stagnation und reduzierten Effizienz der Union gegen die politischen und anderen Kosten des Ausschlusses eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aufzuwiegen, die von der ersten bis zur letztgenannten Ausschlussoption steigen würden.

Der Suche nach einer den Umständen entsprechenden optimalen Lösung in jedem Falle abträglich wären Schuldzuweisungen, Polemiken oder gar Austritts- oder Ausschlussdrohungen von welcher Seite auch immer. Vor allem im Falle einer gescheiterten Volksbefragung wäre jede Kritik oder Druck ‚von außen' völlig fehl am Platze, zum einen weil es in diesem Fall immerhin die Bürger selbst wären, die befragt worden sind und von deren „Willen" der Verfassungsvertrag nach Art. I-1 VVE ja angeblich geleitet sein soll, zum anderen weil jede derartige Einmischung es der betroffenen Regierung nur erschweren kann, einen innenpolitischen Konsens für eine mögliche Lösung aufzubauen. Es sei in diesem Zusammenhang an die unglückliche Wirkung der die Bedeutung des irischen Neins herunterspielenden Bemerkungen von Romano Prodi nach dem Scheitern des ersten Referendums in Irland im Juni 2001 erinnert.[43] Was im Falle einer Ratifizierungskrise vor allem notwendig sein wird, ist ein solidarisches Suchen nach dem bestmöglichem Ausweg, denn diese Krise wäre eine Krise für die Union und alle Mitgliedstaaten, nicht nur für den oder die Nichtratifizierer. Nichts stünde einer solidarischen Lösungssuche mehr entgegen als Vorwürfe und Drohungen. Der Verfassungsvertrag führt an mehreren Stellen erstmals ausdrücklich das Prinzip der „Solidarität" ein. Eine Ratifizierungskrise könnte die erste Gelegenheit für die Mitgliedstaaten sein, zu beweisen, dass sie es mit diesem neuen ‚Verfassungsprinzip' ernst meinen, auch wenn sich am Ende eine Lösung mit mehreren Differenzierungen oder gar dem Ausscheiden eines Mitgliedstaates ergeben sollte.

42 Siehe hierzu Christian Thune: Dänemark, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, Bonn 1993, S. 309-311.

43 Siehe „Prodi tackles Irish sceptics", in: BBC World News, 22.6.2001.

Barrosos ‚blind date' in Brüssel – Auf dem Weg zu einer Parlamentarisierung der Kommissionsinvestitur?

*Joachim Schild**

„Welcher nationale Regierungschef könnte eine gute Regierung aus 24 Kandidaten bilden, die er noch nie in seinem Leben gesehen hat, die er nicht selbst ausgewählt hat und die von einem anderen Gremium auf Herz und Nieren geprüft werden?"[1] Mit diesen Worten reagierte Kommissionspräsident José Manuel Durão Barroso auf kritische Fragen von Journalisten, nachdem er ihnen die veränderte Vorschlagsliste seiner designierten Kommissarskollegen am 4. November 2004 vorgestellt hatte.

Sein erstes ‚blind date'[2] mit den von den nationalen Regierungen bestimmten Kommissaren war für den neuen Kommissionspräsidenten Barroso äußerst unglücklich verlaufen. Gleich mehrere der designierten Kommissare sahen sich in den Kandidatenanhörungen vor dem Europäischen Parlament mit einem unerwartet starken Gegenwind konfrontiert. Nur die Verschiebung des Zustimmungsvotums des Europäischen Parlaments zum gesamten Kommissarskollegium bewahrte Barroso und sein Kollegium vor einem Debakel. Am 18. November 2004 stimmte das Europäische Parlament dann mit breiter Mehrheit für die von Barroso im Einvernehmen mit den nationalen Regierungen umgebildete Kommission. Dennoch muss von einem Fehlstart gesprochen werden.

Kein Lehrbuch kann so plastisch die doppelte Abhängigkeit der Kommission vom Vertrauen sowohl der nationalen Regierungen wie auch des Europäischen Parlaments verdeutlichen wie dieser schwierige Prozess der Kommissionsbildung. Die damit verbundenen Auseinandersetzungen im institutionellen Dreieck zwischen Rat, Parlament und Kommission haben nur zu deutlich den Doppelcharakter der Europäischen Union als Staaten- und Bürgerunion hervortreten lassen, erstere repräsentiert und indirekt legitimiert durch den Europäischen Rat, letztere repräsentiert und direkt legitimiert durch das Europäische Parlament.

Im Folgenden wird knapp nachgezeichnet, wie es zu diesem bislang einmaligen Vorgang bei der Bestellung einer neuen Kommission kam. Daran anschließend soll begründet werden, warum das Parlament in kurz- wie langfristiger Perspektive als Gewinner aus dieser Machtprobe hervorgeht, während die nationalen Regierungen als Verlierer zu betrachten sind. Die Kommission mag zwar kurzfristig an Einfluss verlieren; die Rolle ihres Präsidenten dürfte bei zukünftigen Kommissionsinvestituren jedoch gestärkt worden sein. Dieser bislang einmalige Vorgang hat dank der Aufwertung des Parlaments eine Einflussverteilung zwischen diesem und den nationalen Regierungen bei der Bestellung der Kommission zur Folge, die längst überfällig war. Er sollte jedoch nicht als großer Sprung auf dem Weg zur Umgestaltung des europäischen Regierens nach dem Modell von Regierungssystemen des parlamentarischen Typs missverstanden werden.

Die Auswahl des Kommissionspräsidenten

Die Hoffnungen derer, die eine Parlamentarisierung des Auswahlverfahrens zum Kommissionspräsidenten und eine enge Koppelung desselben an die Europawahlen befür-

* Prof. Dr. Joachim Schild, Universität Trier, Politikwissenschaft.

1 Vgl. „Barroso kann wieder lächeln", in: Die Tageszeitung, 6.11.2004.

2 „It was like a blind date", so Barroso in einer Pressekonferenz, siehe „Subdued ceremony for Europe's first Constitution", 29.10.2004, in: EU-Observer, abzurufen unter http://www.euobserver.com/?sid=9&aid=17668 (letzter Zugriff: 30.11.2004).

worten und betreiben, wurden im Kontext der Europawahlen im Juni 2004 erneut enttäuscht. Auch im Vorfeld dieser Wahlen war es den großen europäischen Parteienbünden – der Europäischen Volkspartei (EVP) und der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) – nicht gelungen, sich jeweils intern auf einen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten zu verständigen und damit den Wählern eine personelle Alternative anzubieten. Mit einer solchen konkurrierenden Nominierung hätten sie die Entscheidung der Staats- und Regierungschefs zur Designierung des Kommissionspräsidenten präjudizieren können, und zwar unabhängig davon, ob der am 29. Oktober 2004 unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) ratifiziert wird oder nicht. Dieser sieht in Art. I-27 Abs. 1 eine Konsultation zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten vor. Das Haupthindernis auf dem Weg zu einer stärkeren Koppelung dieser zentralen Personalentscheidung an die Europawahl ist nicht in den Bestimmungen des geltenden Vertragstextes zu suchen. Es liegt in erster Linie in der inneren Heterogenität der europäischen Parteienbünde. Sie sind kaum dazu in der Lage, sich auf personelle Angebote an die Wähler zu verständigen, noch weniger auf klar konturierte programmatische Angebote, die Personalentscheidungen unterfüttern und ihnen erst ihren tieferen demokratischen Sinn geben würden.

Nach den Wahlen wurde der parteipolitische Einfluss auf die Auswahlentscheidung jedoch deutlich erkennbar. Die siegreich aus den Europawahlen hervorgegangene Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (EVP-ED), insbesondere ihr Fraktionsvorsitzender Hans-Gert Pöttering, machte ihren Anspruch geltend, dass der Kommissionspräsident aus den Reihen der neuen Parlamentsmehrheit stammen sollte.[3] Die Auswahlentscheidung für diese Spitzenposition lag jedoch zunächst in den Händen der Staats- und Regierungschefs. Der mangelnde Erfolg der von Deutschland und Frankreich aktiv unterstützten Kandidatur des belgischen Ministerpräsidenten Guy Verhofstadt hing nicht in erster Linie mit seiner Herkunft aus den Reihen der Liberalen zusammen. Vielmehr waren seine klare Haltung zum Irak-Krieg und seine prointegrationistischen Überzeugungen dafür verantwortlich, dass seine Kandidatur nicht mehrheitsfähig war. In einer Art ‚remake' von 1994 verhinderte insbesondere die britische Regierung die Auswahl eines belgischen Politikers (damals Jean-Luc Dehaene) zum Kommissionspräsidenten. Ein wichtiger Unterschied zu 1994 bestand jedoch darin, dass der Europäische Rat seit In-Kraft-Treten des Vertrags von Nizza den Kommissionspräsidenten mit qualifizierter Mehrheit bestimmen kann und Großbritannien somit keine Vetomöglichkeit mehr besaß. Die Verhinderung Verhofstadts war Folge einer Kombination aus einzelstaatlichen und parteipolitisch geprägten Widerständen. Entscheidend war das Verhalten der EVP. Diese beschloss im Rahmen eines EVP-Gipfeltreffens am 16. und 17. Juni 2004, an dem 12 amtierende Regierungschefs teilnahmen, den EU-Außenkommissar Chris Patten als Kandidat gegen Verhofstadt ins Rennen zu schicken.[4] Das Ziel, Verhofstadt zu verhindern, konnte erreicht werden: Der Europäische Rat vom 18. Juni kam in dieser Personalfrage zu keinem Ergebnis. Auch der EVP-Kandidat Patten war nicht mehrheitsfähig. Von diesem Zeitpunkt an war die EVP jedoch ein parteipolitischer Vetospieler im Auswahlprozess. Gegen ihren Widerstand war kein Kandidat mehrheitsfähig. In einer in der Vergangenheit völlig unbekannten Weise geriet der Auswahlprozess für das Amt des Kommissionspräsidenten unter den

3 Vgl. die Pressemitteilung von Hans-Gert Pöttering zur Benennung des Kommissionspräsidenten vom 20.6.2004, in der es heißt: „Jeder Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten, der nicht das Wahlergebnis repräsentiert, wird im Europäischen Parlament unseren entschiedenen Widerstand hervorrufen", abzurufen unter http://www.cdu-lkos.de/poettering/2/1087728000.php (letzter Zugriff: 23.11.04).

4 Vgl. „Patten emerges as centre-right's favourite candidate for Commission post", in: EU-Observer, 17. Juni 2004, abzurufen unter www.euobserver.com/?aid=16664&print=1 (letzter Zugriff: 14.12.2004).

Einfluss europäischer Parteipolitik.[5] Nach einem langen und intransparenten Konsultationsprozess ohne nennenswerte Mitwirkung parlamentarischer Gremien, aber mit einer Schlüsselrolle der EVP, konnte sich der Europäische Rat schließlich am 29. Juni 2004 einstimmig auf den portugiesischen Ministerpräsidenten José Manuel Durão Barroso einigen, der aus den Reihen der EVP stammt. Er wurde als „drittes Ersatzrad"[6] für den Posten des Kommissionspräsidenten designiert.

Bei aller Kritik der parlamentarischen Linken an dieser Auswahlprozedur wurde Barroso mit 58 Prozent der abgegebenen Stimmen (413 Ja-, 251 Nein-Stimmen, 47 Enthaltungen, leere und ungültige Stimmzettel) vom Europäischen Parlament am 22. Juli 2004 bestätigt.[7] Dies war möglich, weil er Unterstützung nicht nur aus den Reihen der christdemokratisch-konservativen EVP-ED-Fraktion und der Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) erhielt. Auch die britischen und spanischen Abgeordneten in der sozialdemokratischen SPE-Fraktion stimmten zu, obwohl die Fraktionsmehrheit gegen Barroso votierte.[8] Die Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz, die Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke sowie die Europaskeptiker der Fraktion „Unabhängigkeit/Demokratie" lehnten Barroso ebenfalls ab.

Kurzfristig hat der starke Einfluss der EVP auf die Wahl Barrosos eine parteipolitische Spaltungslinie in den weiteren Prozess der Kommissionsinvestitur gebracht. Diese kann als eine wichtige Ursache für das Scheitern des ersten Anlaufs zur parlamentarischen Bestätigung der Kommmission gesehen werden.[9] Langfristig hat dieser Auswahlprozess einen Präzedenzfall geschaffen und wird dauerhafte Folgen haben. Die Entscheidung über die Designierung eines Kommissionspräsidenten liegt künftig nicht mehr allein in der Hand des Europäischen Rates; die bei den Europawahlen jeweils stärkste Parteienfamilie kann bei dieser Entscheidung nicht mehr übergangen werden, sie besitzt Blockademacht. Ob daraus auch eine positive Gestaltungsmacht gegenüber dem Europäischen Rat wird, hängt von der internen Kohäsion der siegreichen Parteifamilien und von den Mehrheitsverhältnissen im Europäischen Rat ab. Mit der Etablierung eines parteipolitischen Vetospielers neben dem institutionellen Vetospieler Europäischer Rat wird dieser personalpolitische Auswahlprozess zwar enger an die Europawahl gekoppelt, jedoch tendenziell auch blockadeanfälliger. Die Gefahr, dass Entscheidungen auf dem kleinsten politischen Nenner zwischen dem Europäischen Rat und der siegreichen Parteienfamilie zustande kommen und Kandidaten der 2. oder 3. Wahl obsiegen, wächst, da sich nationale und parteipolitische Auswahlgesichtspunkte überlagern werden.

---

5 Bundeskanzler Schröder sprach davon, dass die Konservativen und Christdemokraten „ein parteipolitisches machttaktisches Spiel spielen", vgl. „Beichtstuhl, Makler und Prozente", in: FAZ-Net, 18.6.2004, abzurufen unter http://www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc~EDF1FB3EC2EDC416A9030E3419412B5D6~ATpl~Ecommon~Scontent.html (letzter Zugriff: 17.12.2004).

6 So die Formulierung von Daniel Cohn-Bendit in der Plenardebatte des Europäischen Parlaments am 21.7.2004, vgl. Europäisches Parlament, Protokoll der Plenardebatte vom 21.7.2004, S. 13, abzurufen unter http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=DE&PUBREF=-//EP//TEXT+CRE+20040721+ITEMS+DOC+XML+V0//DE&LEVEL=3&NAV=X#def_1_1 (letzter Zugriff: 1.12.2004).

7 Damit konnte er ein deutlich besseres Ergebnis verbuchen als Jacques Santer 1994 (50 Prozent), blieb aber deutlich hinter seinem unmittelbaren Vorgänger Romano Prodi 1999 zurück (68,7 Prozent).

8 Tony Blair hatte die Nominierung Barrosos unterstützt und in diesem Sinne auf die Labour-Abgeordneten in der SPE-Fraktion eingewirkt. Die spanischen Abgeordneten wollten die Bestätigung von Javier Solana als Hoher Repräsentant für die GASP und seine Wahl zum ersten Außenminister der EU nach erfolgreicher Ratifizierung der EU-Verfassung mit einer Unterstützung Barrosos befördern, vgl. „La logique des Etats continue de l'emporter sur celle des partis", in: Le Monde, 23.7.2004.

9 So auch Peter Ludlow in seiner minutiösen Darstellung des Investiturprozesses, vgl. „The Barroso Commission. A Tale of Lost Innocence", Eurocomment, Briefing Note No. 3.4, Brüssel, Dezember 2004.

Auswahl der Kommissare und Verteilung der Geschäftsfelder

Die einzelnen Kommissare bestimmt der Rat laut Art. 214 Abs. 2 Satz 2 EGV mit qualifizierter Mehrheit „im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten [der Kommission]" auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten unterbreiteten Personalvorschläge. Dass Kommissionspräsident Barroso keinen großen Einfluss auf die Nominierung von Kandidaten seitens der Mitgliedstaaten besaß, legte er in der eingangs zitierten Äußerung in aller Klarheit dar. Die seit dem Vertrag von Amsterdam festgeschriebene formelle Aufwertung der Rolle des Kommissionspräsidenten bei der Auswahl seiner Kommissare hat weder im Falle der Prodi-Kommission von 1999 noch bei der Auswahl der Kandidaten für die Barroso-Kommission dazu geführt, dass man bestimmte Nominierungen ganz eindeutig dem Einfluss des Kommissionspräsidenten zuschreiben könnte.[10] Allerdings ist es Barroso in Absprache mit den nationalen Regierungen gelungen, den Frauenanteil auf ein bislang nicht erreichtes Niveau anzuheben (8 von 25 Kommissionsmitgliedern im ursprünglichen Vorschlag, 7 nach der Umbildung).

Die Auswahl der Kommissare seitens der Mitgliedstaaten setzt einen langfristigen Trend der „Politisierung" fort:[11] Die Kommission umfasst fast durchgängig Persönlichkeiten mit großer politischer Erfahrung im nationalen und/oder europäischen Rahmen: drei ehemalige Ministerpräsidenten (Barroso, Vladimir Špidla und Siim Kallas), fünf frühere Außenminister (Louis Michel, Benita Ferrero-Waldner, László Kovács, Joe Borg und, nach der Umbildung der Kommission, Franco Frattini), zwei ehemalige Finanzminister (Charlie McCreevy und Dalia Grybauskaite) sowie drei Kommissare, die schon unter Präsident Prodi eine volle Amtszeit tätig waren (Viviane Reding, Margot Wallström, Günter Verheugen). Der in früheren Kommissionen vertretene Typ des ‚Technokraten' aus der hohen Verwaltung spielt heute praktisch keine Rolle mehr.

Wesentlich mehr Einfluss besitzt der Kommissionspräsident bei der Verteilung der Geschäftsfelder.[12] Um der erweiterungsbedingt gewachsenen Zahl von Kommissaren ein sinnvolles Betätigungsfeld zu bieten, mussten notwendigerweise Ressorts aufgeteilt werden. Dies gilt für die Trennung von Binnenmarkt- und Steuerfragen, für die Abtrennung der Zuständigkeit für Fischereifragen von der Landwirtschaft, für die Trennung des Energievom Transportressort (unter Beibehaltung einer gemeinsamen Generaldirektion für Transport und Energie) sowie schließlich für die Trennung zwischen den Bereichen Finanzplanung und Haushalt einerseits sowie Audit und Betrugsbekämpfung andererseits.[13] Mit dieser Geschäftsverteilung konnte Barroso zeigen, dass es durchaus möglich ist, sinnvolle Beschäftigungsfelder für 25 Kommissare zu finden.

Der wachsende Koordinierungsbedarf in einer vergrößerten Kommission hat Barroso dazu veranlasst, Vizepräsidenten mit Koordinierungsaufgaben sowie drei weitere Kommissare zu benennen, die ebenfalls mit der Wahrnehmung von Koordinierungsfunktionen betraut sind (siehe Übersicht 1). Allerdings nahm der neue Kommissionspräsident Abstand von der Idee, Entscheidungsbefugnisse an Gruppen von Kommissaren zu delegieren.[14]

10 Zur Investitur der Prodi-Kommisison vgl. Neill Nugent: European Commission, Houndmills 2001, S. 83.

11 Vgl. Jean Joana/Andy Smith: Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques?, Paris 2002, S. 39-44 sowie Andrew MacMullen: European Commissioners: National Routes to a European Elite, in: Neill Nugent (Hrsg.): At the Heart of the Union. Studies of the European Commission, 2. Aufl., Houndmills 2000, S. 44-46.

12 „Die Zuständigkeiten der Kommission werden von ihrem Präsidenten gegliedert und zwischen ihren Mitgliedern aufgeteilt", so der Wortlaut von Art. 217 Abs. 2 Satz 1 EGV.

13 Ob es tatsächlich eine kluge Entscheidung ist, die mit Haushaltsfragen einerseits und mit Betrugsbekämpfung andererseits befassten Dienststellen der Kommission zwei unterschiedlichen Kommissaren dienen zu lassen, mag dahingestellt bleiben.

14 Dies war von der Prodi-Kommission als Antwort auf die wachsende Zahl der Kommissare ins Gespräch gebracht worden, vgl. die Mitteilung der Europäische Kommission zur institutionellen Architektur: „Für die Europäische Union. Frieden, Freiheit, Solidarität", Konventsbeitrag CONV 448/02, Brüssel, 5.12.2002, S. 20.

Übersicht 1: Die Mitglieder der Barroso-Kommission

Kommissar/in	Land	Funktion in der Kommission
Barroso, José Manuel Durão	Portugal	*Kommissionspräsident*, Vorsitz der Gruppe „Lissabon-Strategie", Vorsitz der Gruppe „Außenbeziehungen"
Barrot, Jacques	Frankreich	*Vizepräsident*, Kommissar für Verkehr
Frattini, Franco	Italien	*Vizepräsident*, Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit
Kallas, Siim	Estland	*Vizepräsident*, Kommissar für die Verwaltung, Rechtsprüfung und Betrugsbekämpfung, Vorsitz der Gruppe „Audit"
Verheugen, Günter	Deutschland	*Vizepräsident*, Kommissar für Unternehmen und Industrie, Vizevorsitz der Gruppe „Lissabon-Strategie", Vorsitz der Kommissare für den Rat „Wettbewerbsfähigkeit"
Wallström, Margot	Schweden	*Vizepräsidentin und persönliche Stellvertreterin von Barroso*, Kommissarin für Interinstitutionelle Beziehungen und Kommunikation, Vorsitz der Gruppe „Kommunikation und Planung"
Borg, Joe	Malta	Kommissar für Fischerei und maritime Angelegenheiten, Vorsitz der Gruppe „maritime Politik"
Ferrero-Waldner, Benita	Österreich	Kommissarin für Außenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik, Vizevorsitz der Gruppe „Außenbeziehungen"
Špidla, Vladimir	Tschechien	Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Vorsitz der Gruppe „Chancengleichheit"
Almunia, Joaquín	Spanien	Kommissar für Wirtschafts- und Währungsangelegenheiten
Dimas, Stavros	Griechenland	Umweltkommissar
Figel', Ján	Slowakei	Kommissar für Bildung, Ausbildung, Kultur und Mehrsprachigkeit
Fischer Boel, Else Mariann	Dänemark	Kommissarin für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
Grybauskaité, Dalia	Litauen	Kommissarin für Finanzplanung und Haushaltsangelegenheiten
Hübner, Danuta	Polen	Kommissarin für Regionalpolitik
Kovács, László	Ungarn	Kommissar für Steuern und Zölle
Kroes, Neelie	Niederlande	Kommissarin für Wettbewerb
Kyprinaou, Markos	Zypern	Kommissar für Gesundheit und Verbraucherschutz
Mandelson, Peter	Großbritannien	Kommissar für Außenhandel
McCreevy, Charlie	Irland	Kommissar für Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen
Michel, Louis	Belgien	Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe
Potočnik, Janez	Slowenien	Kommissar für Wissenschaft und Forschung
Reding, Viviane	Luxemburg	Kommissarin für Informationsgesellschaft und Medien
Rehn, Olli	Finnland	Kommissar für Erweiterung
Piebalgs, Andris	Lettland	Kommissar für Energie

Quelle: Europäische Kommission, http://www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/index_de.htm (letzter Zugriff: 30.11.2004).

Dies hätte konkurrierende Machtzentren innerhalb der Kommission entstehen lassen. Auch entschied er sich aus guten Gründen gegen die von Deutschland, Großbritannien und Frankreich geforderte Schaffung des Amtes eines herausgehobenen ‚Superkommissars', eventuell gar mit Weisungsbefugnissen gegenüber einigen Kommissarskollegen ausgestattet, und damit gegen eine „Zwei-Klassen-Gesellschaft" in der Kommission.[15] Eine solche politische Abstufung innerhalb des Kollegiums wäre ohnehin sowohl im Parlament als auch im Rat auf erheblichen Widerstand gestoßen.
Das von Barroso in der Frage eines ‚Superkommissars' bewiesene Rückgrat gegenüber den ‚großen Drei', die vorzeitige Präsentation seiner designierten Kommissarskollegen und die durchaus geschickte Austarierung seiner Kommission, insbesondere zwischen großen und kleinen sowie alten und neuen Mitgliedstaaten, haben ihm viel Lob eingebracht und ließen die parlamentarischen Anhörungen als reine Formsache erscheinen.

Anhörungsphase vor dem Europäischen Parlament

Zum dritten Mal nach 1994/95 und 1999 führte das Europäische Parlament Anhörungen der einzelnen Kommissare vor den für ihr jeweiliges Ressort zuständigen Parlamentsausschüssen durch. Diese Praxis besitzt keine vertragsrechtliche Grundlage und ist lediglich in der Geschäftsordnung des Parlaments kodifiziert. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen mit der Praxis dieser Anhörungen[16] und auf Grund der Tatsache, dass das Parlament nicht einzelnen Kommissaren, sondern nur dem gesamten Kollegium das Vertrauen verweigern kann, rechnete kaum ein Beobachter mit einer ernsthaften parlamentarischen Hürde auf dem Weg zur Kommissionsinvestitur.
Nach der Phase der schriftlichen Fragen und ihrer Beantwortung durch die designierten Kommissare[17] fanden die mündlichen Anhörungen vor den zuständigen Fachausschüssen vom 27. September bis 11. Oktober statt. Den schriftlichen Fragen und mündlichen Anhörungen legte das Parlament folgende Bewertungsmaßstäbe zu Grunde: die Berücksichtigung der politischen Kräfteverhältnisse in der Union, den Frauenanteil in der Kommission, die Erfahrungen der designierten Kommissare in EU-Institutionen, ihre Fachkompetenz und politischen Prioritäten für die künftige Wahrnehmung ihrer Ressortzuständigkeiten, ihre politischen Vorstellungen zur allgemeinen Zukunft der Europäischen Union sowie nicht zuletzt ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament.[18]

15 „Ich möchte keine Kommissare erster und zweiter Klasse", so Barroso; vgl. „Der designierte Kommissionspräsident Barroso stellt seine Mannschaft vor", EU-Kommission, Pressemitteilung IP/04/1029, 12.8.2004, S. 2.

16 Vgl. Andreas Maurer: Das Europäische Parlament und das Investiturverfahren der Kommission – Bilanz eines Experiments, in: *integration* 2/1995, S. 88-97 sowie Andreas Maurer/Wolfgang Wessels: Das Europäische Parlament nach Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?, Baden-Baden 2003 (Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung 38), S. 90-95.

17 Die schriftlichen Fragen gliedern sich in einen allgemeinen und einen fachspezifischen Teil. In einer Bewertung dieses Verfahrens kommt der Abgeordnete Andrew Duff zu dem Schluss, dass die schriftliche Phase des Kandidaten-Screenings von geringem Nutzen sei: Die allgemeinen Fragen seien zu vage und würden von den Kandidaten in einer koordinierten Weise beantwortet, die fachspezifischen Fragen hingegen viel zu detailliert, vgl. European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, Working Document: How the European Parliament approves the Commission, Rapporteur: Andrew Duff, Brüssel, 24.11.2004, PE 350.005v03-00, S. 6. Trotz einiger Schwächen der Hearings, die Duff zu einer Reihe von interessanten Verbesserungsvorschlägen veranlassen, kommt er zu folgendem Schluss: „[...] despite weaknesses, the present procedure is valid." (S. 2).

18 Vgl. die allgemeinen und ressortspezifischen Fragenkataloge des Parlaments an die Kommissarskandidaten, abzurufen unter: http://www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004_comm/questionnaires_en.htm (letzter Zugriff: 30.11.2004). Vgl. auch Sarah Reichel/Alexandra Jonas/Andreas Maurer: Die zukünftige EU-Kommission. Führung, Kollegialität und Ziele in der Diskussion, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 42, September 2004, S. 2f., abzurufen unter http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1022 (letzter Zugriff: 30.11.2004).

Das Gewicht der EVP-Familie bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten ließ auch die Anhörungsphase der Kommissarskandidaten ungleich stärker als in der Vergangenheit in den Sog des parteipolitischen Wettbewerbs geraten. Der Vorwurf einer mangelnden Berücksichtigung der politischen Kräfteverhältnisse in der Union war insbesondere auf der parlamentarischen Linken ein wichtiger Kritikpunkt an der neuen Kommission. Deren Profil wurde auf wirtschaftlichen Kernposten (Wettbewerb, Binnenmarkt, Außenhandel) als ausgesprochen liberal wahrgenommen. Barrosos Vorschlagsliste setzte sich aus neun Christdemokraten und Konservativen, acht Sozialisten/Sozialdemokraten, sieben Liberalen und einer Grünen zusammen.

Die Betonung der Fachkompetenz als Beurteilungskriterium bereitete dem von der ungarischen Regierung nominierten László Kovács, dem Barroso das Energieressort zugeteilt hatte, erhebliche Schwierigkeiten. Sein Auftritt vor dem Fachausschuss des Parlaments ließ nur geringe Kenntnisse über seinen zukünftigen Geschäftsbereich erkennen: eine „Beleidigung des Parlaments", so ein Vertreter der Grünen[19] – eine Einschätzung, die die Mehrheit des Ausschusses teilte.[20] Trotz des Trends der Besetzung von Kommissarsposten mit erfahrenen Spitzenpolitikern wird hier vom Parlament ein Maßstab angelegt, der eher auf ein technokratisches Verständnis einer ‚Expertenlegitimation' der Kommissare verweist.

Mit dem Vorwurf mangelnder Fachkompetenz musste sich auch die designierte niederländische Wettbewerbskommissarin, Neelie Kroes, auseinandersetzen.[21] Viel gewichtiger für die anhaltende Kritik an ihrer Person war jedoch die Gefahr potenzieller Interessen- und Loyalitätskonflikte, die sich aus den 14 Aufsichtsratsmandaten ergeben können, die sie in der jüngeren Vergangenheit wahrgenommen hatte. Würde sie sich als Wettbewerbskommissarin wirklich neutral verhalten können, wenn Interessen von Unternehmen auf dem Spiel stehen, denen sie in der Vergangenheit eng verbunden war?

Der zentrale ‚Problemfall' im Personaltableau Barrosos war ohne Frage der von der Regierung Berlusconi nominierte Rocco Buttiglione, dem Barroso das Ressort Justiz, Freiheit und Sicherheit zugeteilt hatte – ein schwerer Fehler, wie sich herausstellte. Buttiglione, vor seiner Nominierung Europaminister der Berlusconi-Regierung und zuvor Europaabgeordneter, ist Vorsitzender der christdemokratischen UDC und ein Vertrauensmann des Vatikans. Er ist vor allem wegen seiner Äußerungen zur Homosexualität, zur Rolle der Frau und wegen seiner Unterstützung der von deutscher und italienischer Seite verfochtenen Pläne zur Einrichtung von Auffanglagern für Asylbewerber in Afrika unter Beschuss geraten.[22] Insbesondere die Tatsache, dass er vor dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres die Lehrmeinung des Vatikans zu gleichgeschlechtlichen Partnerschaften verfocht und diese moralisch als „Sünde" bewertete, rief Widerstand unter den Parlamentariern hervor und ließ massive Zweifel an seiner Eignung für das angestrebte Amt aufkommen. Er verwies zwar auf Immanuel Kants „deutliche Trennung zwischen Moral und Recht"

19 Vgl.„Italian Commissioner under Fire from Parliament Chief", in: EU-Observer, 8.10.2004, abzurufen unter http://www.euobserver.com/?aid=17475&print=1 (letzter Zugriff: 11.10.2004).

20 In der abschließenden Bewertung des Hearings seitens des Ausschussvorsitzenden heißt es: „Bedauerlicherweise konnte Herr Kovács die Mehrheit der Mitglieder nicht von seinem beruflichen Fachwissen und Sachverstand auf dem Gebiet der Energie überzeugen. [...] Insgesamt gesehen waren die meisten Mitglieder des Ausschusses weder von seiner beruflichen Qualifikation im Energiesektor noch von seiner Eignung zur Übernahme des hohen Amtes, für das er vorgeschlagen ist, überzeugt.", vgl. das Schreiben von Giles Bryan Chichester, Vorsitzender des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie, vom 12. Oktober 2004 an Josep Borell Fontelles, Präsident des Europäischen Parlaments, abzurufen unter http://www.europarl.de/eu.int/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_kovacs_de.pdf (letzter Zugriff: 15.11.2004).

21 In ihrer Anhörung kam eine mangelnde Kenntnis europäischer Debatten über Fragen der öffentlichen Daseinsvorsorge zum Vorschein, vgl. „Nervös, souverän, arrogant", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.10.2004.

22 Vgl. die Zusammenfassung der mündlichen Anhörung, abzurufen unter http://www.europarl.eu.int/press/audicom2004/resume/041006_ButtiglioneII_EN.pdf (letzter Zugriff: 27.11.2004).

und versprach, die in der europäischen Grundrechtecharta niedergelegten Ziele zu unterschreiben und zu verteidigen. Die Tatsache, dass er als Mitglied des Grundrechtekonvents einen Änderungsantrag mit dem Ziel eingebracht hatte, die sexuelle Ausrichtung aus der Liste der Diskriminierungsgründe im Nichtdiskriminierungsartikel (jetzt Art. II-21 VVE) zu streichen, ließ einen aktiven Einsatz gegen die Diskriminierung Homosexueller jedoch als wenig wahrscheinlich erscheinen.[23]

In geheimer Abstimmung erhielt Buttiglione 26 Ja-, aber 27 Nein-Stimmen der Mitglieder des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres für seine Benennung zum Vizepräsidenten der Kommission mit Zuständigkeit für das Ressort Freiheit, Sicherheit und Justiz. Der Ausschussvorsitzende ließ in einer zweiten Abstimmung klären, ob ein Ressortwechsel, mit dem sich Liberale und Sozialdemokraten im Parlament zum damaligen Zeitpunkt zufrieden gegeben hätten, eine Lösung böte. In geheimer Abstimmung wurde dieser Ausweg aus der Krise von einer Ausschussmehrheit von 28 zu 25 Stimmen verbaut[24], da offenbar die Vertreter des rechten Spektrums einen Ressortwechsel Buttigliones ausschließen wollten. Damit haben sich im Ausschuss unterschiedlich zusammengesetzte Mehrheiten wechselseitig blockiert.[25] Im Rechtsausschuss, der Buttiglione ebenfalls anhörte, erhielt er eine mehrheitliche Unterstützung.[26]

Krise und Krisenmanagement

Offenkundig hat Präsident Barroso die Brisanz der Personalie Buttiglione unterschätzt. Seine zuvor vielgepriesenen taktischen Fähigkeiten[27] erwiesen sich als durchaus begrenzt. Je näher der geplante Abstimmungstermin über die gesamte Kommission rückte, desto deutlicher wurde, dass die sozialdemokratische SPE-Fraktion mit wenigen Ausnahmen, die Grünen und die Vereinigte Linke praktisch geschlossen und die Liberalen mehrheitlich gegen die Barroso-Kommission stimmen würden. In dieser Situation beging Barroso den schweren Fehler, keine Umbesetzung der Kommission vorzunehmen und stattdessen auf eine knappe parlamentarische Mehrheit aus Christdemokraten, Liberalen und einigen Stimmen von Rechtsaußen zu setzen. Selbst wenn diese Rechnung aufgegangen wäre, hätte eine Investitur der Kommission mit nur knapper Mehrheit, getragen von nur einer Seite des politischen Spektrums, eine schwere Hypothek für die neue Kommission bedeutet. Der deutsche Kommissar Verheugen soll für diesen Fall sogar seinen Rücktritt erwogen haben.[28] Die Stärke der Kommission

23 Vgl. Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Vermerk des Präsidiums, Vom Präsidium vorgelegte Zusammenfassung der Änderungsvorschläge, CHARTE 4360/00, CONVENT 37, Brüssel, 14. Juni 2000, S. 32.

24 Vgl. Schreiben von Jean-Louis Bourlanges, Vorsitzender des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, vom 11. Oktober 2004 an Josep Borrell Fontelles, Präsident des Europäischen Parlaments, abzurufen unter http://www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_buttiglione_de.pdf (letzter Zugriff: 15.11.2004).

25 So Ludlow: The Barroso Commission, S. 12.

26 Vgl. Schreiben von Giuseppe Gargani, Vorsitzender des Rechtsausschusses, vom 7. Oktober 2004 an Josep Borrell Fontelles, Präsident des Europäischen Parlaments, abzurufen unter http://www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_buttiglione2_de.pdf (letzter Zugriff: 15.11.2004). Offenbar waren nur im Falle Buttiglione die Abstimmungen in den Ausschüssen so knapp. Die Ergebniszusammenfassung der übrigen Anhörungen dokumentieren keine genauen Abstimmungsergebnisse, verweisen aber häufig auf breite Mehrheiten oder gar einstimmige Zustimmung zu den Kandidaten, vgl. Europäisches Parlament, Investiture Procedure of the 2004-2009 Commission-Hearings of the Commissioners Designate. Results of the Hearings, abzurufen unter www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004_comm/result_en.htm (letzter Zugriff: 17.12.2004).

27 Vgl. Alasdair Murray: Barroso's Galacticos? The New European Commission, Centre for European Reform, Briefing Note, August 2004, abzurufen unter http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_commission_barroso.pdf (letzter Zugriff: 30.11.2004).

28 Vgl. „Barroso ringt um seine Kommission", in: Süddeutsche.de, 26.10.2004, abzurufen unter www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/931/41890/print.html (letzter Zugriff: 17.12.2004).

beruht nicht zuletzt auf ihrer Unabhängigkeit nicht nur gegenüber nationalen Partikularinteressen, sondern auch gegenüber parteipolitischen Mehrheiten im Europäischen Parlament. Am 21. Juli 2004 hatte Barroso im Europäischen Parlament noch erklärt, dass er „nicht [...] der Präsident der Rechten gegen die Linke oder der Linken gegen die Rechte“[29] sein wolle.
Barroso versuchte, die parlamentarische Widerstandsfront gegen Buttiglione durch begrenzte Zugeständnisse ohne Umbesetzungen und ohne einen Neuzuschnitt der Ressorts aufzubrechen. Er versprach den Parlamentariern, dem Thema Bürgerrechte und der Antidiskriminierungspolitik höchste Priorität in der Arbeit seiner Kommission einzuräumen. Zu diesem Zweck solle eine Gruppe von Kommissaren für Grundrechtsfragen, Anti-Diskriminierungspolitik und Gleichstellungsfragen gebildet und von ihm selbst geleitet werden.[30] Mit diesem Schritt wollte Barroso ein Krisenlösungsrezept kopieren, das Jacques Santer 1995 mit Erfolg angewandt hatte.[31] Die von Liberalen und Sozialdemokraten als kosmetisch betrachteten Zugeständnisse Barrosos konnten im Gegensatz zum Präzedenzfall von 1995 das Blatt jedoch nicht wenden.
Für die Zuspitzung der Krise war die Meinungsbildung in den drei größten Fraktionen entscheidend. Da 16 nationale Delegationen innerhalb der sozialdemokratischen SPE-Fraktion sich derzeit auf nationaler Ebene in Opposition befinden, konnten nur wenige sozialdemokratische Regierungschefs auf die Europaparlamentarier aus ihren Reihen im Sinne einer Bestätigung der Kommission einwirken. Beeinflussungsversuche von Seiten der Blair- und Schröder-Regierungen zeigten nur sehr begrenzte Wirkung. Dass von Seiten der Christdemokraten der ungarische Sozialist László Kovács zunehmend unter Beschuss genommen wurde, um den Christdemokraten Buttiglione zu schützen, änderte an der Entschlossenheit der übergroßen Mehrheit der SPE-Fraktion kaum etwas. Der liberalen Fraktionsspitze um Graham Watson gelang es nicht, eine geschlossene Linie in ihren Reihen für eine Kommission zu erreichen, deren liberales Profil unverkennbar war. Die christdemokratische EVP-ED-Fraktion trug ihren Teil zur Krise bei, indem insbesondere ihr Vorsitzender Pöttering dem umstrittenen Buttiglione aus taktischen Gründen von einem einseitigen Rückzug abriet, den dieser offenbar angeboten hatte.[32]
Am 14. Oktober drohte der Fraktionsvorsitzende der SPE, der deutsche Abgeordnete Martin Schulz, erstmals mit der Ablehnung des Kommissarskollegiums, nachdem Barroso Rocco Buttiglione trotz der anhaltenden Kritik als „ausgezeichnet geeignet“ bezeichnet hatte.[33] Dies machte aus dem Fall Buttiglione einen Fall Barroso. Auch mit der Äußerung, dass eine mögliche Ablehnung seiner Kommission durch das Parlament mehr Probleme schaffe als löse, hat sich Barroso in diesem Konflikt klar auf die Seite der nationalen Regierungen und gegen das Parlament gestellt.[34] Letzte Versuche Barrosos, am 26. Oktober, einen Tag vor der

29 Europäisches Parlament: Protokoll der Plenardebatte vom 21.7.04, S. 6., abzurufen unter http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=DE&PUBREF=-//EP//TEXT+CRE+20040721+ITEM-006+DOC+XML+V0//DE&LEVEL=3&NAV=X (letzter Zugriff: 1.12.2004).

30 Rede Barrosos vor dem Europäisches Parlament, vgl. das Protokoll der Plenardebatte vom 26.10.2004, S. 3., abzurufen unter http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=DE&PUBREF=-//EP//TEXT+CRE+20041026+ITEMS+DOC+XML+V0//DE&LEVEL=3&NAV=X (letzter Zugriff: 1.12.2004). Darüber hinaus schlug er die Einrichtung einer Europäischen Agentur für Grundrechte vor, die auf die Arbeit der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Wien aufbauen soll.

31 Damals stand der Kandidat für das Ressort Sozialpolitik, der Ire Pádraig Flynn, unter starkem Druck. Er wurde von vielen Parlamentariern (insbesondere aus dem für Frauenrechte zuständigen Ausschuss) nicht als glaubwürdiger Kandidat für eine aktive Gleichstellungspolitik betrachtet. Jacques Santer vermied damals ebenso wie Barroso einen Neuzuschnitt der Geschäftsbereiche und kündigte an, eine Kommissionsarbeitsgruppe zu bilden und zu leiten, die der Gleichstellungspolitik zwischen Mann und Frau eine hohe Priorität geben sollte; vgl. Nugent: European Commission, S. 84f.

32 Vgl. „Abgeordnete fordern Austausch weiterer Kommissare“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.11.2004; vgl. auch Ludlow: The Barroso Commission, S. 21f.

33 Vgl. „Sozialdemokraten drohen Barroso mit Ablehnung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.10.2004.

34 Vgl. „Geplatzter Traum vom glatten Start“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.10.2004.

geplanten Parlamentsabstimmung, in Gesprächen mit den Fraktionen der Liberalen und Sozialdemokraten noch für Zustimmung zu seiner Kommission zu werben, machten ihm klar, dass er knapp vor dem Scheitern stand. Ausschlaggebend für Barrosos Entscheidung, das Parlament am 27. Oktober um eine Verschiebung dieses Votums zu bitten, war letztlich eine Probeabstimmung in der liberalen Fraktion, die eine Mehrheit von 50 zu 23 Stimmen gegen seine Kommmission ergab (bei 5 Enthaltungen).[35]

Erst dieser dramatische und bislang einmalige Schritt brachte ihm gegenüber dem Rat wieder politischen Spielraum. Dies galt insbesondere im Hinblick auf die italienische Regierung, die die Nominierung Buttigliones zuvor nicht hatte zurückziehen wollen. Rocco Buttiglione erklärte am 31. Oktober auf einer Pressekonferenz seinen Verzicht auf das angestrebte Amt und machte so den Weg für eine Umbildung der Kommission frei. Nach intensiven Konsultationen zwischen den nationalen Hauptstädten und Präsident Barroso konnte der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs am 5. November eine veränderte Vorschlagsliste beschließen. Die italienische Regierung nominierte ihren Außenminister Franco Frattini. Die wegen schwarzer Parteikassen politisch belastete Lettin Udre wurde zu Gunsten von Andris Piebalgs zurückgezogen. Dieser erhielt das ursprünglich für László Kovács vorgesehene Energieressort, während letzterer das zuvor für Ingrida Udre bestimmte Steuerressort übertragen bekam. Barroso gelang es jedoch selbst in dieser Krisensituation nicht, die niederländische und ungarische Regierung zu einem Verzicht auf ihre umstrittenen Kandidaten zu bewegen oder, im Falle von Neelie Kroes, wenigstens einen Wechsel in ein anderes Ressort durchzusetzen.[36] In den Niederlanden wie in Ungarn drohte eine Regierungskrise, wären die Kandidaten zurückgezogen worden.

Dennoch war die zweite parlamentarische Anhörungsrunde am 15. und 16. November für die zwei neuen Kommissare und den in ein neues Ressort ‚versetzten' Kovács kaum mehr als reine Formsache. Das parlamentarische Zustimmungsvotum konnte schließlich am 18. November stattfinden und erbrachte eine Zwei-Drittel-Mehrheit für die neue Kommission (siehe Übersicht 2). Neben der Mehrheit der Christdemokraten, Liberalen und der Fraktion „Union für das Europa der Nationen" stimmten offenbar auch zahlreiche Sozialisten für die umgebildete Kommission. Die Links-Rechts-Spaltungslinie, die die Investiturdebatten stark geprägt hatte, konnte somit im Zustimmungsbeschluss des Parlaments überbrückt werden. Die Kommission konnte nach dem abschließenden Votum des Rats (21.11.2004) am 22. November ihre Tätigkeit aufnehmen.

Übersicht 2: Zustimmungsvoten des Parlaments zur Kommission 1995-2004 (in Stimmen/Prozentanteilen)

	Ja	Nein	Enthaltung
Barroso-Kommission 2004	449 / 66,0	149 / 21,9	82 / 12,1
Prodi-Kommission 1999	404 / 68,0	153 / 25,8	37 / 6,2
Santer-Kommission 1995	416 / 72,0	103 / 17,8	59 / 10,2

Quelle: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn 1994/95, S. 56 und 1999/2000, S. 79 sowie Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.11.2004.

35 Vgl. „La Commission Barroso menacée d'implosion", in: Libération, 27.10.2004, abzurufen unter www.liberation.fr/imprimer.php?Article=249224 (letzter Zugriff: 17.12.2004).

36 Bei potenziellen Interessenkonflikten der Wettbewerbskommissarin soll zukünftig der Kommissionspräsident selbst oder ein anderer Kommissar mit dem jeweiligen Fall befasst werden, vgl. „Kroes delegates competition cases", in: Euractiv, 25.11.2004, abzurufen unter http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-132676-16&type=News (letzter Zugriff: 1.12.2004).

Gewinner und Verlierer

Aus diesem Konflikt geht das Parlament kurz- wie langfristig als Gewinner hervor. Für die kommende Amtsperiode dürfte die Kommission angesichts eines selbst- und machtbewussten Parlaments durchaus geschwächt sein. Dies gilt nicht zuletzt für ihren Präsidenten, der naheliegende Zweifel an seinem taktischen Geschick und seiner politischen Führungsfähigkeit ausräumen muss.

Kurzfristig befand sich das Parlament in einer gestärkten Position, um von der neuen Kommission punktuelle Zugeständnisse zu verlangen. Zu den in einer Entschließung formulierten Forderungen des Parlaments an die neue Kommission[37] gehörte, dass alle Kommissare der Präsenz vor dem Parlament und seinen Ausschüssen auf dessen Wunsch absolute Priorität vor anderen Terminen einräumen sollen. Auch drängen die Parlamentarier auf eine enge Einbeziehung bei der Ausarbeitung des Kommissionsvorschlags für das mehrjährige Arbeitsprogramm der Union. Die zentrale Forderung der Parlamentarier findet sich in Punkt 5a ihrer Entschließung: „[...] wenn das Parlament in einer Abstimmung einem einzelnen Mitglied der Kommission sein Vertrauen entzieht (vorbehaltlich der politischen Unterstützung für einen solchen Standpunkt in der Sache und in der Form), wird der Präsident der Kommission ernsthaft prüfen, ob er dieses Mitglied zum Rücktritt auffordern sollte; der Präsident verlangt entweder den Rücktritt dieses Mitglieds oder begründet vor dem Parlament seine Weigerung, dies zu tun." Die derzeit gültige Rahmenvereinbarung zwischen Parlament und Kommission enthält zur individuellen Verantwortlichkeit der Kommissare eine schwächere Formulierung.[38] Barroso signalisierte am 18. November 2004 vor dem Parlament umgehend seine Zustimmung zu dessen Kernforderungen, die in Form einer Überarbeitung der vom Juni 2000 stammenden Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen Parlament und Kommission konkretisiert und formell festgeschrieben werden sollen.[39] Dies galt auch für die Kernforderung, ernsthaft zu prüfen, ob er einzelne Kommissare zum Rücktritt auffordern soll, wenn das Parlament ihnen im Verlauf ihrer Amtszeit das Vertrauen entzieht.[40] Damit ist das Parlament der Durchsetzung einer individuellen Verantwortlichkeit der Kommissare ein gutes Stück näher gekommen: „A refusal to accept the Parliament's vote of no confidence [...] will risk the survival of the President himself. MEPs have found the escalator that will lead them, if necessary, to a position where they can use their constitutional ‚nuclear option' – the power to sack the whole Commission", so der

37 Vgl. Europäisches Parlament: Wahl der Kommission (Entschließung), P6_TA-PROV(2004)0063 vom 18.11.2004, abzurufen unter http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2004-0063+0+DOC+XML+V0//DE (letzter Zugriff: 1.12.2004). Die Entschließung wurde fraktionsübergreifend (EVP-ED, SPE, ALDE, UEN) eingebracht und erhielt eine Mehrheit von 478 Stimmen bei 84 Gegenstimmen und 98 Enthaltungen.

38 Dort heißt es: „Die Kommission erklärt sich damit einverstanden, dass der Präsident der Kommission ernsthaft prüfen wird, ob er ein Mitglied der Kommission zum Rücktritt auffordern soll, wenn das Europäische Parlament sein mangelndes Vertrauen in dieses Mitglied zum Ausdruck bringt (vorbehaltlich der politischen Unterstützung für einen solchen Standpunkt in der Sache und in der Form)." Der Text dieser „Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission" vom 29.6.2000 ist im Anhang zur Geschäftsordnung des Parlaments als Anlage XIII dokumentiert, abzurufen unter http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20040720+0+DOC+PDF+V0//DE (letzter Zugriff: 17.12.2004), hier S. 143.

39 Europäisches Parlament, Protokoll der Plenardebatte vom 18.11.2004, abzurufen unter http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+CRE+20041118+ITEM-006+DOC+XML+V0//DE&L=DE&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y&MODE-CRE=SEARCH&DETAIL=4-035 (letzter Zugriff: 1.12.2004).

40 Der neue Verhaltenskodex für die Kommissionsmitglieder eröffnet ihm diese Möglichkeit. Dort heißt es unter Punkt 1.2.1 (Rücktritt der Kommissionsmitglieder): „Ein Mitglied der Kommission erklärt seinen Rücktritt, wenn der Präsident es dazu auffordert.", vgl. Europäische Kommission: Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder SEK(2004)XXXX, abzurufen unter http://eudor.eur-op.eu.int/comm/commission_barroso/code_of_conduct/code_conduct_de.pdf (letzter Zugriff: 1.12.2004).

liberale Abgeordnete Andrew Duff in einer Bewertung der Kommissionsinvestitur aus parlamentarischer Sicht.[41]
Längerfristig dürfte dieser Präzedenzfall jedoch das Parlament *und* den Kommissionspräsidenten im Investiturverfahren gegenüber dem Rat stärken. Die Handlungsfreiheit des Kommissionspräsidenten gegenüber dem Rat bei der Auswahl von Kommissarskandidaten und bei der Zuteilung von Ressorts wächst in dem Maße, wie er glaubhaft auf Widerstände des Parlaments gegen Personalvorschläge der nationalen Regierungen verweisen kann. Seine Position im Zentrum des Spannungsfeldes, das durch die doppelten Ansprüche sowohl nationaler Regierungen wie auch des Parlaments auf (Mit-)Gestaltung bei der Personalauswahl entsteht, kann ihm Gestaltungsspielräume nach beiden Seiten eröffnen.
Die Kommission als Kollegialorgan könnte infolge dieses Brüsseler „Investiturstreits" allerdings langfristig Schaden nehmen. Die Schritte in Richtung einer individuellen Verantwortlichkeit der Kommissare vor dem Parlament schwächen den kollegialen Charakter der Kommission. Dieser kann aber als wichtige Machtressource der Kommission in ihrem Verhältnis zu Rat und Parlament angesehen werden.
Die mangelnde Bereitschaft, auf nationale Kontrolle bei der Auswahl der Kommissare zu verzichten, hat zu einer Machtprobe geführt, deren Verlierer die nationalen Regierungen sind. Leichter und weniger krisenanfällig wären zukünftige Kommissionsinvestituren sicherlich geworden, wenn die Regierungskonferenz am ursprünglichen Vorschlag des Verfassungskonvents festgehalten hätte, der ein Auswahlrecht des Kommissionspräsidenten unter je drei Personalvorschlägen pro Mitgliedstaat vorsah.

Auf dem Weg zu einem parlamentarischen System?

In der jüngeren Vergangenheit hat sich das Parlament schrittweise eine immer stärkere Rolle im Prozess der Kommissionsinvestitur erstritten (siehe Übersicht 3). Das Ausmaß parlamentarischer Mitwirkung konnte auch 2004 deutlich – und vermutlich dauerhaft – gesteigert werden. Aber „bestätigt [Europa] damit seinen Kurs zu einer parlamentarischen Demokratie", wie es Parlamentspräsident Borrell formulierte?[42] Gestiegener parlamentarischer Einfluss auf die Bestellung der Exekutive ist nicht kurzerhand gleichzusetzen mit einer Entwicklung in Richtung eines parlamentarischen Regierungssystems auf EU-Ebene. Die parlamentarische Form des Regierens ist bekanntlich gekennzeichnet durch die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments.[43] Regierung und parlamentarische Mehrheit bilden im parlamentarischen Systemtyp eine Handlungseinheit. Eine Gewaltenfusion zwischen Exekutive und parlamentarischer Mehrheit ist sein zentrales Merkmal.
Eine solche Entwicklung ist auf EU-Ebene nicht absehbar. Die Kommission dürfte sich auch in Zukunft – genau wie im Fall der Barroso-Kommission – bei ihrer Investitur auf übergroße parlamentarische Mehrheiten stützen. Sie wird kaum eine festgefügte Handlungseinheit mit der parlamentarischen Mehrheit bilden, die ihr ein Zustimmungsvotum gab. Vielmehr dürften im Prozess europäischer Gesetzgebung weiterhin wechselnde Mehrheiten und große Koalitionen in Sachfragen zu beobachten sein und das Zusammenspiel zwischen Kommission und Parlament prägen. Die Kommission bedarf zur Erfüllung ihrer besonderen Funktion im europäischen Gefüge einer breiten Vertrauensgrundlage – sowohl im Parlament wie von Seiten der nationalen Regierungen im Rat. Aus diesem Grund und

41 European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, Working Document: How the European Parliament approves the Commission, Rapporteur: Andrew Duff, Brüssel, 24.11.2004, PE 350.005v03-00.
42 Vgl. „Geplatzter Traum vom glatten Start", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.10.2004.
43 Vgl. Winfried Steffani: Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1983, S. 390-401.

Übersicht 3: Schritte zur Mitwirkung des Europäischen Parlaments bei der Kommissionsinvestitur

1981	Seit der Investitur der Kommission unter Leitung von Gaston Thorn 1981 führt das Parlament eine Vertrauensabstimmung über das Kommissarskollegium durch – bis zum In-Kraft-Treten des Maastrichter Vertrages ohne vertragsrechtliche Grundlage. Kommissionspräsident Delors bat das Europäische Parlament 1985, 1989 und 1993 freiwillig um Zustimmung zu seinem Kollegium und seinem Arbeitsprogramm. (vgl. Nugent: European Commission, S. 83f.)
1993	Mit In-Kraft-Treten des Maastrichter Vertrags wird ein Zustimmungsvotum des Parlaments zum Kommissarskollegium eingeführt, das die seit 1981 gängige Praxis kodifizierte (Art. 214 Abs. 2 EGV, ehemals Art. 158 Abs. 2 i.d.F. von Maastricht). Die Amtszeit der Kommission wird im Vertrag von Maastricht von 4 auf 5 Jahre verlängert (Art. 214 Abs. 1 EGV, ehemals Art. 158 Abs. 1 i.d.F. von Maastricht) und somit mit den Wahlperioden des Europäischen Parlaments synchronisiert. Damit wird ab den Wahlen zum Europäischen Parlament 1994 ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen den EP-Wahlen und der Auswahl des Kommissionspräsidenten und des Kollegiums hergestellt.
1993	Das Europäische Parlament führt auf dem Wege der Änderung seiner Geschäftsordnung zwei bedeutsame Neuerungen der europäischen Verfassungspraxis ein (ohne vertragsrechtliche Verankerung): ein Zustimmungsvotum zum designierten Kommissionspräsidenten und eine Anhörung der Kommissarskandidaten vor den EP-Ausschüssen nach dem Vorbild der Hearings im US-Senat. Im Unterschied zu den Senatsanhörungen kann das EP das Kollegium jedoch nur *en bloc* ablehnen (Art. 99 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments i.d.F. vom Juli 2004).
1999	Der Vertrag von Amsterdam führt ein Zustimmungsrecht des Parlaments zur Benennung des Kommissionspräsidenten durch die Regierungen der Mitgliedstaaten ein (Art. 214 Abs. 2 EGV) und kodifiziert damit die parlamentarische Praxis.
2004	Der am 29. Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs der 25 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa stärkt die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten. In Art. I-27 Abs.1 VVE heißt es „Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament [...]."

wegen der mangelnden Fähigkeiten europäischer Parteien, handlungsfähige, stabile, intern kohäsive und disziplinierte parlamentarische Mehrheiten beziehungsweise Mehrheitskoalitionen herauszubilden, wird es kaum zu einer Entwicklung in Richtung eines parlamentarischen Systems auf EU-Ebene kommen. Das politische System der Europäischen Union wird somit auch in Zukunft durch Gewaltenteilung, nicht durch Gewaltenfusion zwischen Exekutive und Legislative geprägt sein, zumal die Kommission nur einen Teil der Exekutive bildet.

Die Einsetzung der Kommission ist eine zwischen Parlament und nationalen Regierungen geteilte Aufgabe. Sie wird auch nach den ‚Geländegewinnen' des Parlaments kaum zur einseitigen Prärogative der Parlamentarier werden. Im Übrigen entspricht auch die in den europäischen Verträgen vorgesehene Möglichkeit eines parlamentarischen Misstrauensvotums gegen die Kommission auf Grund der sehr hohen Mehrheitsschwelle (Zweidrittelmehrheit und Mehrheit der Parlamentsmitglieder) eher einem Impeachment-Verfahren als

dem politischen Misstrauensvotum in parlamentarischen Regierungssystemen. Die Umstände des Sturzes der Santer Kommission 1999 haben dies klar bestätigt. Auch die sich abzeichnende Möglichkeit, zukünftig einzelnen Kommissaren das Vertrauen zu entziehen, dürfte das Parlament eher im Sinne eines Amtsenthebungsverfahrens wegen grober Verfehlungen oder Unfähigkeit nutzen, kaum aber als Misstrauensvotum gegen aus (partei-)politischen Gründen missliebige Kommissare. Andernfalls wäre die Kommission als multinationales Vielparteiengebilde beständig von einer Destabilisierung durch wechselnde parlamentarische Mehrheitskonstellationen bedroht.

Im Rahmen eines EU-Systems, das eine spezifische Kombination einer Staaten- und Bürgerunion mit ihren jeweiligen nationalen und europäischen Legitimationssträngen darstellt, kann der Einflussgewinn des Parlaments auf die Zusammensetzung der Kommission und die Bestimmung ihres Präsidenten als längst überfällige, dem Doppelcharakter der Union entsprechende Entwicklung betrachtet werden. Auf Grund eben dieses Doppelcharakters als Staaten- und Bürgerunion wird die Parlamentarisierung der Kommissionsinvestitur jedoch notwendigerweise partiell bleiben müssen; der Europäische Rat wird sich aus diesem wichtigen personalpolitischen Entscheidungsprozess kaum ganz verdrängen lassen. Somit wird die Kommission in ihrer Zusammensetzung auch zukünftig eine breite Parteienkoalition widerspiegeln und sich nicht zu einer Richtungskommission, abhängig von einer linken oder rechten parlamentarischen Mehrheit, entwickeln.

Orientierungsnot im Machtdreieck: Die Europäische Kommission auf der Suche nach einem neuen Leitbild

*Michael W. Bauer**

„449:149:82" – das ist das Resultat der bisher wohl turbulentesten Wahl einer Europäischen Kommission. Am 18. November stimmten 449 Parlamentarier mit Ja, 149 blieben bei einem Nein und 82 enthielten sich. Somit konnte José Manuel Durão Barroso am 22. November 2004 endlich mit seinem erneuerten Team seine Arbeit aufnehmen.[1] Am 21. Juli 2004 sah die Zustimmung für Durão Barroso als designierten Präsidenten der Kommission noch etwas verhaltener, aber in der Grundaussage ähnlich positiv, nämlich „413:251:44" aus.[2] Zwischen diesen beiden Daten liegen aufregende Wochen, die einen nachhaltigen Einfluss auf die weitere Entwicklung der Europäischen Union haben könnten. Durão Barrosos persönlicher Fehler war es wohl, die Stimmung im Europäischen Parlament und dort insbesondere in der liberalen Fraktionsgemeinschaft falsch eingeschätzt zu haben. Die dramatische Geste, sein Personaltableau kurz vor der entscheidenden Abstimmung im Europäischen Parlament zurückzuziehen und vom Parlament „mehr Zeit" zu erbitten, hat jedenfalls eine sich seit langem anbahnende Machtverschiebung in Brüssel für alle Welt augenscheinlich gemacht. Sieht man die Europäische Union als Staat im Werden, mag man aus einer parlamentarisch-demokratischen Perspektive diese Entwicklung begrüßen – wie dies die meisten Kommentare aus der Tagespresse ausgiebig getan haben.[3] Man kann diese Position einnehmen und die Parlamentarisierung der Europäischen Union feiern. Nimmt man die mitschwingende Wendepunktrhetorik ernst, ist es dann aber an der Zeit, auch für den offensichtlichen Verlierer dieser Entwicklung, die Europäische Kommission, über ein neues Funktionskonzept oder Leitbild nachzudenken. Die folgenden Ausführungen können diese Neubestimmung der künftigen Europäischen Kommission nicht leisten. Sie könnten aber als Anregungen dafür dienen, welche Faktoren bei der anstehenden Diskussion beachtenswert sind.

Die Kommission im Institutionengefüge der Europäischen Union

Die Kommission steht im Zentrum des europäischen Politikprozesses.[4] Sie allein darf legislative Vorschläge machen und gegebenenfalls wieder zurückziehen. Zudem ist sie es, die deren spätere Ausführung in den Mitgliedstaaten kontrolliert und etwaige Verstöße gegen

* Dr. Michael W. Bauer, Wissenschaftlicher Assistent, Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz.

1 Die bisherigen Präsidenten der Europäischen Kommission waren: 1958-1967 Walter Hallstein, Deutschland; 1967-1970 Jean Rey, Belgien; 1970-1972 Franco-Maria Malfatti, Italien; 1973-1976 François Xavier Ortoli, Frankreich; 1976-1981 Roy Jenkins, Großbritannien; 1981-1984 Gaston Thorn, Luxemburg; 1985-1994 Jacques Delors, Frankreich; 1995-1999 Jacques Santer, Luxemburg; 1999-2004 Romano Prodi, Italien.

2 Vgl. die Websites des Informationsbüros für Deutschland für das Europäische Parlament http://www.europaeischesparlament.de/index.php?vers=norm&rei=1&dok=118&pid=406&range=2004&psize=800 und http://www.europaeischesparlament.de/index.php?vers=norm&rei=1&dok=118&pid= 374&range=2004&psize=800 (letzter Zugriff: 26.11.2004).

3 Vgl. „EU-Parlament zufrieden mit Barrosos neuer Kommission", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.11.2004, S. 6; „EU-Parlament billigt Barrosos Kommission" in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.11.2004, S. 7; „Umgebildete EU-Kommission ins Amt gewählt", in: Süddeutsche Zeitung, 19.11.2004, S. 6.

4 Vgl. Neill Nugent (Hrsg.): At the Heart of the Union. Studies of the European Commission, London 1997, sowie Neill Nugent: The European Commission, Houndmills/New York 2001. Frühe Einordnungen der Kommission geben David Coombes: Politics and Bureaucracy in the European Community: A Portrait of the Commission of the E.E.C., London 1970, sowie Hans J. Michelmann: Organisational Effectiveness in a Multinational Bureaucracy, Farnborough 1978.

das Gemeinschaftsrecht vor den Europäischen Gerichtshof bringt – wie unlängst im Fall mutmaßlich wettbewerbsbehindernder Aktienprivilegien der Niedersächsischen Landesregierung bei Volkswagen. Obwohl Verordnungen und Richtlinien als die eigentlichen europäischen Rechtsakte vom Rat – in jüngster Zeit immer häufiger noch dazu vom Europäischen Parlament – verabschiedet werden, ist es die Kommission, die man bisher gemeinhin mit „Brüssel" identifiziert. Nicht ganz zu Unrecht, denn sie ist das eigentlich innovative und originäre Element der europäischen Institutionenordnung. Könnte man den Ministerrat noch als Regierung und Gesetzgeber verstehen und im Europäischen Parlament einen (eingeschränkten) Ko-Gesetzgeber und übergeordneten Kontrolleur aus Volksvertretern sehen, findet sich für die Europäische Kommission kein nationales Pendant. Einmal für eine Amtszeit von fünf Jahren eingesetzt, entscheidet (mit einfacher Mehrheit) ein Kollegium von mittlerweile 25 Kommissaren, die nur dem europäischen Gemeinwohl verpflichtet sind und keine Weisungen ihrer nationalen Regierungen entgegennehmen dürfen. Dieses Gremium bestimmt die Agenda der Europäischen Union, das heißt, es beschließt europäische Gesetzesvorschläge, einzelne zu ergreifende Maßnahmen und Politikprogramme.[5] Ihre Vorschläge kann die Kommission abändern oder zurückziehen. Ohne Kommissionsvorlage darf der Rat in der Regel aber nicht tätig werden. Sie ist somit ein außergewöhnlicher Verhandlungspartner. Das gilt insbesondere für den Fall, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Denn dann eröffnet sich der Kommission beträchtlicher Handlungsspielraum dadurch, dass sie ihren Legislativtext so abändern kann, dass er eben für eine Mehrheit im Rat akzeptabel wird. Die Kommission kann dadurch eine ablehnende Ratsminderheit geschickt unter Druck setzen und gegebenenfalls Entscheidungsblockaden aufbrechen. Die einzelnen Kommissare stehen ‚europäischen Ministerien' vor, die im Europajargon Generaldirektionen genannt werden. In den Generaldirektionen arbeiten mittlerweile etwa 21.000 europäische Beamte. Fast ein Drittel dieser Beamten wird allerdings für Dolmetschung und Übersetzung gebraucht, denn jeder Rechtsakt sowie sämtliche Vorschläge und Positionspapiere müssen in allen 20 Amtssprachen der Europäischen Union zugänglich sein.[6]

Die Europäische Kommission im historischen Kontext

Konzipiert wurde die Vorläuferorganisation der Europäischen Kommission von Jean Monnet. Sie war ein zentraler Bestandteil des von ihm verfassten Schuman-Plans, mit dem der damalige französische Außenminister am 6. Mai 1950 vor die Öffentlichkeit trat. Nach diesem Vorschlag sollte die deutsche und die französische Kohle- und Stahlproduktion unter eine gemeinsame Aufsicht gestellt werden. Eine Aufsichtsbehörde, die alle relevanten industriepolitischen Entscheidungen zu fällen hatte, sollte ferner dafür sorgen, dass dieser kriegswichtige Industriezweig dem Zugriff der nationalen Regierungen entzogen wird. Bezeichnenderweise taufte man diese Einrichtung im Französischen „Haute Autorité" – ins Deutsche etwas weniger ambitioniert als „Hohe Behörde" übersetzt. Diese den Nationalstaaten „übergeordnete Autorität" sollte die selbstzerstörerischen nationalen Interessen im gemeinsamen Streben nach wirtschaftlichem Erfolg neutralisieren. Sie war das Herz der Montanunion, wie die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl genannt wurde, und Jean Monnet selbst wurde ihr erster Präsident.[7] Zunächst schien die Rechnung Jean Monnets, der

5 Vgl. Guy B. Peters: Agenda-Setting in the European Community, in: Journal of European Public Policy, 1 (1994), S. 9-26.

6 Vgl. Michael W. Bauer: The European Commission, in: Peter van der Hoek (Hrsg.): Handbook of Public Administration and Public Policy in the European Union, New York 2005 (im Erscheinen).

7 Vgl. Dirk Spierenburg/Raymond Poidevin: The History of the High Authority of the European Coal and Steel Community. Supranationality in Operation, London 1994.

sich von der Montanunion Impulse für weitere und weiter gehende Integrationsprojekte erhoffte, aufzugehen. Aber die Pläne für die Etablierung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft sowie für die Errichtung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft scheiterten nach heftigen Diskussionen in der französischen Nationalversammlung. Zugleich traten Mitte der Fünfzigerjahre im Verhältnis der Hohen Behörde zu den nationalen Regierungen immer größere Spannungen auf. Daraufhin legte Jean Monnet seine Präsidentschaft nieder. Das integrationspolitische Konzept der Montanunion, nämlich, dass sich die europäischen Staaten in zentralen wirtschafts- beziehungsweise industriepolitischen Feldern zum gegenseitigen Vorteil gemeinsame Regeln geben sollten, um auf diese Weise erhöhte Effizienz gegen einzelstaatliche Souveränität einzutauschen, machte jedoch Schule.
Bereits im Jahr 1958 wurden zwei weitere Gemeinschaften gegründet: die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft. Diese beiden Gemeinschaften erhielten je ein eigenes Exekutivorgan, das der Hohen Behörde der Montanunion nachgebildet war.[8] Sie wurden Kommissionen genannt, verfügten aber in ihren Politikfeldern über deutlich weniger Kompetenzen als die parallel fortbestehende Hohe Behörde im Kohle- und Stahlsektor. Zudem wurde ein Rat bestehend aus nationalen Ministern eingesetzt, der sich regelmäßig auf europäischer Ebene traf, um die wichtigen Entscheidungen zu fällen. Erst im Jahr 1967 kam es zu einer Fusion der Hohen Behörde und den beiden Kommissionen. Das war die eigentliche Geburtsstunde der Europäischen Kommission, wie wir sie heute kennen. Zuvor hatte der Deutsche Walter Hallstein als Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Fortführung der Ideen von Jean Monnet erkennen müssen, dass die integrierende Kraft der Sachlogik verschränkter Eigeninteressen nicht ausreichte, um die Opposition eines charismatischen Staatsführers wie Charles de Gaulle zu überwinden.[9] Im Konflikt über den Wechsel von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung hinsichtlich der Finanzierung der für Frankreich vitalen europäischen Agrarpolitik zog de Gaulle seinen Außenminister aus dem Rat zurück und provozierte damit die bisher größte Krise der Gemeinschaft, die erst Mitte der Achtzigerjahre unter der Kommissionspräsidentschaft von Jacques Delors völlig überwunden werden konnte. Jean Monnets Erfolgsrezept einer nationalen Interessen „übergeordneten Autorität" zur Herbeiführung der europäischen Einigung war an seine ersten Grenzen gestoßen.

Verwaltungskultur und Strukturdefizite innerhalb der Europäischen Kommission

In der Folgezeit war die Geschichte der Kommission von einem unspektakulären Auf und Ab im Rhythmus ihrer schnell wechselnden Präsidenten geprägt. Bis mit Jacques Delors Mitte der 1980er eine Führungspersönlichkeit auftrat, die sich wieder mit Jean Monnet und Walter Hallstein messen konnte. Insbesondere mit dem Programm zur Vollendung des Binnenmarktes und dem Abschluss des Maastrichter Vertrags zur Europäischen Union gelang

8 Da insbesondere die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) den Integrationsprozess auf wesentliche Bereiche der Volkswirtschaften ausweitete, musste den beteiligten Staaten das Konzept eines supranationalen Organs analog zur Hohen Behörde unmöglich erscheinen. Im Einzelnen kann daher diskutiert werden, wie hoch der Grad der Nachbildung beziehungsweise der Abweichung der hohen Behörden und der neu geschaffenen Kommissionen ist. Als Gegengewicht zum neuen Machtzentrum Ministerrat schien den Beteiligten die Beibehaltung einer supranationalen Kommission wohl notwendig, um eine Lähmung oder fragwürdige Kompromisse des neuen Ministerrats zu verhindern. Im Hinblick auf die Möglichkeit im Ministerrat auch mit Mehrheit abzustimmen, kann die Kommission also auch als eine Art ‚Rückversicherung' der künftig im Entscheidungsprozess überstimmten Minderheit angesehen werden. Insofern erleichterte die Konzeption der EWG-Kommission die Einigung auf ein potenziell dynamisches Entscheidungsverfahren und somit auf ein entscheidendes Konstruktionselement der neuen Gemeinschaft. Für diesen Hinweis danke ich einem Gutachter der *integration*.

9 Vgl. Ernst B. Haas: Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration, International Organization 30 (Spring 1976), S. 173-212.

es Delors, der Gemeinschaft – und damit auch der Kommission – Aufgaben in ungeahntem Ausmaß zu erschließen. Seitdem gibt die Kommission bei der Ausführung dieser ihr übertragenen Aufgaben innenpolitisch ein ideales Feindbild und einen oft nützlichen Prügelknaben ab. Denn bei der öffentlichen Kritik wird gerne vergessen, dass ihre einzelnen Entscheidungen auf den Verträgen und in der Regel auch auf den mittelbaren Wünschen zumindest einiger Mitgliedstaaten gründen. Hält man sich zudem vor Augen, dass die Vorschläge der Kommission ohnehin nur dann Chancen auf Annahme und Umsetzung haben, wenn eine Mehrheit im Rat zustimmt, dann löst sich der Mythos der starrsinnigen Brüsseler Eurokratenclique, die nur die Herbeiführung eines europäischen Superstaats im Sinn hat, in das auf, was er nicht selten ist: ein innenpolitisches Ablenkungsmanöver. Das soll nicht heißen, dass von Seiten der Kommission keine Missstände, Fehlentscheidungen oder Subsidiaritätsverletzungen zu beklagen wären, im Gegenteil. Wahrscheinlich sind diese aber nicht ausgeprägter oder häufiger anzutreffen als dies im nationalen Politikprozess und beispielsweise im Umgang der Zentren mit den Regionen der Fall ist. Die Ansprüche an die Europäische Kommission sind zudem oft widersprüchlich. So verlangen nationale Politiker (nicht selten aus dem Kreis der Nettozahler) einerseits detaillierte Nachweise darüber, was mit europäischen Mitteln (beispielsweise im Bereich der Strukturfonds) andernorts geschieht. Dieselben Regularien, die die Kommission nicht zuletzt als Selbstschutz vor Verschwendungsvorwürfen zu erheben gezwungen ist, werden andererseits bei ‚sich zuhause' bisweilen als Bürokratismus und als zentrale Planwirtschaft gebrandmarkt.

Dennoch trifft zu, dass die Kommission die Reform ihres eigenen Apparates in der Vergangenheit sträflich vernachlässigt und damit ihr eigenes Potenzial empfindlich geschwächt hat.[10] Dieses Defizit hat verschiedene Ursachen. So hat die oben beschriebene Fusion aus drei verschiedenen Organisationen bei der Kommission zu einer Vielzahl verschiedener ‚Betriebsphilosophien' geführt.[11] Dieser Trend wurde noch dadurch verstärkt, dass die wachsende Zahl von Politikbereichen, in denen den Europäischen Gemeinschaften und später der Europäischen Union Aufgaben übertragen wurden, sehr unterschiedlicher Natur sind. So wird die europäische Agrarpolitik fast ausschließlich in Brüssel bestimmt. Sozial- und arbeitsrechtliche Maßnahmen können aber auf europäischer Ebene nur ergänzend ergriffen werden. Dadurch konnten sich um die verschiedenen Generaldirektionen netzwerkartig unterschiedliche ‚Politikgemeinschaften' bilden, die ihre eigene Prägung und ihr eigenes Fachethos pflegen.[12] Dies befördert eine Art Einigelung der einzelnen Dienststellen der Kommission, erschwert die horizontale Kommunikation und verhindert notwendige übergreifende Fachabstimmungen. Ferner wurde in der Kommission über Jahrzehnte die Herausforderung verkannt, die darin besteht, mit einem multinationalen Personalkörper den fortgeschrittenen Integrationsstand zu erhalten und zu ‚managen' sowie auf immer neue Staaten auszudehnen.[13] Das Ziel, gerade auch der führenden Kommissionsbeamten, war es immer neue europäische Politiken und Initiativen zu schaffen und damit die Integra-

10 Vgl. Michael W. Bauer: Reforming the European Commission – a (Missed?) Academic Opportunity, in: European Integration online Papers (EIoP), Vol. 6, No. 8, http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-008a.htm (letzter Zugriff: 26.11.2004).

11 Vgl. Peter Ludlow: The European Commission, in: Robert O. Keohane/Stanley Hoffman (Hrsg.): The new European Community: Decision-making and institutional Change, Boulder 1991, S. 85-132.

12 Vgl. Liesbet Hooghe: Supranational Activists or Intergovernmental Agents? Explaining the Orientations of Senior Commission Officials Towards European Integration, in: Comparative Political Studies, 32 (1999), S. 435-463; Liesbet Hooghe: The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance, Cambridge 2001; Jean Joana/Andy Smith: Les commissaires européens: technocrates, diplomates ou politiques?, Paris 2002.

13 Vgl. Brigid Laffan: From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission, in: Journal of European Public Policy, 4 (1997), S. 422-438; Michael W. Bauer: A Creeping Transformation? The European Commission and the Management of EU Structural Funds in Germany, Dordrecht 2001.

tion voranzutreiben. Die Mitglieder dieser supranational ausgerichteten Elite begreifen sich als politische Unternehmer. Erfolgreiche Innovation verspricht die größte Reputation und die besten Karriereaussichten. Implementation und Alltagsmanagement werden dagegen als Aufgaben viel weniger hoch eingeschätzt. Dieses mentale ‚Managementdefizit',[14] das allerdings auch eine Entsprechung in der mangelhaften materiellen Ressourcenausstattung der Kommission hat, verursachte letztlich den Sturz von Jacques Santer und seinem Team im Jahr 1999.[15] Denn nicht allein die illegalen Machenschaften und der Nepotismus Einzelner, sondern der Umstand, dass in zentralen Bereichen kaum Verantwortlichkeiten zugeordnet werden konnten, geschweige denn im Alltagsgeschäft der Politikumsetzung wahrgenommen wurden, besiegelte das negative Verdikt der damals eingesetzten Sachverständigen. Das Tragische am Fall der Santer Kommission war dabei, dass sich mit Jacques Santer ein Präsident zum Rücktritt gezwungen sah, der dem Visionär Delors[16] bewusst mit der Parole gefolgt war, „weniger, aber dafür besseres" zu liefern.[17] Tatsächlich stammen erste Anstrengungen, Initiativen zur Betrugsbekämpfung, der effizienteren Finanzabwicklung sowie zur Reform der Kommission in die Wege zu leiten, aus der Amtszeit des Luxemburgers – freilich ohne dass diese bis zu seinem gezwungenen Rücktritt bereits Wirkungen gezeitigt hätten. Im Hinblick auf die Fortführung dieses Konsolidierungsprozesses fällt aber auch die Bewertung der Kommission unter Romano Prodi alles andere als günstig aus. Die interne Dienstrechtsreform wurde zwar lustlos weitergeführt.[18] Aber welches neue Leitbild die Kommission antreiben sollte und wie die Kommission den Herausforderungen des Regierens im europäischen Mehrebenensystem des 21. Jahrhunderts begegnen sollte, wurde nur im Rückgriff auf alte Rezepte behandelt.[19] So jedenfalls muss man das Weißbuch der Kommission zum „Europäischen Regieren" aus dem Jahr 2001 verstehen, das zur Lösung der Steuerungsproblematik im europäischen Mehrebenensystem eigentlich allein die Komplettintegration weiterer Sektoren mit entsprechenden weitreichenden Befugnissen für die Kommission gelten lässt.[20]

14 Vgl. Les Metcalfe: After 1992: Can the Commission Manage Europe?, in: Australian Journal of Public Administration, 51 (1992), S. 117-130; Les Metcalfe: The Commission as a Network Organization, in: Publius: The Journal of Federalism, 26 (1996), S. 43-62; Les Metcalfe: Reforming the Commission: Will Organisational Efficiency Produce Effective Governance?, in: Journal of Common Market Studies, 38 (2000), S. 817-841.

15 Vgl. John Peterson: The Santer Era: The European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective, in: Journal of European Public Policy, 6 (1999), S. 46-65.

16 Wobei zu Recht argumentiert wird, dass viele Strukturdefizite der Kommission eigentlich bereits unter der Präsidentschaft von Jacques Delors offen gelegen haben, von diesem aber nicht aufgegriffen wurden; vgl. Michelle Cini: Organizational Culture and Reform: The Case of the European Commission under Jacques Santer, EUI RSC Paper 00/25, Florence 2000.

17 Vgl. John Peterson: Jacques Santer: the EU's Gorbachev, in: ECSA Review, 12:4 (1999), S. 4-6.

18 Vgl. dazu Europäische Kommission: Commission Reform. Strategic Options Paper. Communication from Mr Kinnock, in Agreement with Mrs Schreyer and President Prodi, to the Commission, CG3 (1999) 10/6, 10. Dezember 1999, Brüssel; Europäische Kommission: Some Strategic Reform Issues. Communication from Neil Kinnock to the Commission, 15 November 1999, CG3 (1999) 7/6, Sec(1999) 1917/2, Brüssel; Europäische Kommission: Reforming the Commission. A White Paper - Part I, COM(2000) 2000 Final/2, Brüssel 5.4.2000; Europäische Kommission: Reforming the Commission. A White Paper – Part II. Action Plan, Com (2000) 200 Final, Brüssel 1.3.2000.

19 Vgl. D.B. Spence: Plus Ça Change, Plus c'est La Même Chose? Attempting to Reform the European Commission, in: Journal of European Public Policy, 7 (2000), S. 1-25.

20 Vgl. Europäische Kommission: European Governance. A White Paper, Com (2001) 428, Brüssel 25.7.2001.

Die Europäische Kommission und der Verfassungsvertrag

Wer dabei glaubt, der europäische Verfassungsvertrag wird die Stellung der Kommission erheblich verbessern, ist gut beraten, sich auf einige Enttäuschungen gefasst zu machen.[21] Ganz davon abgesehen, dass in Anbetracht von mindestens zehn nationalen Referenden, die es zu bestehen gilt, die erfolgreiche Ratifizierung dieses Vertragswerkes alles andere als eine ausgemachte Sache ist, tragen zentrale Bestimmungen des Verfassungsvertrags letztlich zum weiteren Machtverlust der Kommission bei. Damit schreibt der Verfassungsvertrag eine Tendenz fort, die sich bereits im Maastrichter Vertrag manifestiert hat: Das Europäische Parlament gewinnt an Einfluss und nähert sich dem Rat als dem zentralen Entscheidungsorgan an – auf Kosten der Europäischen Kommission. So kommt es seit den Änderungen durch die Vertragsrevisionen der Neunzigerjahre nach der zweiten Lesung des mittlerweile wichtigsten Gesetzgebungsverfahrens der Union, der Mitentscheidung, im Zuge eines dem deutschen Vorbild nachgebildeten Vermittlungsausschusses immer häufiger zu direkten Verhandlungen zwischen Parlament und Rat. Die Rolle der Kommission als Mittler zwischen diesen beiden Institutionen wird somit aufgeweicht. Das Mitentscheidungsverfahren wird zudem durch den Verfassungsvertrag stark ausgeweitet. In immer mehr Bereichen werden somit Parlament und Rat strittige Fragen ‚unter sich' ausmachen können. Die Kommission ist im Vermittlungsausschuss zwar anwesend. Sie kann aber ihren Gesetzesvorschlag nicht mehr ohne Weiteres zurückziehen, wenn ihr die angebrachten Änderungen missfallen.

Ferner wird es zu einer weiteren Politisierung des Amtes des Kommissionspräsidenten kommen, der zwar nach wie vor von den Staats- und Regierungschefs nominiert werden wird, bevor er sich im Europäischen Parlament einer Vertrauensabstimmung stellen muss. Die Nominierung soll allerdings im Lichte des Ausgangs der Wahlen zum Europäischen Parlament vorgenommen werden. Eine solche Politisierung und damit indirekte Legitimierung des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament ist an sich nichts Negatives. In ihrer letzten Konsequenz widerspricht sie allerdings dem Gestaltungsprinzip der Kommission als einer unabhängigen, nur dem europäischen Gemeinwohl verpflichteten Instanz. Man mag argumentieren, dass diese Unabhängigkeit bereits heute (zu Gunsten des Rates) nicht mehr der Realität entspricht. Nun tritt aber sozusagen ein zweiter ‚Herr' auf den Plan, der darüber hinaus mit dem ersten direkt konkurriert. Erhöhte Reibungsverluste sind also vorgezeichnet. Noch dramatischer könnten sich jedoch die Konsequenzen der neuen ‚Personalisierungspolitik' auswirken. So setzt der Verfassungsvertrag einen europäischen Außenminister ein, der gleichzeitig Vizepräsident der Kommission sein wird. Das bedeutet eine weitere Institutionen- und Kompetenzverschränkung, die zudem die Autorität des Kommissionspräsidenten untergraben dürfte. Letzterer hingegen wird zwar in seiner Rolle als ‚primus inter pares' aufgewertet. So müssen einzelne Kommissare auf seine Bitten hin ihr Amt niederlegen, er erhält zudem explizit eine Richtlinienkompetenz und ihm allein obliegt die interne Organisation, womit insbesondere wohl die Verteilung der Aufgaben der einzelnen Kommissare gemeint ist. Gleichzeitig soll es aber einen permanenten Vorsitzenden des Europäischen Rates geben, der genau das tun soll, was bisher noch jeder

21 Vgl. Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?, in: *integration* 3/2004, S. 162-175. Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Entwurf des Vertrags über eine Europäische Verfassung sowie auf den Beschlüssen der Regierungskonferenz 2004, die den Konventsentwurf in einigen wesentlichen Punkten noch einmal abgewandelt haben. Vgl. http://europa.eu.int/constitution/constitution_de.htm (letzter Zugriff: 26.11.2004).

Kommissionspräsidenten als eine seiner wichtigsten Aufgaben definiert hat: Repräsentation der Europäischen Union nach außen.
Ein weiterer Legitimationsverlust droht der Kommission auch dadurch, dass ihre Mitgliederzahl mittelfristig auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten schrumpfen muss. Voraussichtlich ab 2014 wird es im Kollegium zu einer Rotation kommen und damit bleiben etwa ein Drittel der Mitgliedstaaten regelmäßig ohne ‚eigenen' Kommissar (Art. I-27 Abs. 5 und 6 VVE). Dieser Schritt war unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Kollegiums sicher vonnöten.[22] In einer Union die bald mehr als 25 Mitgliedstaaten umfassen wird, musste es angesichts der begrenzten Zahl der vorhandenen europäischen Portfolios wohl zu einer Reduzierung der Kommissare kommen. Nichtsdestotrotz wird die Schärfe politischer Konflikte im Mehrebenensystem voraussichtlich zunehmen, wenn schmerzhafte Entscheidungen anstehen, die dann von einer Kommission gefällt werden, in die aus dem betroffenen Mitgliedstaat gerade kein Kommissar entsandt wurde. Die Loyalitäten der nationalen und regionalen politischen Eliten könnten auf eine harte Probe gestellt werden, sollten populistische Konkurrenten dann beginnen, vor diesem Hintergrund aus euroskeptischen Ressentiments politisches Kapital zu schlagen. Dass die fünf großen Mitgliedstaaten indes bereitwillig auf ihren ‚zweiten' Kommissar im Tausch gegen erhöhte Stimmanteile im Ministerrat verzichtet haben, kann als Indiz für die veränderte Wahrnehmung der Rolle der Kommission im Kreis der nationalen Regierungen gewertet werden. Man kann natürlich argumentieren, dass es für die Kommission auch hätte schlimmer kommen können, denn zwischenzeitlich musste sie bei den Verhandlungen über den Verfassungsvertrag sogar um ihr Initiativmonopol bangen. Allerdings hat man im Verlauf der Beratungen in der Regierungskonferenz der Kommission zuvor vom Konvent vorgeschlagene Kompetenzen wieder aberkannt.[23] So hätte die Kommission bei der Feststellung eines übermäßigen nationalen Defizits dem Rat Vorschläge über geeignete zu ergreifende Maßnahmen machen sollen. Aus „Vorschlägen" wurden schnell wieder „Empfehlungen", die aus Sicht der europäischen Regierungen den Vorteil haben, dass sie vom Rat mit einer qualifizierten Mehrheit missachtet werden können. Bei regelrechten „Vorschlägen" wäre die schwer erreichbare Einstimmigkeit nötig geworden, um die Kommission zu überstimmen.
Zusammengefasst bedeutet dies, dass der Verfassungsvertrag zwar den Kommissionspräsidenten in seiner Stellung innerhalb des Kollegiums stärkt. Insgesamt wird die Position der Kommission aber geschwächt, da der Verfassungsvertrag weitere exekutive Aufgaben im Ratsbereich verankert und sogar weithin sichtbar personalisiert hat (Vizepräsident der Kommission und EU-Außenminister, permanenter Vorsitzender des Europäischen Rates) und weil das Europäische Parlament im Kontext des Mitentscheidungsverfahrens sowie bei der Einsetzung der Kommission selbst seine Machtstellung wesentlich verbessern konnte.

Ausblick

José Manual Durão Barroso übernimmt eine Kommission, die bereits seit mehr als einem Jahrzehnt, nämlich seit dem Dänischen Nein zum Maastrichter Vertrag, nicht mehr aus der integrationspolitischen Defensive herausgekommen ist. Eine Kommission, die angesichts der Aufgaben, die – nicht zuletzt mit der Erweiterung von nie da gewesener Dimension – auf die Union zukommen, nicht über adäquate materielle Ressourcen verfügt und deren

22 Wenn auch abzuwarten ist, ob diese Reduzierung tatsächlich umgesetzt wird vgl. Wolfgang Wessels: Institutionelle Architektur der EU, S. 171.

23 Vgl. zur Rolle der Kommission im Konvent Sylvie Goulard: Die Rolle der Kommission im Konvent: Eine Gratwanderung, in: *integration* 4/2003, S. 371-382.

Mitarbeiter auch mental nicht wirklich auf ein Europa der 28 eingestellt sind.[24] Er übernimmt eine Kommission, die sich keine Hoffnung darauf machen kann, dass ihre Initiativen bei den nationalen Eliten oder bei einer breiteren Öffentlichkeit per se auf ein positives, integrationsfreundliches Echo stoßen werden. Zudem ist der neue Kommissionspräsident europapolitisch ein unbeschriebenes Blatt. Zuvor gerade einmal zwei Jahre portugiesischer Ministerpräsident ist er auf der internationalen Bühne eigentlich nur als Organisator des ‚Azorengipfels' der irakischen Kriegskoalition in Erscheinung getreten. In Paris wusste man offensichtlich so wenig über den frisch Nominierten, dass man auf die Frage, was ihn für das Amt qualifiziere, mit der Sottise antwortete, immerhin spräche er sehr gewandt Französisch.

Nach dem Fiasko der Amtseinsetzung könnte es Durão Barroso erst einmal schwer haben, seine Autorität und Agenda zu entfalten. Die skizzierten Tendenzen der institutionellen Machtverschiebung von der Kommission hin zum Europäischen Parlament haben sich mit dem Aussetzen der Abstimmung über die Kommission und der Auswechslung zweier designierter Kommissare und verschiedener Änderungen in der Zuständigkeitsverteilung augenscheinlich bestätigt. Ob dies nur ein schlechter Start war, oder aber – wie im Fall des im Parlament nie sonderlich wohl gelittenen Jacques Santer – zu permanentem Misstrauen zwischen den beiden Institutionen führen wird, bleibt abzuwarten. Der Politiker Durão Barroso wurde in seiner Heimat häufig unterschätzt und hat sich nach seiner Amtsübernahme als effizienter Manager gleichwohl rasch große Anerkennung erarbeitet. Nach dem uninspirierten Jacques Santer und dem fahrigen Romano Prodi hätte die Kommission einen guten Manager sicher verdient. Dass es der Kommission nun unter der Führung des Portugiesen gelingen könnte, faktisch wieder etwas an verlorenem Boden gut zu machen und damit die beständige Schwächung der Institution wenigstens zu stoppen, scheint aber derzeit unwahrscheinlich. Denn strukturell scheinen die Würfel zu Ungunsten der Kommission gefallen. Allein ein neues integrationspolitisches Großprojekt im Stile der Binnenmarktinitiative von Jacques Delors könnte die Umkehrung dieses Prozesses einleiten, die integrationsfreundlichen Reihen schließen und auf ein gemeinsames Ziel ausrichten. Doch dafür ist derzeit weder eine zündende Idee in Sicht, noch könnte man wohl mit der notwendigen Unterstützung aus den Reihen der nationalen Politik rechnen. Die Rolle der Kommission bei der europäischen Politikgestaltung im Europa des 21. Jahrhunderts muss daher grundlegend überdacht und neu bestimmt werden. Gelingt der Spagat zwischen supranationaler Vision und pragmatischem Alltagsmanagement nicht, wird sich die Stellung der Kommission weiter verschlechtern. Sie liefe Gefahr, auf die Rolle eines Besitzstandsverwalters im Sinne eines ‚europäischen Integrationsamtes' zurückzufallen. Dem Einigungsprojekt würde dann aber ein wichtiges Regulativ als Gegenpol zur nationalen Interessensverfolgung in der europäischen Arena abhanden kommen. Das Europäische Parlament kann aber angesichts seiner noch immer eher bescheidenen Gestaltungskompetenzen die Rolle eines solchen Regulativs derzeit noch nicht ausfüllen. Kurzum, eine effektive und belastbare Europäische Kommission ist wichtig wie nie, auf Grund interner Strukturschwächen und institutioneller Machtverschiebungen scheinen aber ihre organisatorischen Kapazitäten bis auf Weiteres begrenzt.

24 Vgl. Les Metcalfe: After 1992.

Viel Lärm um nichts? Die Agenda 2007 der EU aus ökonomischer Sicht

*Lars P. Feld**

Die Diskussionen im Vorfeld der Festlegung auf eine neue Finanzielle Vorausschau der Europäischen Union muten dem unbedarften Beobachter zuweilen wie ein Sommertheater an. Die EU-Mitgliedsstaaten bringen sich in Position und legen Verhandlungspunkte fest, von denen aus sie auf einen tragfähigen Kompromiss zusteuern. Die Nettozahlerländer versuchen dabei, geringere Zahlungen durchzusetzen, was die Nettoempfängerländer verhindern wollen, weil dies für sie ein geringeres Transfervolumen bedeutet.[1] Die Kommission nimmt erheblichen Einfluss, indem sie ausgehend vom finanziellen Status quo mit einem ersten Entwurf die Tagesordnung für den Europäischen Rat bestimmt und so die Eckpunkte der weiteren finanziellen Entwicklung der Europäischen Union festlegt. Das Verhandlungsresultat ist vermutlich kein radikaler Neuentwurf der Kommissionsvorlage. Für die neue Finanzielle Vorausschau 2007-2013 scheint das politische Drehbuch erneut so geschrieben. Die Protagonisten des Schauspiels können getrost ihre Texte aus den letzten Verhandlungen aus der Schublade nehmen. Große Veränderungen in den Dialogen sind nicht zu erwarten. Also wieder: Viel Lärm um nichts?

Anders ist die Situation diesmal schon. Die Union steht vor gewaltigen Herausforderungen. Im vorgesehenen Zeitraum 2007-2013 müssen die neuen Mitgliedstaaten stärker als bisher in die budgetwirksamen Politikbereiche der Union eingebunden werden. Angesichts knapper Kassen in den alten Mitgliedstaaten bedeutet dies für sich genommen eine Schlechterstellung der gegenwärtigen Nettoempfänger. Die Nettozahlerländer erhoffen sich nämlich die Fortsetzung einer Politik der Beseitigung von Haushaltsungleichgewichten in der Europäischen Union. Insbesondere Deutschland ist sehr daran gelegen, geringere Beiträge an Brüssel abzuführen. Die Bundesregierung hat bereits mehrfach im Zuge der Diskussionen um den Stabilitäts- und Wachstumspakt darauf hingewiesen, dass zur Beurteilung übermäßiger Defizite in den Mitgliedstaaten auch ihre finanziellen Leistungen für das EU-Budget zu berücksichtigen seien. Ob und inwiefern die Überlegungen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt sich auf die Verhandlungen zur Finanziellen Vorausschau auswirken ist zwar unsicher. Störfeuer sind jedoch nicht unwahrscheinlich. Tendenziell erwächst daraus ein weiterer Druck auf die Empfängerländer.

Die Kommission möchte hingegen die strukturellen Reformen im EU-Budget voranbringen. Ihr Entwurf für die Finanzielle Vorausschau sieht drei Aktionsbereiche vor: Erstens nachhaltige Entwicklung, zweitens die Unionsbürgerschaft und drittens die globale Partnerschaft.[2]

---

* Prof. Dr. Lars P. Feld, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg; Gastprofessor an der Université de Rennes 1, Frankreich; Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

1 Laut Presseberichten gehen die Vorschläge der beiden Ländergruppen dieses Mal so weit auseinander, dass das EU-Budget zwischen 0,85 und 1,3 Prozent der Wirtschaftsleistung variieren könnte. Die Minimalforderungen liegen bei einem Haushaltsvolumen von etwa 700 Mrd. Euro, die Maximalforderungen bei 1050 Mrd. Euro. Siehe dazu „EU-Kommission für Finanzkompromiß", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.12.2004, S. 12 und „EU tritt beim Streit über Finanzen auf der Stelle: Forderungen der Staaten klaffen weit auseinander", in: Handelsblatt, 7.12.2004, S. 5.

2 Siehe dazu Kommission der Europäischen Union: Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen: Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013, Mitteilungen der Kommission an den Rat

Obwohl sich die aktuellen Aufgabenbereiche, insbesondere die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik, die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds, hinter den neuen Namen für einzelne Budgetposten verstecken, können dennoch eine Reihe von Strukturverschiebungen festgestellt werden. Die Kommission zielt darauf ab, die Agrarausgaben anteilsmäßig weiter zurückzufahren, die Strukturpolitik effektiver am Kohäsionsziel auszurichten, vor allem aber mit einer Reihe von Ausgabeimpulsen zur Umsetzung der Lissabon-Strategie beizutragen. Die nachhaltige Entwicklung der EU-Mitgliedstaaten soll über zusätzliche Mittel für Forschung und Innovation gesichert werden. Daneben findet man auch den Vorschlag für einen Wachstumsfonds in der Agenda 2007, dessen Ausgestaltung noch vage ist. Das Ziel dieses neuen Fonds wäre jedoch ebenfalls eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Union. Da neue Impulse nicht ohne zusätzliche Mittel umsetzbar sind, steckt viel Zündstoff in diesem Kommissionsvorschlag.

Im vorliegenden Beitrag geht es um eine ökonomische Einschätzung der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 und der damit verknüpften Agenda 2007, wobei die Betrachtung auf die Ausgabenseite fokussiert ist. Die Schlüsselfragen der Beitragsobergrenzen und des Rabatts für das Vereinigte Königreich bleiben im Folgenden unberücksichtigt, obwohl es sich in beiden Fällen um sehr brisante Fragen handelt, die zu einem Scheitern der Verhandlungen führen können. Die Kommission möchte zukünftig den Finanzrahmen stärker ausschöpfen, der unverändert bei 1,24 Prozent des Bruttonationaleinkommens liegt. Statt wie bisher 1 Prozent sollen zukünftig bis zu 1,23 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens eingesetzt werden dürfen. Dem wird sich insbesondere Deutschland, angesichts seiner angespannten Haushaltslage auch mit einer gewissen Berechtigung, widersetzen. Zudem löst die Kommission in den verschiedenen vorliegenden Modellrechnungen noch immer nicht ganz das Problem des Korrekturmechanismus, der zu Gunsten des Vereinigten Königreichs eingerichtet ist und seine Nettozahlungen abmildert.[3] Seiner Abschaffung wird sich der britische Premierminister Blair widersetzen. Aber möglicherweise findet sich eine glückliche Formel zur Verallgemeinerung des Mechanismus, der es erlaubt, die Zustimmung von Bundesfinanzminister Eichel zur Finanziellen Vorausschau zu erhalten. Letztlich handelt es sich somit lediglich um eine Rechenaufgabe, die nicht weiter Gegenstand einer ökonomischen Analyse zu sein braucht.

Ökonomen begegnen dem EU-Haushalt in aller Regel mit viel Skepsis. Genau genommen tätigt die Union vor allem Transferzahlungen. Sie stellt kaum EU-weite öffentliche Güter bereit. Maßnahmen zur Einkommensumverteilung lassen sich ökonomisch jedoch nicht gut begründen. Daher rührt die Kritik der meisten Ökonomen an den finanziellen Aktivitäten der Union. Die Finanzielle Vorausschau soll hier jedoch vornehmlich aus einer polit-ökonomischen Perspektive betrachtet werden. Dabei werden vor allem politische Argumente für die in der Finanziellen Vorausschau enthaltenen Komponenten diskutiert, womit jedoch nicht die vordergründig hehren Ziele der Wettbewerbsfähigkeit, Kohäsion oder Innovation gemeint sind. Es geht vielmehr darum herauszufinden, inwiefern die Finanzielle Vorausschau im Prinzip dazu geeignet ist, die Zustimmung der möglichen Verlierer für die Einbindung von Beitrittsländern in die budgetwirksamen Politikbereiche zu erhalten.

---

und das Europäische Parlament, KOM (2004) 101, Brüssel 2004 und Kommission der Europäischen Union: Finanzielle Vorausschau 2007-2013, Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2004) 487, Brüssel 2004.

3 Siehe dazu Kommission der Europäischen Union: Finanzierung der Europäischen Union, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Band I und II, KOM (2004) 505, Brüssel 2004.

In welchen Politikbereichen soll die Europäische Union tätig sein?

Möchte man die Sinnhaftigkeit der EU-Finanzen aus ökonomischer Sicht abschätzen, so bietet sich dazu die ökonomische Theorie des Föderalismus an. Mit ihr ist es möglich, ganz allgemeine Aussagen über die Zuordnung von Finanzkompetenzen in Mehrebenen-Governance-Systemen zu treffen. Wallace Oates leitet in seiner grundlegenden Analyse die für eine Zuweisung von Kompetenzen auf unterschiedliche gebietskörperschaftliche Ebenen zu berücksichtigenden Zusammenhänge ab.[4] Gemäß seinem Dezentralisierungstheorem ist eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung von öffentlichen Leistungen bei unterschiedlichen Präferenzen und hoher Mobilität der Individuen effizient, wenn das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gilt. Demnach sollte diejenige Gebietskörperschaft, welche die Menge des bereitgestellten Gutes bestimmt, genau diejenigen Individuen umfassen, die das Gut konsumieren und dafür zahlen.[5] Nutznießer und Träger einer Maßnahme sollten gleich sein. Diese Überlegungen sind mit dem Subsidiaritätsprinzip des Maastrichter Vertrages kompatibel, wonach eine Kompetenzverlagerung auf die nächst höhere staatliche Ebene erst erfolgen sollte, wenn die unteren gebietskörperschaftlichen Ebenen eine Aufgabe nicht erfüllen können.[6] Solche Probleme können sich für die nachgeordneten Gebietskörperschaften vor allem dann ergeben, wenn externe Effekte zwischen den Mitgliedstaaten auftreten oder Schwierigkeiten bei der dezentralen Einkommensumverteilung entstehen.

Nimmt man diese hier nur grob skizzierten Argumente zusammen, so lassen sich tendenziell Aussagen darüber machen, welche Politikbereiche für eine Koordination zwischen den EU-Mitgliedstaaten zumindest in Frage kommen. An erster Stelle ist der Gemeinsame Markt mit seinen vier Grundfreiheiten zu nennen. Eine Rolle der Europäischen Union zur Überwachung der vier Grundfreiheiten ist mittlerweile unstreitig. Allerdings ist diese Kompetenz kaum mit finanziellen Konsequenzen verbunden. Auf der Einnahmenseite bedingt der Gemeinsame Markt allenfalls, dass Zölle nur noch an den Außengrenzen der Union erhoben werden dürfen, wenn sie überhaupt im Rahmen der WTO-Vereinbarungen zulässig sein sollten. Diese Einnahmenkompetenz der Union ist somit begründbar. Auf der Ausgabenseite ergeben sich jedoch kaum finanzielle Auswirkungen des Gemeinsamen Marktes. Im Wesentlichen handelt es sich um Aufgaben der Regulierung des Wirtschaftslebens im Gemeinsamen Markt, die Festlegung und Durchsetzung gemeinsamer Standards oder die Anerkennung der Standards der Partnerländer. Dies erfordert gewisse Verwaltungstätigkeiten und das entsprechende Personal in der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof, aber keine größeren Zahlungen aus dem EU-Budget.

Daneben sollte die Europäische Union lediglich öffentliche Güter bereitstellen, die allen Mitgliedstaaten zugute kommen. Neben der Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes, der die Außenwirtschaftspolitik und die europäische Wettbewerbspolitik mit einschließt, fallen nach Ansicht mancher Autoren noch außen- und verteidigungspolitische Kompetenzen in diese Rubrik.[7] Hier werden jedoch im Wesentlichen Koordinationsaufgaben der Union diskutiert. Sinnvoll erscheint auch eine stärkere Koordination der Außenpolitik auf EU-Ebene.

4 Siehe dazu Wallace E. Oates: Fiscal Federalism, New York 1972.

5 Siehe Mancur Olson: The Principle of ‚Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 59 (1969), S. 479-487.

6 Siehe dazu Lars P. Feld/Gebhard Kirchgässner: Omne Agens Agendo Perficitur: The Economic Meaning of Subsidiarity, in: Robert Holzmann (Hrsg.): Maastricht: Monetary Constitution Without a Fiscal Constitution?, Baden-Baden 1996, S. 195-226.

7 Siehe dazu Guido Tabellini: Principles of Policy-Making in the European Union: An Economic Perspective, in: CESifo Economic Studies 49 (2003), S. 75-102 oder Alberto Alesina/Ignacio Angeloni/Ludger Schuknecht: What Does the European Union Do?, in: Public Choice 2005 (im Erscheinen).

Im Bereich der öffentlichen Sicherheit, Polizei und Justiz ist darüber hinaus auf Grund der erheblichen Internationalisierung des Verbrechens eine stärkere Koordination der mitgliedstaatlichen Politiken auf EU-Ebene erforderlich. Die Präferenzen der Mitgliedstaaten im Bereich der inneren Sicherheit sind jedoch noch so verschieden, dass eine Zentralisierung oder völlige Harmonisierung des Strafrechts, der Strafverfolgung und der weiteren Rechtspolitik nicht sinnvoll wäre. Die Mitgliedstaaten sollten die vornehmliche Kompetenz in diesem Bereich behalten.[8] Zudem sollten der Union Kompetenzen zur Korrektur von externen Effekten, etwa im Umweltbereich, zukommen, die alle Mitgliedstaaten betreffen. Grenzüberschreitende Externalitäten fallen aber nicht darunter und können zwischen den betroffenen Staaten geregelt werden. Eine umfassende EU-Kompetenz in der Umweltpolitik ist daher ebenfalls nicht erforderlich. Ähnliches gilt im Grundsatz für die gesamte staatlich bereitgestellte Infrastruktur. Koordination ist zuweilen sinnvoll, Zentralisierung auf der EU-Ebene nicht. Vor allem ergeben sich aber aus der Koordination der Politik der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen keine besonderen finanziellen Auswirkungen für das EU-Budget.[9]

Dieses Urteil ändert sich im Hinblick auf die gemeinsame Europäische Geldpolitik kaum. Frühzeitig hat sich der Wunsch, die Geldpolitik zu koordinieren, in der Union durchgesetzt. Nachdem die früheren Koordinationsversuche von der Währungsschlange bis zum Europäischen Währungssystem nicht hinreichend erschienen, haben sich die Mitgliedsländer für eine gemeinsame Geldpolitik entschieden. Aus den zuvor genannten Gründen erfordert diese eine Koordination im fiskalpolitischen Bereich. Es fallen zwar erneut Kosten der Verwaltung durch die Europäische Zentralbank an. Aber es sind wiederum keine größeren finanziellen Transfers aus dem EU-Budget notwendig.

Im Hinblick auf die Regionalpolitik ergibt sich jedoch eine veränderte Grundeinschätzung. Regionale Transfers können sinnvoll sein, wenn die dezentrale Finanzpolitik der Mitgliedstaaten die wirtschaftliche Entwicklung der Zentrumsregionen begünstigt und dadurch zu einer Verschärfung der regionalen Einkommensunterschiede in der Union beiträgt. Weitere Gründe für interregionale Transfers in der Europäischen Union lassen sich aus der gemeinsamen Geldpolitik und dem Gemeinsamen Markt ableiten. Auf Grund des Wegfalls nationaler Währungen können die Mitgliedstaaten die sie einseitig treffenden konjunkturellen Krisen nicht mehr durch eine Abwertung ihrer Währungen kurzfristig mildern. Daher müssen andere Mechanismen ersatzweise einen Ausgleich zwischen den Ländern herbeiführen. Neben der zwischenstaatlichen Mobilität kommen dafür Transfers zwischen den Mitgliedstaaten in Betracht. Werden zudem die Vorteile eines gemeinsamen Marktes in Anspruch genommen, so resultiert daraus eine stärkere räumliche Arbeitsteilung. Es lassen sich Größenvorteile in der Produktion einer stärker arbeitsteiligen Wirtschaft erzielen. Der gemeinsame Markt kann jedoch auch von Nachteil für die Länder sein, etwa wenn sie auf Grund der verstärkten Arbeitsteilung einem erhöhten Risiko des Strukturwandels ausgesetzt sind. Eine europäische Regionalpolitik bietet eine Versicherung gegen solche Risiken der verstärkten räumlichen Arbeitsteilung.

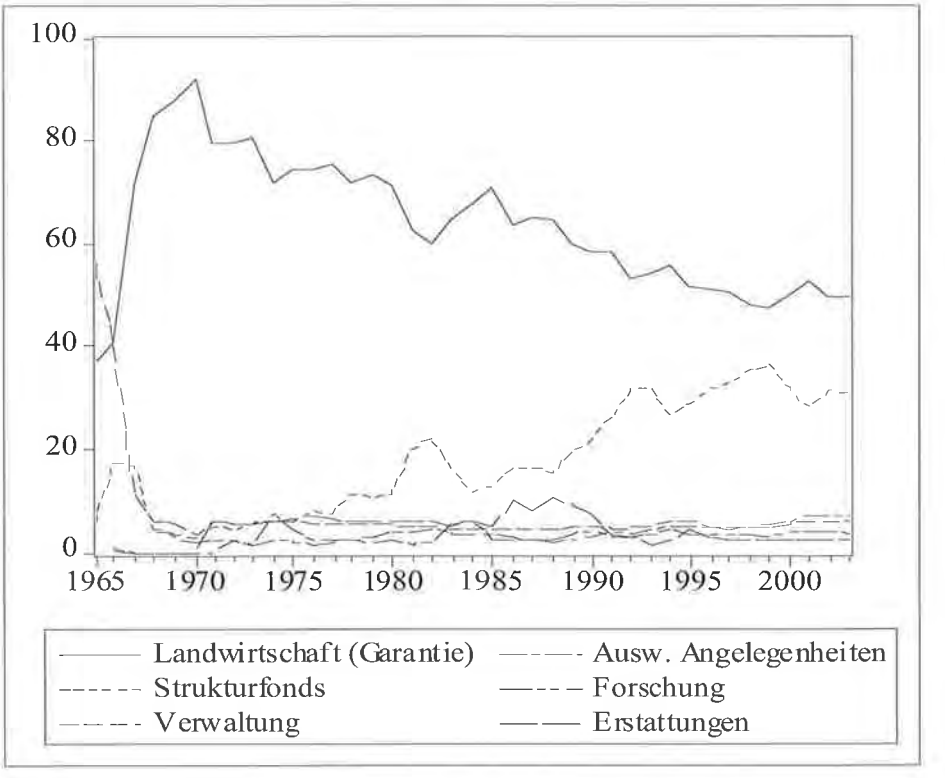
8 Siehe dazu die Diskussionen um einen Europäischen Staatsanwalt und die grenzüberschreitenden Ermittlungsaktivitäten von Polizeibehörden nach dem Schengener Abkommen.

9 Die meisten der betrachteten Politikbereiche sind eher auf der Ausgabenseite des Budgets angesiedelt. Ähnliche Argumente lassen sich für die Einnahmenseite finden. Neben den erwähnten Kosten-Spillovers beim Steuerexport können fiskalische Externalitäten zur europäischen Koordination der Steuerpolitik zwingen. Aspekte des Steuerwettbewerbs bleiben hier jedoch weitgehend unberücksichtigt. Generell gilt aber, dass die praktizierte Koordination auf EU-Ebene sich in gewissem Maße rechtfertigen lässt, eine Zentralisierung oder Harmonisierung in diesem Bereich hingegen nicht ratsam ist. Siehe dazu Lars P. Feld: Europäische Verfassung und Lars P. Feld: On Tax Competition: The (Un-)Expected Advantages of Decentralized Fiscal Autonomy, in: Kurt Leube (Hrsg.): Austrian Economics Today II: Reforms for a Competitive Economy, Frankfurt 2004 (im Erscheinen).

In welchen Politikbereichen ist die Europäische Union tätig?

Fasst man die Argumente aus dem vorhergehenden Abschnitt zusammen, so lässt sich daraus ableiten, dass die Union ganz allgemein dann tätig werden kann, wenn sie Koordinationsprobleme zwischen den Mitgliedstaaten lösen hilft. Zudem lässt sich eine europäische Regional- und Kohäsionspolitik aus verschiedenen Perspektiven begründen. Während die koordinierende Tätigkeit der Europäischen Union in vielen Fällen allenfalls Verwaltungsausgaben mit sich bringt, die von ihrem Finanzvolumen her kaum ins Gewicht fallen dürften, kann eine europäische Regionalpolitik durchaus größere finanzielle Konsequenzen haben. Für welche Politikbereiche gibt die Europäische Union nun tatsächlich ihr Geld aus? Was ist die Struktur ihres Haushalts?

Übersicht 1: EU-Ausgabenstruktur in Prozent der Gesamtausgaben, 1965 bis 2003



Quelle: Kommission der Europäischen Union, Financial Report 2003, Brüssel 2004, S. 110f.

In Übersicht 1 ist die Ausgabenstruktur des EU-Haushalts in Prozent der Gesamtausgaben von 1965 bis 2003 dargestellt. Ausgaben für Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten, Forschung sowie Erstattungen liegen unter 10 Prozent der Gesamtausgaben. Jede für sich genommen ist daher von untergeordneter finanzieller Bedeutung. Die zuvor geäußerten Vermutungen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen einer koordinierenden Tätigkeit der Union werden damit durch die beschreibenden Daten gestützt. Lediglich zwei Ausgabenbereiche stechen hervor: Die Landwirtschaftsausgaben und die Ausgaben für die Strukturfonds. Erstere umfassen vor allem die Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Agrar-

politik, darunter die marktbezogenen Ausgaben und die Direktzahlungen. Zu den Strukturfonds zählen insbesondere der Sozial- und der Regionalfonds, hinzugerechnet sind auch die Ausgaben für den Kohäsionsfonds. Die Strukturfonds sind somit Ausdruck der europäischen Regional- und Kohäsionspolitik, während die Landwirtschaftsausgaben vornehmlich Subventionen an den landwirtschaftlichen Sektor darstellen. Beide Ausgabenbereiche verhalten sich über die Zeit gegenläufig. Die Landwirtschaftsausgaben machen im gesamten Zeitraum zwar den Löwenanteil des EU-Budgets aus, ihre Bedeutung nimmt im Zeitablauf jedoch ab. Im Jahr 1970 wurden fast 92 Prozent des Budgets in diesem Bereich verausgabt, 2003 sind es noch 49,6 Prozent. In ähnlich beeindruckender Weise sind die Ausgaben für die Strukturfonds über die Zeit angestiegen. Sie betrugen 1970 magere 2,8 Prozent und 2003 bereits 30,8 Prozent. Sind diese Aufgabenbereiche der Union wohlbegründet?

Als Begründung für die Europäische Landwirtschaftspolitik ist die ökonomische Theorie des Föderalismus ungeeignet. Die Landwirtschaftspolitik stellt kein EU-weites öffentliches Gut dar. Häufig wird etwa behauptet, dass die Agrarpolitik notwendig ist, um Preisausschläge auf den Agrarmärkten zu glätten. In einer globalisierten Welt lassen sich aber regionale Schocks in der Nahrungsmittelproduktion, die etwa auf Grund von Missernten oder Naturkatastrophen asymmetrisch auftreten können, durch landwirtschaftliche Importe aus anderen Ländern auffangen. Die Auswirkungen solcher asymmetrischer Schocks auf die Nahrungsmittelpreise dürften moderat sein.[10] Auch die Koordinationsprobleme zwischen den Mitgliedstaaten auf Grund nationaler Landwirtschaftspolitik sind gering. Der nationale Agrarprotektionismus bedingt keine internationalen Spillovers. Wenn ein Mitgliedstaat, beispielsweise Frankreich, seinen Agrarsektor subventioniert, so profitieren die anderen Länder von niedrigeren Preisen seiner landwirtschaftlichen Produkte. Deutsche Konsumenten könnten qualitativ hochstehende französische Nahrungsmittel erhalten, die auf Grund von Zahlungen des französischen Steuerzahlers preiswert zu haben sind. Diese Subventionspolitik müsste daher nicht notwendigerweise auf EU-Ebene koordiniert werden. Vor allem aber lässt sich daraus kein Argument für eine europäische Landwirtschaftspolitik mit entsprechend hohen Subventionen ableiten.

Im Gegensatz dazu ist, wie zuvor bemerkt, eine europäische Regional- und Kohäsionspolitik in einem gewissen Umfang durch die ökonomische Theorie des Föderalismus fundiert. Zwei Argumente für regionale Ausgleichszahlungen sind zuvor herausgestellt worden: Zum einen können regionale Transfers dazu dienen, asymmetrische makroökonomische Schocks abzufedern, wenn das Ausmaß an Faktorwanderungen in einer Währungsunion ungenügend ist. Zum Zweiten lassen sich regionale Transfers als Instrument zur Abfederung des Strukturwandels in und zur Konvergenz der Lebensbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten interpretieren. Da insbesondere Arbeitskräftewanderungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten unzureichend sind, um asymmetrische konjunkturelle Schocks abzufedern, ist eine Vorbedingung für Transferzahlungen gegeben. Ein kurzer Blick auf die Größe des EU-Haushalts verdeutlicht jedoch, dass die Strukturfonds bei Weitem nicht ausreichen, um eine konjunkturstabilisierende Wirkung zu entfalten. Von Hagen und Hammond weisen darauf hin, dass der EU-Haushalt mindestens 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts umfassen müsste, um nennenswerte konjunkturelle Effekte zu haben.[11] Es ist daher nicht die konjunkturelle Stabilisierung, die zur Begründung der Regionalpolitik herhalten kann.

10 Siehe zu diesem Argument ausführlicher Sylvester C.W. Eijffinger/Jakob De Haan: European Monetary and Fiscal Policy, Oxford 2000, S. 114.

11 Siehe Jürgen von Hagen/Gregg W. Hammond: Regional Insurance against Asymmetric Shocks: An Empirical Study for the European Community, in: The Manchester School 66 (1998), S. 331-353.

Eine Umverteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Sinne eines Finanzausgleichs findet aber in der Tat statt. So sind hauptsächlich die Niederlande, Schweden, Luxemburg und Deutschland Nettozahler im Jahr 2002, dicht gefolgt von Italien, dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Österreich, Belgien und Dänemark.[12] Im Falle der Niederlande und Deutschlands machten die Nettozahlungen etwa 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) aus. Griechenland, Portugal, Irland und Spanien sind hingegen Nettoempfängerländer. Im Falle Irlands nahmen die Nettotransfers aus dem EU-Haushalt von 6,86 Prozent 1993 auf 1,5 Prozent in 2002 ab. Spanien erhielt 2002 ebenfalls noch 1,29 Prozent des BNE, Portugal immerhin 2,14 Prozent und Griechenland sogar 2,4 Prozent. Die tatsächlichen Zahlungsströme belegen somit, dass Umverteilungsziele hinter den Strukturfonds stehen. Inwiefern diese regionale Umverteilung in der Europäischen Union aber tatsächlich die Kohäsion fördert, ist umstritten. De la Fuente und Doménech behaupten beispielsweise, dass die Strukturfonds dem Kohäsionsziel verpflichtet sind, insbesondere wenn die Umverteilung auf Länderbasis betrachtet wird.[13] Midelfart-Knarvik und Overman liefern hingegen empirische Evidenz dafür, dass die Strukturfonds nicht in der Lage waren, den Konvergenzprozess in der Union zu befördern.[14] Insbesondere sind sich die empirischen Studien zur EU-Regionalpolitik darin einig, dass keine Konvergenz zwischen den *Regionen* erzielt wird, obwohl sie eigentlich darauf ausgerichtet sein sollte. Es findet vielmehr eine Umverteilung zwischen den *Mitgliedstaaten* statt, wobei jedes Land Zahlungen erhält, ohne dass dabei in besonderer Weise zwischen reichen und armen Ländern unterschieden würde. Auch bei der Regional- und Kohäsionspolitik in der Union steht die Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten im Vordergrund: Die EU-Finanzpolitik soll für die beteiligten Länder offenbar kein ‚Verlustgeschäft' sein.

Wie erklärt sich die Diskrepanz zwischen ‚Sollen' und ‚Sein' in den EU-Finanzen?

Warum findet eine solche Einkommensumverteilung vornehmlich zwischen den Mitgliedstaaten statt? Lässt sich dies mit politischen Überlegungen begründen, wenn die normativen ökonomischen Rechtfertigungen der EU-Politik nicht sonderlich überzeugend sind? Die bisherigen Erfahrungen mit den Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau im Europäischen Rat sind in dieser Hinsicht sehr aufschlussreich. Die Finanzielle Vorausschau ist ein besonderes Beispiel für den politischen Stimmentausch. Dabei unterstützt ein Land die Vorhaben eines anderen Landes im Gegenzug für Unterstützungen seiner Vorhaben. Dadurch bilden sich unterschiedliche Koalitionen auf EU-Ebene, deren Durchsetzungsfähigkeit von den Stimmgewichten im Rat abhängt. Es lässt sich sehr überzeugend belegen, dass Zahlungen aus dem EU-Haushalt als Kompensation für die potenziellen Verlierer weiterer Integrationsschritte erfolgten.[15] Die Gruppen in den Mitgliedstaaten, die durch Marktöffnungen und den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse verlieren, verlangen im politischen Prozess in ihrem Land Kompensationen für ihre Verluste. Der EU-

12 Die Zahlen stammen von der Kommission der Europäischen Union: Allocation of 1998 EU Operating Expenditure by Member State, Luxemburg, verschiedene Jahrgänge.

13 Siehe Angel de la Fuente/Rafael Doménech: The Redistributive Effects of the EU Budget: An Analysis and a Proposal for Reform, CEPR Discussion Paper No. 2113, 1999, revidierte Fassung 2001.

14 Siehe Karen H. Midelfart-Knarvik/Henry G. Overman: Delocation and European Integration: Is Structural Spending Justified?, in: Economic Policy 35 (2002), S. 321-359.

15 Siehe dazu Alberto Alesina/Roman Wacziarg: Is Europe Going Too Far?, in: Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy 51 (1999), S. 1-42; Iain Begg: Reshaping the EU Budget: Yet Another Missed Opportunity, in: European Urban and Regional Studies 7 (2000), S. 51-62 und Cay Folkers: Die Funktion des Europäischen Haushalts im Integrationsprozess, in: Hans-Friedrich Eckey/Reinhold Kosfeld/Wilfried Stock (Hrsg.): Ordnungspolitik, Stuttgart 2001, S. 45-68.

Haushalt hat diese Funktion offenbar schon frühzeitig im Integrationsprozess erhalten, als die französische Regierung unter dem Druck der Bauernlobby die Gemeinsame Agrarpolitik als Gegenleistung für ihre Zustimmung zum Gemeinsamen Markt der Römischen Verträge forderte. Die Schaffung eines Kohäsionsfonds als Kompensation für Spaniens Zustimmung zur Wirtschafts- und Währungsunion stellt ein weiteres Beispiel dar. Schließlich belegen auch die schubweisen Ausweitungen der Strukturfonds bei den unterschiedlichen Erweiterungsrunden die Kompensationshypothese.

Diese Kompensationsmechanismen erklären auch, warum reiche Mitgliedstaaten zu Nettoempfängern des EU-Haushalts werden können und warum Mitgliedstaaten mit allenfalls durchschnittlicher Wirtschaftskraft Nettozahler sind. Beispielsweise war Dänemark über eine längere Zeit Nettoempfänger, während Deutschland heute noch einen erheblichen Anteil als Nettozahler trägt, obwohl es nach der Wiedervereinigung allenfalls ein durchschnittliches Volkseinkommen hat. Im ersten Fall verlangte der starke Widerstand der dänischen Wähler gegen weitere Integrationsschritte eine Kompensation, während Deutschland sich erst langsam daran machte, seine Nettozahlerposition in Frage zu stellen, um keine Irritationen bei den EU-Partnern so kurz nach der Wiedervereinigung hervorzurufen. Alles in allem muss man daher feststellen, dass der EU-Haushalt und seine Struktur eher vor dem Hintergrund solcher polit-ökonomischer Ansätze als durch gängige Fairness-Überlegungen, wie sie bei einem Finanzausgleichssystem Pate stehen sollten, zu erklären ist.

Hinzu kommt, dass das Parlament sich im EU-Machtgefüge immer mehr Mitspracherechte erkämpft hat und sich dies auch in einer Ausweitung seines Einflusses auf das Budget niederschlägt. Diese Ausweitung erfolgt weniger deutlich in rechtlicher Hinsicht als durch eine faktisch erhöhte Einflussnahme über ein größeres Gewicht der nicht-obligatorischen Ausgaben, also vornehmlich der Strukturfonds. Betrachtet man den Budgetprozess, so hat das Parlament die Möglichkeit und die Anreize, seinen Einfluss auf die EU-Finanzen zu erhöhen.[16] Budgetentscheidungen sind in der Europäischen Union daher das Resultat einer Interaktion zwischen den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat, wenn mit der Finanziellen Vorausschau der Finanzrahmen der Europäischen Union für die Zukunft festgelegt wird, und dem Europäischen Parlament, wenn es um die Ausgestaltung dieses Finanzrahmens von Jahr zu Jahr geht. Daher dürften die unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten über den Rat, aber auch über Abgeordnete aus den jeweiligen Ländern im Parlament für die Höhe und die Struktur der Unionsausgaben ausschlaggebend sein. Betrachtet man die Stimmgewichte der Länder im Rat, so zeichnet sich ein relativ höheres Gewicht kleiner Länder ab als ihnen gemäß ihrer Bevölkerungszahl eigentlich zustünde. Sie sollten im Vergleich zu den großen Mitgliedstaaten daher auch relativ mehr an Zahlungen aus dem Budget erhalten.[17]

Empirisch lässt sich für die Periode von 1973 bis 1999 der Einfluss der Mitgliedstaaten gemäß ihrem Stimmgewicht im Rat auf die Nettozahlungen pro Kopf aus dem EU-Haushalt tatsächlich signifikant nachweisen.[18] Je höher die Stimmgewichte, um so höher sind die empfangenen Nettozahlungen. Darüber hinaus führt der Einfluss der Mitgliedstaaten über ihre Parlamentarier im Europäischen Parlament aber ebenfalls zu höheren Nettozahlungen. Dabei ergibt sich gemäß den empirischen Untersuchungen ein etwas stärkerer Einfluss der

16 Siehe dazu Lars P. Feld/Gebhard Kirchgässner/Hannelore Weck-Hannemann: Enlargement and the European Budget: Budgetary Decision-Making and Fiscal Constraints, in: Bernard Steunenberg (Hrsg.): Widening the European Union: The Politics of Institutional Change and Reform, London 2002, S. 144-162.

17 Siehe Charles B. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München [4]2001.

18 Siehe Jonathan Rodden: Strength in Numbers? Representation and Redistribution in the European Union, in: European Union Politics 3 (2002), S. 151-175.

Mitgliedstaaten im Rat, was auf Grund der Bedeutung der Finanziellen Vorausschau für das EU-Budget nicht verwunderlich ist. Betrachtet man verschiedene Zeitperioden, so reduzierte sich der Einfluss des Rates zu Gunsten des Parlaments nach dem Beitritt Griechenlands 1981, erhöhte sich aber wieder nach der nächsten Erweiterungsrunde um Spanien und Portugal im Jahr 1986 und ist seither wieder etwas gesunken. Neben diesen politischen Einflussgrößen haben der Anteil der Beschäftigung in der Landwirtschaft und die Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten einen signifikant positiven Einfluss darauf, wie viel sie aus dem EU-Budget an Nettozahlungen erhalten. Mitgliedstaaten mit einem höheren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf erhalten signifikant geringere Nettozahlungen.
Diese empirische Evidenz belegt, dass einerseits die politischen Einflussmöglichkeiten über den Rat und das Parlament dafür verantwortlich sind, wie viel an Nettozahlungen in die jeweiligen Mitgliedstaaten fließt. Damit lässt sich erklären, dass die zuvor angedeutete Umverteilung durch den EU-Haushalt zwischen den Mitgliedstaaten und nicht zwischen den Regionen erfolgt. Daneben deutet die Verschiebung des Einflusses zwischen Rat und Parlament an, dass Veränderungen in der Struktur des EU-Haushalts auf Grund der Bedeutung beider EU-Institutionen im Budgetprozess zustande kommen können. Dass die Einkommensumverteilung nicht völlig an traditionellen Umverteilungszielen vorbei geht, verdeutlicht die Tatsache, dass Länder mit höherer Wirtschaftskraft eine schlechtere Nettoposition haben. Schließlich haben sich offenbar bislang auch die Agrarlobbies in der Union durchgesetzt, da diejenigen Länder eine bessere Nettoposition haben, in denen die Beschäftigung in der Landwirtschaft höher ist. Es sind damit vorwiegend politische Erwägungen, welche die finanziellen Aktivitäten der Europäischen Union zu erklären vermögen.

Die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 vor dem Hintergrund dieser Überlegungen

Die Kommission hat in ihrem Entwurf für die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 offenbar versucht, beiden Kriterien (auf Basis des Status quo) Rechnung zu tragen: Sie versucht einerseits eine Umlenkung von Ressourcen in diejenigen Bereiche, die eher als europäische öffentliche Aktivitäten in Frage kommen. Andererseits beachtet sie aber auch die politischen Restriktionen, gemäß denen durch die anstehende Verschiebung der Zahlungen aus dem EU-Budget an die neuen Mitgliedstaaten keine allzu großen Verluste in den gegenwärtigen Verteilungspositionen entstehen dürfen. Dazu setzt sie für den angegebenen Zeitraum drei politische Prioritäten fest.[19] Erstens soll der Binnenmarkt so vollendet werden, dass eine nachhaltige Entwicklung in der Union möglich wird. Damit sind die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, die Kohäsion und nachhaltige Bewirtschaftung beziehungsweise der Schutz der natürlichen Ressourcen angesprochen. Zweitens möchte die Kommission das Ziel der Unionsbürgerschaft intensiver verfolgen. Sie spricht damit die Vollendung eines Raums der Freiheit, des Rechts, der Sicherheit und des Zugangs zu den Leistungen der Daseinsvorsorge an. Drittens möchte die Kommission, dass Europa seine Rolle als globaler Partner wahrnimmt, regionale Verantwortung übernimmt und seinen Beitrag zur zivilen und strategischen Sicherheit leistet.

19 Siehe dazu Kommission der Europäischen Union: Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen: Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013, Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2004) 101, Brüssel 2004 und Kommission der Europäischen Union: Finanzielle Vorausschau 2007-2013, Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2004) 487, Brüssel 2004.

Übersicht 2: Finanzielle Vorausschau 2007-2013 in Millionen Euro zu konstanten Preisen von 2004

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen (inkl. Landwirtschaftspolitik)	57180	57900	58115	57980	57850	57825	57805
Nachhaltiges Wachstum (inkl. Struktur- und Wachstumsfonds)	59675	62795	65800	68235	70660	73715	76785
Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1630	2015	2330	2645	2970	3295	3620
Die EU als globaler Partner	11400	12175	12945	13720	14495	15115	15740
Verwaltung	3675	3815	3950	4090	4225	4365	4500
Verpflichtungsermächtigungen (total)	133560	138700	143140	146670	150200	154315	158450
Zahlungsermächtigungen (total)	124600	136500	127700	126000	132400	138400	143100
Mittel für Zahlungen (in % des BNE)	1.15	1.23	1.12	1.08	1.11	1.14	1.15

Quelle: Kommission der Europäischen Union: Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen: Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013, Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2004) 101, Brüssel 2004, S. 35.

Die beiden letztgenannten Ziele umfassen (wenigstens teilweise) diejenigen Politikbereiche, die gemäß den Überlegungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus als europäische öffentliche Güter in Frage kommen. Ein stärkere Rolle der Union im Bereich der inneren und der äußeren Sicherheit ist durchaus erwünscht. Dass dies auch mit einem nennenswert gestiegenen Finanzvolumen verbunden sein muss, kann jedoch bezweifelt werden. Wie bereits zuvor angemerkt, sollte die Europäische Union hier vor allem koordinierend wirken. Im Bereich der Einwanderungspolitik sieht die Finanzielle Vorausschau jedoch lediglich Finanzmittel zur Erfüllung der Koordinationsfunktion vor. Ganz ähnlich verhält es sich mit den Maßnahmen im Bereich der Justiz und der Sicherheit. Auch in der Außenpolitik sind solche finanziellen Mittel vorgesehen. Es finden sich aber auch (noch sehr vage gehaltene) Vorschläge für eine europäische Politik zur Sicherung der Daseinsvorsorge, deren finanzielle Konsequenzen nicht deutlich werden und von vornherein nicht abzuschätzen sind. Dass der Union für die Daseinsvorsorge in den Mitgliedstaaten – von Sicherheits- und Umweltstandards bis zu öffentlichen Leistungen beispielsweise in Bereichen wie Gesundheit, Bildung und Verkehr – verantwortlich sein soll, ist äußerst fragwürdig. Die finanziellen Implikationen in diesen Bereichen können zudem enorm sein. Von Aktivitäten im Bereich der Daseinsvorsorge ist daher dringend abzuraten. Daneben finden sich unter dem Stichwort der Unionsbürgerschaft in der Finanziellen Vorausschau auch noch Fördermaßnahmen der europäischen Kultur und Vielfalt. Darunter fallen etwa Subventionen an die europäische Filmindustrie. Auch diese Ausgaben sind inakzeptabel und sollten daher nicht getätigt werden. In der Rubrik ‚Globale Partnerschaft' sind zudem noch Ausgabenposten verbucht, die bereits heute im Rahmen der Entwicklungspolitik aufgewendet werden. Die in der Finanziellen Vorausschau (siehe Übersicht 2) insgesamt für die Innen- und Außenpolitik eingesetzten Mittel sind schließlich aber nicht übermäßig hoch, so dass einer Ausweitung des EU-Haushalts in diesen Ausgabenbereichen, von den angemerkten Problemfällen abgesehen, keine grundsätzlichen Bedenken entgegenstehen. Offenkundig zielt die Kommission vor allem auf Zahlungen im Rahmen ihrer koordinie-

renden Aktivitäten ab, was grundsätzlich mit der ökonomischen Theorie des Föderalismus begründet werden kann.
Anders sieht dies in der Ausgabenkategorie ‚Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen' aus. Dahinter verbergen sich im Wesentlichen die Ausgaben der Union für die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik. Hinzu kommen Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik. Neu an dieser Gliederung ist, dass die im Rahmen des Garantiefonds getätigten Marktstützungsmaßnahmen und Direktbeihilfen und die zuvor unter den Strukturfonds angesiedelten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums nun zusammengeführt werden. Durch Überlegungen aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus ist die Gemeinsame Agrarpolitik nicht abgedeckt. Sie ist im Wesentlichen perpetuierter Bestandteil einer einmal getroffenen Kompensationsvereinbarung im Rahmen der europäischen Integration. Allerdings ist der Kommission durch die im Europäischen Rat bereits beschlossene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2013 bereits ein finanzieller Rahmen vorgegeben, den sie nicht verlassen kann. Es wäre wünschenswert, eine mutigere Reform der europäischen Landwirtschaftspolitik durchzuführen, bei der eine noch stärkere Reduzierung der Markteingriffe (Abschaffung des Systems der Interventionspreise) durch weitere Einkommensbeihilfen an die Bauern ersetzt würde. Dies lässt sich jedoch nicht als Argument gegen die Finanzielle Vorausschau verwenden, sondern wäre dem Europäischen Rat anzulasten, der den Kompromiss zur Agrarpolitik herbeigeführt hat.
Schließlich versucht die Kommission in der Rubrik ‚Nachhaltiges Wachstum' neue Impulse für die Wettbewerbsfähigkeit und die Kohäsion in der Europäischen Union zu setzen. Sie subsumiert darunter eine Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung der Lissabon-Strategie, wie etwa die Vollendung und Verbesserung des Binnenmarktes, die Wahrung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie oder die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, aber auch eine Stärkung von Forschung und Entwicklung. Ein guter Teil der hier aufgeführten Maßnahmen erfordert lediglich regulatorische Aktivitäten, die kaum finanzwirksam sein dürften. Sie betreffen insofern die Finanzielle Vorausschau nicht, auch wenn einige kritische Punkte, etwa im Hinblick auf die Sinnhaftigkeit der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie, anzumerken sind. Die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen stellt sich im Wettbewerbsprozess heraus, ohne dass es dazu industriepolitischer Aktivitäten des Staates, auch der Union, bedürfte. Kompetenzen in diesem Bereich stehen der Europäischen Union genauso wenig wie bei der Förderung des Mittelstandes zu. Problematisch sind auch die Maßnahmen für eine sozialpolitische Agenda in der Union, die nicht in die Kompetenz der Union fallen. Daneben sieht die Kommission mehr Mittel für Forschung und Entwicklung vor. Auch dies ist zunächst im Hinblick auf die Kompetenzzuordnung nicht durch die ökonomische Theorie des Föderalismus abgedeckt. Allerdings begibt sich die Europäische Union in gewissem Maße in Konkurrenz zu den nationalen und regionalen Forschungsaktivitäten, was schließlich aus staatspolitischer Sicht begrüßenswert ist. Geteilte Zuständigkeiten in der Forschungspolitik wirken in einer Art politischer Gewaltenteilung gegen die Instrumentalisierung der Forschung für politische Zwecke. Damit wird es eher möglich, die Forschungspolitik an den sachlichen Bedürfnissen der Forschung selbst und den wirtschaftlichen Erfordernissen auszurichten. Eine Ausdehnung der Mittel in diesem Bereich ist daher nicht kritisch zu bewerten.
In der Kategorie ‚Nachhaltiges Wachstum' verbergen sich auch die alten Strukturfonds, der Regional- und Sozialfonds, sowie der Kohäsionsfonds, die nach den Vorschlägen der Agenda 2007 an veränderten Förderzielen ausgerichtet werden sollen. Lediglich drei Ziele sollen zukünftig verfolgt werden. Mit dem Konvergenzziel beabsichtigt die Kommission, den Aufholprozess der Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand zu beschleuni-

gen. Dafür sollen vor allem Investitionen in Sachkapital und Humanvermögen, eine Förderung von Innovationen und eine erhöhte Anpassungsfähigkeit an den Strukturwandel sorgen. Für das Konvergenzziel sind 78,54 Prozent der Gesamtmittel der Fonds und damit 264 Miliarden Euro vorgesehen. Mehr als zwei Drittel der für dieses Ziel vorgesehenen Mittel sollen an Regionen gezahlt werden, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter 75 Prozent des Unionsdurchschnitts liegt. Knapp ein Viertel der für dieses Ziel vorgesehenen Mittel fließen an Empfängerländer des Kohäsionsfonds. Das Ziel ‚Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung' dient dazu, den Mitgliedstaaten auch außerhalb der Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand beim Strukturwandel zu helfen. Förderberechtigt sind folgerichtig auch alle Gebiete, die nicht unter das erste Konvergenzziel fallen. Dabei sollen die Mitgliedstaaten eine Liste der Regionen vorlegen, für die sie ein Programm zur Kofinanzierung durch den Regionalfonds einreichen wollen. Für dieses Ziel sind 17,22 Prozent der Gesamtmittel der Fonds vorgesehen. Schließlich sollen die verbleibenden Mittel der Fonds für das Ziel ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit' eingesetzt werden. Insgesamt sollen die Verpflichtungsermächtigungen im Bereich der ‚Kohäsionspolitik für Wachstum und Beschäftigung' von geplanten 38,8 Milliarden Euro im Jahr 2006 auf 47,57 Milliarden Euro im Jahr 2007 und dann kontinuierlich auf 50,96 Milliarden Euro im Jahr 2013 anwachsen. Schließlich zielt die Kommission auch darauf ab, Reibungsverluste und Ineffizienzen in der Regionalförderung zu minimieren. So sollen die Fördermaßnahmen nur durch einen einzigen Fonds finanziert und die Mitgliedstaaten stärker in die Verantwortung bei der Durchführung der Programme genommen werden.
Noch stärker als bisher versucht die Kommission mit den Anpassungen in der Kohäsionspolitik, den räumlichen Einkommensausgleich in der Union voranzutreiben. Durch die Veränderungen in den Strukturfonds ist es zudem weiter möglich, nicht nur Regionen in den neuen Mitgliedstaaten, sondern auch in den alten 15 Mitgliedstaaten zu fördern. Dies dürfte die Aufnahme der ‚Neuen' in die finanzwirksamen Politikbereiche der Europäischen Union erleichtern. Außerdem schlägt die Kommission vor, in dieser Ausgabenrubrik neu einen Wachstumsanpassungsfonds einzurichten, um flexibel auf veränderte Rahmenbedingungen zur Umsetzung ihrer Strategien für Kohäsion und Wachstum einzugehen. Sie möchte damit auf Krisen reagieren, die von internationalen Entwicklungen in Wirtschaft und Handel ausgehen. Dieses Instrument würde es der Kommission einerseits ermöglichen, eine makroökonomische Konjunkturpolitik zu betreiben. Da die vorgesehenen Mittel von einer Milliarde Euro dafür zu gering wären, könnte dies rasch weitere Forderungen nach neuen Einnahmen nach sich ziehen. Eine Kompetenz der Europäischen Union zur makroökonomischen Stabilisierung ist allgemein auf Grund der schlechten Erfahrungen der europäischen Nationalstaaten mit ihrer Konjunkturpolitik abzulehnen. Andererseits, und das dürfte die für die Kommission bedeutendere Motivation sein, würde damit in den Verhandlungen zur Finanziellen Vorausschau ein Instrument zur Kompensation der heutigen Nettozahler für ihre Verluste in Folge des nun größeren Geltungsbereiches der finanzwirksamen Politikbereiche der Union geschaffen. Ihre Zustimmung zur Finanziellen Vorausschau könnte mit den Maßnahmen im Bereich des nachhaltigen Wachstums leichter zu bekommen sein.

Ausblick

Der Vorschlag der Kommission für die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 ist damit ein mutiger Schritt zur Weiterentwicklung der Union. Sie versucht erstens, die Beitrittsländer in die finanzwirksamen Politikbereiche der Union einzubinden. Da bei begrenzten Mitteln

in allen Mitgliedstaaten Widerstände sowohl von Seiten der Nettozahler als auch der Nettoempfänger der alten EU-15 zu erwarten sind, bietet die Kommission mit dem Wachstumsfonds eine neue Kompensationsmöglichkeit, die es den Nettoempfängern erleichtern soll, diesem Entwurf zuzustimmen. Zweitens soll eine größere Rolle der Europäischen Union im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft sowie der Forschung und Entwicklung verankert werden, was wiederum den Nettozahlern zugute kommen könnte. Drittens dient auch die Neuorientierung der Strukturfonds dazu, die finanziellen Konsequenzen des Beitritts der osteuropäischen Mitglieder für die Altmitglieder abzufedern. Aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus ist es viertens zu begrüßen, dass die Union eine verstärkte koordinierende Rolle im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit wahrnehmen soll.

Alles in allem bietet dieser Entwurf somit einerseits die Möglichkeit, die Union stärker auf diejenigen Politikbereiche auszurichten, die sie aus ökonomischer Sicht wahrnehmen sollte. Andererseits ist die Finanzielle Vorausschau ein Paket, das Möglichkeiten für Kompensationszahlungen an die alten Mitgliedstaaten bietet, um keine allzu starken Verluste durch die Erweiterung der Europäischen Union hinnehmen zu müssen. Kritisch zu beurteilen ist hingegen die vorgesehene Ausweitung der EU-Kompetenzen in einer Reihe von Bereichen, wie etwa der Industriepolitik oder der Sozialpolitik, sowie der geringe Mut bei der Rückführung der Landwirtschaftspolitik. Dass der Entwurf trotzdem insgesamt als mutig zu bezeichnen ist, liegt an dem Versuch, alle möglichen Ziele unter einen Hut zu bringen – auch wenn dies leicht zu seinem Scheitern führen könnte.

Koordinierung à la Keynes? Der Makroökonomische Dialog des Kölner Prozesses

*Torsten Niechoj**

Mit dem Kölner Gipfel im Jahre 1999 hat der Europäische Rat den Makroökonomischen Dialog (MD) als weiteres Koordinierungsverfahren neben denjenigen des Luxemburger und des Cardiffer Prozesses etabliert. Seit nunmehr sechs Jahren diskutieren halbjährlich Vertreter des Ministerrates, der Kommission, der Europäischen Zentralbank, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber die makroökonomischen Bedingungen in der Europäischen Union. Ziel des Gremiums ist es, Wachstum ohne Inflationsdruck herbeizuführen und einen Anstieg der Beschäftigung zu erreichen.[1] Dazu sollen die beteiligten Akteure für eine Abstimmung der Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik untereinander Sorge tragen. Der MD ist ein Gremium des reinen Informationsaustausches und erstellt keinen Bericht und keine Richtlinien; zudem werden die Verläufe der Treffen vertraulich behandelt. Geschaffen zu einem Zeitpunkt, als alle Regierungen der großen EU-Länder sozialdemokratisch geführt wurden, schien der MD auf einen Politikwechsel hin zu einer keynesianisch inspirierten Beschäftigungspolitik zu verweisen. „By contrast [to the Luxembourg and Cardiff processes]", so formuliert Heise diesen Eindruck, „the Cologne Process is founded on macroeconomic, demand theory notions, so that it can also be seen as part of a ‚Euro-Keynesian' strategy."[2] Kann der MD also als Wendepunkt einer neu ausgerichteten Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union verstanden werden, oder stellt er nur einen zaghaften, letztlich aber gescheiterten Versuch dar? Ließe sich zeigen, dass der MD tatsächlich die Funktion eines neuen und keynesianisch ausgerichteten Steuerungsnukleus für die Wirtschaftspolitik in der Europäischen Währungsunion (EWU) einnähme, hätte dies weit reichende Folgen. Denn damit stellte der MD einen Fremdkörper innerhalb des seit längerem gewachsenen Institutionensystems dar, da dieses auf anderen wirtschaftspolitischen Überzeugungen aufsetzt und andere Ziele anstrebt: Das Statut der Europäischen Zentralbank, der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, die alle wirtschaftspolitischen Bereiche umfassenden Leitlinien des Ministerrats für die Europäische Union, sind auf Defizitbegrenzung der öffentlichen Haushalte, Arbeitsmarktdezentralisierung und ein striktes Preisniveauziel ausgerichtet. Ein keynesianisch orientiertes Koordinationsgremium zielt dagegen auf eine zentralisierte Abstimmung der makroökonomisch relevanten Politikbereiche mit bindenden Absprachen zur Stabilisierung der Wirtschaft.

Um zu klären, ob der MD eine Hinwendung zu einer verstärkt keynesianischen Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene markiert hat, stelle ich zu Beginn die konfliktreiche Entstehungsgeschichte des MD dar und umreiße die unterschiedlichen Positionen zu Zielen und Aufbau des MD. Im dann folgenden Abschnitt stelle ich die Resultate des Kölner Gipfels zusammen. Anschließend wird der Einfluss des MD auf die bisherige und zukünftige Wirtschaftspolitik diskutiert: Ich beschreibe das Gremium als Koordinierungsinstanz und analy-

* Dr. Torsten Niechoj, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

1 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Köln), 3. und 4. Juni 1999, http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=57872&LANG=4 (letzter Zugriff: 12.10.2004).

2 Arne Heise: The »Cologne Process«: A Neglected Aspect of European Employment Policy, in: Internationale Politik und Gesellschaft 2/2002, S. 88-102, hier S. 89.

siere die Auffassungen der Akteure, die im MD versammelten Handlungskompetenzen und den institutionellen Kontext. Auf der Basis des so bestimmten Interaktionsraums lässt sich zeigen, welche Auswirkungen auf die Makroökonomie sich durch den MD ergeben.

Entstehung und Intentionen des Makroökonomischen Dialogs

Der Vertrag von Maastricht markierte 1992 den Einstieg in die Wirtschafts- und Währungsunion, ohne tatsächlich ein Gleichgewicht von ökonomischer und monetärer Integration vorzusehen. Von sozialdemokratischer Seite wurden wiederholt Konzepte vorgelegt, um – orientiert an keynesianischen Vorstellungen eines investitionsgetriebenen Wachstums und aktiver Arbeitsmarktpolitik – ein Gegengewicht zu einer vorrangig währungspolitischen Integration zu schaffen.[3] Die offiziellen wirtschaftspolitischen Dokumente von Seiten der Europäischen Union sprachen damals jedoch eine andere Sprache. Das 1993 präsentierte Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" verknüpfte eine wirtschaftsliberale Grundhaltung mit einigen wenigen keynesianischen Elementen.[4] Teile des Weißbuchs flossen in die 1993 erstmals herausgegebenen Grundzüge der Wirtschaftspolitik ein. Bis heute formulieren diese den wirtschaftspolitischen Konsens auf europäischer Ebene und setzen auf Strukturreformen der Arbeits-, Produkt- und Dienstleistungsmärkte, die neue Wachstumspotenziale schaffen sollen.[5] Diese Potenziale können realisiert werden, so die Grundzüge, wenn entsprechende Rahmenbedingungen gelten: Die Geldpolitik ist an Preisniveaustabilität auszurichten, die Haushalte sind auszugleichen oder überschüssig zu gestalten und die Lohnpolitik soll moderat sein, um Einstellungsanreize für die Arbeitgeber zu schaffen.

An dieser Ausrichtung der Wirtschaftspolitik änderte sich auch kaum etwas mit der Hereinnahme eines Beschäftigungskapitels im Amsterdamer Vertrag 1997, da dort nicht makroökonomische Politik, sondern allein die Arbeitsmarktpolitik behandelt wurde.[6] Die von den sozialdemokratischen Parteien angeregte stärkere Betonung keynesianischer makroökonomischer Instrumente wurde nicht umgesetzt. Im Gegenteil, mit dem in Amsterdam beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) kam es zu einer Aufwertung nicht-keynesianischer Elemente, da der Pakt einseitig auf Defizitbegrenzung ausgerichtet wurde.[7] Eine Sondertagung des Europäischen Rates zu Beschäftigungsfragen im gleichen Jahr und der kurz danach stattfindende Luxemburger Gipfel brachten als Ergebnis eine umfangreichere Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik durch den so genannten Luxemburg-Prozess. Wie bereits im Amsterdamer Beschäftigungskapitel spielten makroökonomische Aspekte auch hier keine besondere Rolle.[8] Dies änderte sich erst durch Wahlerfolge sozial-

3 Vgl. Party of European Socialists: The European Employment Initiative, text adopted by the Party Leaders at the PES Summit in Corfu, revised version of the December 1993 declaration, Corfu 1994; Party of European Socialists/ECOFIN Group: The New European Way – Economic reform in the framework of EMU, Brüssel 1998; Party of European Socialists: A European Employment Pact for a New European Way. Report from PES Party Leaders, presented by Antonio Guterres, Brüssel 1999.

4 Vgl. Europäische Kommission: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Reihe: Weißbuch, Brüssel 1993.

5 Vgl. Marica Frangakis: 2002 and 2003 Broad Economic Policy Guidelines. The BEPGs as a policy coordination instrument, in: Transfer 4/2003, S. 729-736.

6 Vgl. Johannes Schweighofer: Ist die ›europäische Beschäftigungsstrategie‹ nach fünf Jahren am Ende? Zur Evaluierung des Luxemburg-Prozesses 1998–2002 (Teil 1), in: Wirtschaft und Gesellschaft, Jg. 28, 4/2002, S. 489-525.

7 Vgl. António J. Cagral: Main Aspects of the Working of the SGP, in: Anne Brunila/Marco Buti/Daniele Franco (Hrsg.): The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU, Houndmills/Basingstoke/Hampshire/New York 2001, S. 139-157.

8 Vgl. David Foden: The establishment of the European pact for employment, in: Emilio Gabaglio/Reiner Hoffmann (Hrsg.): European Trade Union Yearbook 1999, Brüssel 2000, S. 241-252.

demokratischer Parteien, die dazu führten, dass 1998 in allen vier großen EU-Ländern – Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland – sowie in weiteren kleineren Ländern sozialdemokratische Parteien oder sozialdemokratisch geführte Koalitionen regierten. Diese Chance nutzend regten der deutsche Kanzler Schröder und der französische Präsident Chirac in einen gemeinsamen Brief an, auf dem Wiener Gipfel einen Beschäftigungspakt in Angriff zu nehmen. Erste Ergebnisse wurden dort als Wiener Strategie für Europa, so der Titel der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, ausformuliert.[9] Darin wurde die nachfolgende deutsche Präsidentschaft mit der Ausarbeitung eines Europäischen Beschäftigungspaktes betraut.

Auftragsgemäß bereitete der deutsche Wirtschafts- und Finanzminister Lafontaine für den Kölner Gipfel einen Entwurf für einen Pakt vor. Dieses Papier vom 24. Februar 1999 trat für eine stärker institutionalisierte und keynesianischen Intentionen folgende Koordinierung makroökonomischer Politiken ein.[10] Als Kernelemente des geplanten Europäischen Beschäftigungspaktes wurde zweierlei empfohlen. Erstens sollte die Fiskalpolitik sich stärker auf Investitionen konzentrieren und die automatischen Stabilisatoren wirken lassen. Die Lohnpolitik sollte sich gemäß der Trendproduktivität entwickeln. Wäre derart die Preisniveaustabilität gewahrt, könne die Geldpolitik sich verstärkt auf die Förderung des Wachstums und der Beschäftigung konzentrieren. Zweitens wurde im Entwurf die Einsetzung eines neuen Dialoggremiums zur Abstimmung der Politiken empfohlen. Unter Bezug auf die Überwachungsprozeduren des SWP wurde weiterhin vorgeschlagen, ein neutrales Beobachtungs- und Analyseverfahren für Lohnentwicklungen zu schaffen.

Die Lage änderte sich, als am 11. März 1999 Lafontaine völlig überraschend zurücktrat. Die deutschen Sozialdemokraten übernahmen verstärkt Positionen der britischen Dritte-Weg-Politik. Mit einem gemeinsamen Positionspapier im Juni 1999 setzten Schröder und Blair ein Fanal für eine „angebotsorientierte Agenda für die Linke".[11] Wirtschaftspolitisch verabschiedete sich die SPD zwar nicht von einer korporatistisch koordinierenden Politik, aber von einer keynesianischen Makrosteuerung. Damit ging die rot-grüne Regierung in Deutschland sogar noch einen Schritt weiter als Tony Blair im Vereinigten Königreich. Dort spielten makroökonomische Überlegungen jedweder Couleur für den Vordenker von New Labour, den Soziologen Anthony Giddens, zwar keine Rolle, in der praktischen Fiskal- und Geldpolitik ließen sich aber weiterhin Übereinstimmungen mit einem keynesianisch orientierten Programm erkennen.[12] Anders war dies in Deutschland, wo nun fiskalische Konsolidierung und eine moderate Lohnpolitik im Vordergrund standen. Die Neuausrichtung schlug sich auch in der Haltung der deutschen Präsidentschaft zum Inhalt des Europäischen Beschäftigungspaktes nieder: In der revidierten Fassung des Präsidentschaftsentwurfs für den Europäischen Beschäftigungspakt wurde Preisniveaustabilität und die strikte Einhaltung des SWP in den Vordergrund gerückt.[13] Im weiteren Verlauf

9 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Wien), 11. und 12. Dezember 1998, http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=56445&LANG=4 (letzter Zugriff: 12.10.2004).

10 Vgl. EU-Council document 6872/99: European Employment Pact. Economic policy coordination for higher employment, Brüssel 1999.

11 Gerhard Schröder/Tony Blair: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, in: Hans-Jürgen Arlt/Sabine Nehls (Hrsg.): Bündnis für Arbeit. Konstruktion, Kritik, Karriere, Opladen/Wiesbaden 1999, S. 288-300, hier S. 292.

12 Vgl. Joachim Volz: Großbritannien: Erfolgreiche antizyklische Wirtschaftspolitik, in: DIW Wochenbericht, 13-14/2003, S. 197-201.

13 Vgl. EU-Council document 7490/99: European Employment Pact. Closer Co-operation for more Jobs in Europe, Brüssel 1999.

wurden die Formulierungen weiter umgeschrieben.[14] Dabei waren die vorgenommenen Veränderungen, insbesondere jene der späteren Entwürfe, sicherlich nicht mehr eindeutig dem Lafontaine-Rücktritt zuzuordnen, sondern Ausdruck der Kritik anderer Staaten an den deutschen Entwürfen und des schwindenden Rückhalts von französischer Seite nach der Demission des dortigen Wirtschafts- und Finanzministers Strauss-Kahn.[15]
Im letzten Entwurf des Europäischen Beschäftigungspaktes vor dem Gipfel blieb so vom ursprünglich keynesianisch ausgerichteten Politikprogramm kaum etwas übrig.[16] Die Finanzpolitik sollte dem SWP gemäß ausgeglichene oder überschüssige Budgets anstreben. Statt von automatischen Stabilisatoren oder aggregierter Nachfrage war nur noch nachrangig von einer Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Rede. Die Lohnentwicklung sollte nun mit Preisniveaustabilität und der Schaffung von Arbeitsplätzen vereinbar sein, ohne dass eine präzisere Richtlinie genannt wurde. Vorrangig auf Preisniveaustabilität wurde die Geldpolitik festgelegt.

Resultate des Kölner Gipfels

Die Ergebnisse des Kölner Gipfels, soweit es den MD betrifft, finden sich ausformuliert in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes und einer Resolution des Europäischen Rates zum Europäischen Beschäftigungspakt.[17] Beide orientierten sich in ihren Inhalten am Bericht an den Europäischen Rat 1999,[18] der mit dem Entwurf der deutschen Präsidentschaft identisch ist. In den Schlussfolgerungen wird der Köln-Prozess als dritte Säule des Europäischen Beschäftigungspakts neben den existierenden Luxemburg- und Cardiff-Prozessen eingeführt. Er besteht aus dem MD, der eine Koordinierung von Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik sicherstellen soll und alle makroökonomisch relevanten Akteure umfasst, also den Ministerrat und die Kommission als Regierungsvertreter, die Europäische Zentralbank als Zuständige für die Geldpolitik sowie Gewerkschaften und Arbeitgeber für die Lohnpolitik. Als reines Informationsaustauschgremium, das keine Berichte oder Empfehlungen veröffentlicht, ist der MD – im Gegensatz zum Luxemburg- und zum Cardiff-Prozess – auch nicht Teil der so genannten Offenen Methode der Koordinierung, die zwar ebenfalls der Politikkoordinierung dienen soll, dies jedoch über ein öffentliches Verfahren des Benchmarking, der Entwicklung von Leitlinien und der Implementierungsevaluierung institutionalisiert.

14 Vgl. EU-Council document 7969/99: European Employment Pact. Closer cooperation to boost employment and economic reforms in Europe, Brüssel 1999; EU-Ratsdokument 8327/99: Europäischer Beschäftigungspakt. Verstärkte Zusammenarbeit zur Verbesserung der Beschäftigungslage und zur Intensivierung der Wirtschaftsreformen in Europa, Brüssel 1999; EU-Ratsdokument 8705/99: Europäischer Beschäftigungspakt. Verstärkte Zusammenarbeit zur Verbesserung der Beschäftigungslage und zur Intensivierung der Wirtschaftsreformen in Europa, Brüssel 1999.

15 Vgl. EU-Ratsdokument 8906/99: European Employment Pact – Member States' contributions, Brüssel 1999.

16 Vgl. EU-Ratsdokument 8705/99: Europäischer Beschäftigungspakt. Verstärkte Zusammenarbeit zur Verbesserung der Beschäftigungslage und zur Intensivierung der Wirtschaftsreformen in Europa, Brüssel 1999.

17 Vgl. Europäischer Rat: Schussfolgerungen des Vorsitzes, Köln, 3. und 4. Juni 1999, in: Europäische Kommission (Hrsg.): Bulletin der Europäischen Union, 6/1999, Brüssel, S. 7-20; Europäischer Rat: Entschließung des Europäischen Rates über den Europäischen Beschäftigungspakt. Verstärkte Zusammenarbeit für mehr Beschäftigung und Wirtschaftsreformen in Europa, 1999, http://www.bma.de/download/broschueren/a221.htm (letzter Zugriff:12.10.2004).

18 Vgl. Europäischer Rat: Anhang I zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Entschließung des Europäischen Rates und Bericht über den Europäischen Beschäftigungspakt, in: Europäische Kommission (Hrsg.): Bulletin der Europäischen Union, 6/1999, Brüssel, S. 21-27.

In der Resolution wird der MD als Informationsaustauschgremium unter Wahrung der Akteursautonomie gekennzeichnet. Die Umsetzung etwaiger Politikoptionen stehen in alleiniger Verantwortung der einzelnen Akteure. Ziel ist eine Beschäftigungssteigerung bei Preisniveaustabilität durch eine verbesserte makroökonomische Zusammenarbeit. Genuine Aufgabe des MD ist Koordinierung *zwischen* den Politikfeldern, die Koordination innerhalb der Politiken fällt nicht in seinen Steuerungsbereich. Die Fiskalpolitik wird weiterhin durch den SWP und nationale Politiken bestimmt, die Geldpolitik liegt in alleiniger Verantwortung der Europäischen Zentralbank. Die Lohnpolitik ist Thema des Dialogs, verbleibt aber in Hoheit der nationalen Tarifparteien. Das Spezifische des MD ist somit einerseits die ausführlichere Thematisierung der Lohnpolitik gegenüber anderen Koordinierungsverfahren und andererseits die Abstimmung anderweitig verhandelter Makropolitiken.
In der Rückschau lässt sich festhalten, dass auf Grund der Stärke der Sozialdemokratie in Europa und ihrer zeitweilig pro-keynesianischen Orientierung die Politik mit der Einrichtung des MD kurzfristig mit einer Makroökonomik à la Keynes liebäugelte. Eine tief greifende Umorientierung folgte daraus aber nicht. Der Europäische Beschäftigungspakt nimmt zwar mit dem MD Ideen auf, die vor allem in ein keynesianisches Weltbild interdependenter und abzustimmender Politiken passen, liefert aber keine dafür hinreichenden Steuerungsinstrumente und orientiert sich wirtschaftspolitisch wenig an keynesianischen Vorstellungen. Der einmal mit der Konsolidierungs- und Preisniveaustabilisierungspolitik eingeschlagene Pfad im Zuge der Entstehung der Währungsunion wurde nicht verlassen, die Konvergenzkriterien und der SWP sowie die Politik der Europäischen Zentralbank blockierten eine keynesianische Makrosteuerung.[19] Die eingangs geschilderten Erwartungen eines Politikwechsels haben sich folglich nicht erfüllt. Dennoch steht am Ende dieses Prozesses ein neu geschaffenes Koordinierungsgremium, der MD. Welche Funktionen dieser Dialog unter den genannten Bedingungen ausfüllen kann, ist Thema des folgenden Abschnitts.

Koordinierung im Makroökonomischen Dialog

Als dritte Säule des Europäischen Beschäftigungspakts ist der MD Teil eines komplexen Systems zumeist weicher, partiell auch bindender Koordinierung. Welche spezifische Steuerungsleistung innerhalb des Systems existierender Verfahren kann der Dialog erfüllen? An der Entstehungsgeschichte des MD ist ablesbar, dass dieser als makroökonomische Ergänzung bestehender Prozeduren gedacht war. Warum wird aber eine Notwendigkeit gesehen, die einzelnen Politikbereiche miteinander zu koordinieren? Wären Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik jeweils in sich geschlossen gesteuerte Bereiche und hätten keinerlei Einflüsse aufeinander, dann wäre eine Koordinierung tatsächlich sinnlos, möglicherweise sogar kontraproduktiv. Eben diese Annahmen sind aber fraglich: Erstens können Interdependenzen – positive oder negative externe Effekte – zwischen den Politiken existieren, und zweitens ist es nur für den Bereich der Geldpolitik gegeben, dass mit der Europäischen Zentralbank eine einheitliche supranationale Entscheidungsinstanz existiert. Denkbar ist nun, dass eine Koordinierung innerhalb der Politiken sowie eine Koordinierung zwischen ihnen negative Externalitäten zwischen den nationalen Politiken eines Politikbereichs und zwischen den drei Politikbereichen auf supranationaler Ebene abschwächen und positive Externalitäten verstärken kann.[20] Hierin liegt die grundlegende

19 Vgl. Fritz W. Scharpf: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M./New York 1999, S. 105f.

20 Vgl. Jan Priewe: Kooperative makroökonomische Politik für stabile Preise und mehr Beschäftigung in Europa, in: Arne Heise (Hrsg.): Neues Geld – alte Geldpolitik? Die EZB im makroökonomischen Interaktionsraum, Marburg 2000, S. 259-301.

Intention des MD; interdependente (nationale und supranationale) Politiken machen eine gegenseitige Abstimmung wünschenswert, und Koordinierungsverfahren, so die Hoffnung, sind ein effektiver Weg, diese Abstimmung zu erreichen und im Ergebnis bislang unerreichte Wachstums- und Beschäftigungspotenziale auszuschöpfen sowie negative Auswirkungen von Politiken zu mildern.

Wenn, wie im Fall des MD und aller anderen weichen Koordinierungsverfahren auf europäischer Ebene, die beteiligten Akteure nicht weisungsabhängig sind und keine bindenden Sanktionen existieren, kann der Dialog nur zu einer erfolgreichen Koordinierung führen, falls alle Beteiligten von einer Zusammenarbeit und gemeinsamen oder gleich gerichteten Handlungsweisen profitieren oder zumindest glauben, sie profitierten davon. Denn nur dann besteht überhaupt der Wille, gemeinsam zu handeln und gemeinsam Probleme zu lösen. Dementsprechend liegt das Hauptaugenmerk auf der Herausbildung einer konsensualen Weltsicht und Handlungsperspektive, die die Vorteile eines kooperativen Umgangs betont.

Über eine gemeinsame Einschätzung der Situation und der notwendigen Handlungsschritte sowie über eine sanfte Form der Verbindlichkeit soll Politikkoordinierung möglich werden. Konkretisiert für den MD heißt dies dann: „In the course of this [Macroeconomic] dialogue, the starting position and future prospects could be discussed on the basis of statistical data and analyses, and ideas could be exchanged as to how, while retaining their respective responsibilities and preserving their independence, those involved consider that a policy mix can be achieved that is conducive to growth and employment under conditions of price stability."[21] Dementsprechend ist dem eigentlichen MD eine technisch orientierte Gesprächsrunde vorgelagert, die versucht, basierend auf einer statistischen Aufbereitung der ökonomischen Situation durch die Generaldirektion ECOFIN, zu einer gemeinsamen Interpretation der ökonomischen Lage zu kommen. Auf Basis dieser Vorarbeiten soll auf politischer Ebene des MD ein Ideenaustausch für eine koordinierte Politikgestaltung stattfinden. Die Treffen der politischen Ebene finden zwei Mal im Jahr statt und werden jeweils durch ein Treffen der technischen Ebene vorbereitet.

Diese institutionelle Struktur des MD bietet – für sich genommen – eine Reihe guter Voraussetzungen, um zu einer kooperativen Atmosphäre und in der Folge einem koordinierten policy mix zu kommen: Wiederholte Treffen schaffen eine persönlichere Beziehung zwischen den Akteuren und lassen so eine Vertrauensbildung zu. Die Aufbereitung der ökonomischen Lage fördert eine sachliche Orientierung bei den Beteiligten. Die Vertraulichkeit der Sitzungen ermöglicht den Beteiligten, unabhängiger von den sie repräsentierenden Organisation zu agieren, was Kompromisse fördert. Durch die Einbindung hochrangiger Organisationsvertreter wie Minister und Vorsitzende besteht ein höheres Maß an Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den entsendenden Organisationen als bei niedrigrangigen, die jede Entscheidung erst organisationsintern gegenprüfen müssen. Eine Einigung auf eine gemeinsame Weltinterpretation und darauf aufbauend sinnvolle Politikmaßnahmen und ein abgestimmtes Vorgehen, welches über ein gegenseitiges Zur-Kenntnis-Geben der jeweils beabsichtigten Handlungsschritte hinausgeht, scheinen damit erreichbar. Somit ist eine institutionelle Form der Akteursinteraktion geschaffen worden, die erstmals alle makroökonomischen Akteure zusammenbringt und im Prinzip eine weitergehende Zusammenarbeit und Politikkoordinierung ermöglichen sollte.

21 Cologne European Council: Conclusions of the Presidency 1999, http://www.europarl.eu.int/summits/kol2_en.htm (letzter Zugriff: 12.10.2004).

Koordinierung kann dabei unterschiedliche Formen annehmen:[22] Bei reinem Informationsaustausch werden die Externalitäten des Handelns nur insoweit koordiniert als das weiterhin autonome strategische Handeln der Akteure nun bei einem verbesserten Informationsstand über die Aktionen und Reaktionen der anderen Beteiligten erfolgen kann. Können dagegen weitergehende Tauschhandlungen etabliert werden, findet eine Koordinierung in der Art statt, dass punktuell durch Tauschgeschäfte die Externalitäten des Akteurshandelns berücksichtigt und aneinander angepasst werden. Kommt es gar zu einer gemeinsamen Normorientierung, findet dann – idealiter – eine vollständige Internalisierung der Externalitäten statt, weil die gefundenen und etablierten Regeln die Externalitäten systematisch berücksichtigen. Sind einmal Normen der Externalitätenbearbeitung gefunden, ist eine weitere Koordinierung neben der Regelbefolgung nicht erforderlich, es sei denn, die Randbedingungen des Handelns änderten sich und machten eine Anpassung der Regeln nötig.

Während bei einem reinen Informationsaustausch die Akteure eine gemeinsame Sicht der ökonomischen Lage und der Wechselwirkungen der Politiken explizit nicht teilen müssen, da sie weiterhin autonom vor dem Hintergrund ihrer jeweils spezifischen Weltmodelle agieren, erfordern abgestimmte Tauschgeschäfte immerhin eine gewisse Kongruenz der Weltmodelle, da ansonsten kaum passende Tauschleistungen angeboten werden. Sind die Beteiligten zum Tausch bereit, verbleibt als Problem jedoch noch die Absicherung des Tauschaktes. Fallen Leistung und Gegenleistung auseinander oder sind sie nicht eindeutig spezifizierbar, erfordert ein erfolgreicher Tausch Vertrauen zwischen den Tauschparteien in die jeweilige korrespondierende Einhaltung des Tauschgeschäfts oder eine, möglicherweise durch Dritte, bereitgestellte Absicherung.[23] Den höchsten Grad an Übereinstimmung erfordert allerdings die Normorientierung, weil bei dieser die Akteure sich auf ein gemeinsames Weltmodell einigen müssen, auf dessen Basis die Politikregeln zu entwickeln sind. Wohlgemerkt muss es nicht so sein, dass die Akteure im Fall der Normorientierung tatsächlich an dieses gemeinsame Weltmodell in allen Belangen glauben; Abweichungen sind möglich, eine Einigung auf ein Modell wird immer ein nolens-volens herbeigeführter Konsens sein, der nur einen gemeinsamen Diskussions- und Handlungsrahmen definiert. Eine Einigung ist aber nötig. Auch hier gilt wieder, dass es Sicherungsinstitutionen der Normeinhaltung bedarf, um Konflikte über die Feststellung erfolgter Leistungen zu mindern und um free-riding-Verhalten zu verhindern.

Um zu prüfen, ob im MD eine erfolgreiche, normorientierte Koordinierung möglich ist, möchte ich – auf dem Wege einer indirekten Beweisführung – von einer hypothetischen Idealsituation ausgehen. Ein Vergleich mit der faktischen Situation zeigt dann, welche Hürden aktuell noch existieren. Nehmen wir dementsprechend folgendes Szenario einer erfolgreichen Koordinierungskonstellation an: Die Beteiligten akzeptieren ein keynesianisch orientiertes Modell, das Koordinierungsbedarf sieht und Interdependenzen der Einzelpolitiken sowie mögliche Reaktionsweisen beschreibt. Sie folgen also einem gemeinsamen Weltmodell. Zudem trifft es zu, dass im Gremium drei für die jeweiligen Politikbereiche jeweils zuständige Akteure – Zentralbank (zuständig für Geldpolitik), Staatengemeinschaft (Fiskalpolitik) und Sozialpartner (Lohnpolitik) – vertreten, willens und in der Lage sind, über ihre Instrumente Zins, Staatsausgaben und Nominallohn ihre Zielvariablen Preisniveau,

22 Vgl. Bernd Marin: Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations, in: Bernd Marin (Hrsg.): Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits, Frankfurt a.M. 1990, S. 37-65; Arthur Benz: Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1 1991, S. 46-75.

23 Vgl. James S. Coleman: Grundlagen der Sozialtheorie, Bd. 1: Handlungen und Handlungssysteme, München 1995, S. 225-253.

Beschäftigung und Reallohn effektiv zu steuern. Das heißt, für jeden Politikbereich existieren homogene Akteure, die keine Implementierungsprobleme kennen. Negative Externalitäten des Zinses auf das Wachstum sowie des Lohnanstiegs und fiskalischer Impulse auf das Preisniveau existieren, können aber aufgefangen werden. So orientieren sich die Tarifparteien mit ihren Lohnforderungen an der Produktivität und erreichen damit inflationsneutrale Abschlüsse. Die Europäische Zentralbank kann sich dann verstärkt auf die Wachstumswirkungen ihrer Zinspolitik konzentrieren. Ihre expansivere Geldpolitik fördert Investitionen und schafft in der Folge zusätzliche Beschäftigung. Die Staatengemeinschaft unterstützt, indem sie die automatischen Stabilisatoren um einen nachhaltigen Ausgabenpfad herum wirken lässt und das Budget auf Investitionen orientiert. Insgesamt kann so das Wachstums- und damit das Beschäftigungsniveau gehoben werden, was einer pareto-effizienten und dauerhaft stabilen Lösung entspricht.

Vorschläge, die in diese Richtung zielen, sind durchaus im Rahmen des MD gemacht worden.[24] Dennoch gibt es eine Reihe von Gründen, die dieses Idealbild einer solchen keynesianischen Koordinierung als kaum wahrscheinlich erscheinen lassen. Fraglich ist nämlich, ob die drei genannten Akteure Zentralbank, Staatengemeinschaft und Sozialpartner tatsächlich den erforderlichen Homogenitätsgrad aufweisen, ob ein gemeinsames Weltmodell in Reichweite und die Situation von allen als Positivsummenspiel akzeptiert ist sowie ob die Akteure mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten effektiv ihre Ziele ansteuern können.

Für die Europäische Zentralbank treffen die genannten Anforderungen zum Teil zu. Seit Beginn der Währungsunion ist sie als supranationaler Akteur für die Geldpolitik verantwortlich und von Weisungen der Regierungen oder supranationaler Gremien unabhängig.[25] Ihr vorrangiges Ziel ist die Preisniveaustabilität, die sie durch ihre Zinspolitik sicherstellen kann.[26] Ihre Position zum MD ist jedoch durch Ablehnung von Koordinierungsbemühungen, die über einen Informationsaustausch hinausgehen, gekennzeichnet. Die Europäische Zentralbank plädiert statt dessen für eine getrennte Verantwortungszuschreibung für die einzelnen Politikbereiche. Denn sie sieht massive Umsetzungsprobleme einer, wie sie es nennt, ad-hoc-Koordinierung, worunter sie Absprachen für eine gemeinsame Politikgestaltung versteht.[27] Erstens gäbe es kein gemeinsam getragenes ökonomisches Modell, um die Auswirkungen von Schocks und Politikreaktionen bestimmen zu können. Zweitens verwische eine Koordinierung die Zuständigkeiten und führe so zu einer potenziell laxeren Zielerfüllung. Drittens bestünden Durchsetzungsschwierigkeiten, weil keine Instrumente der Überwachung und Umsetzung koordinierter Aktionen zur Verfügung stünden. Bei korrekter institutioneller Struktur und einer klaren Aufgabenzuschreibung gäbe es also keine Notwendigkeit für eine ad-hoc-Koordinierung.[28]

Eine Verantwortungstrennung impliziert jedoch nicht, dass es keine schädlichen Einflüsse der Politiken untereinander geben kann. Diese sieht die Europäische Zentralbank aber vorrangig als Gefahren für das Preisniveau durch eine laxe Fiskalpolitik und übermäßige Lohnzuwächse gegeben. Sie erkennt auf Grund der angenommenen Neutralität des Geldes

24 Vgl. Andrew Watt: Economic trends and economic policy developments in the EU in 2001: will the downturn strengthen the case for closer coordination?, in: Emilio Gabaglio/Reiner Hoffmann (Hrsg.): European Trade Union Yearbook 2001, Brüssel 2002, S. 225-255, hier S. 250f.

25 Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag). Konsolidierte Fassung, Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002, Art. 108.

26 Vgl. EG-Vertrag, Art. 105.

27 Vgl. Europäische Zentralbank: Der Zusammenhang zwischen Geld- und Finanzpolitik im Euro-Währungsgebiet, in: Monatsbericht der Europäischen Zentralbank, Februar 2003, S. 41-55, hier S. 48.

28 Vgl. Europäische Zentralbank: Geld- und Finanzpolitik, 2003, S. 48-53.

keine negativen Auswirkungen der Geldpolitik auf das Wachstum in der langen Frist, nur positive durch eine Stabilisierung der Erwartungen.[29] Folglich favorisiert sie ein abgestimmtes Vorgehen in der Art, dass sich die anderen Akteure an den Vorgaben der Europäischen Zentralbank orientieren sollen: „Obviously, if national governments and social partners take the single monetary policy's credible commitment to maintain price stability *as given*, when deciding on their own actions, this will lead to implicitly coordinated policy outcomes ex post."[30]

Die Europäische Zentralbank befindet sich also in einer komfortablen Position. Sie kann ihr Interesse an Preisniveaustabilität umsetzen, ohne dafür auf andere Akteure angewiesen zu sein. Zwar kommt ihr fiskalische und lohnpolitische Zurückhaltung zur Durchsetzung des von ihr angesteuerten Inflationsziels gelegen, doch auch ohne dies gelingt es ihr, über hinreichend hohe Zinsen das Inflationsziel zu erreichen.

Anders als im Fall der Geldpolitik sind die Handlungskompetenzen im Bereich der Fiskalpolitik weitgehend nicht supranational gebündelt. Es existiert nur ein – in Relation zur Summe der nationalen Haushalte – kleiner, vorrangig für den Agrarsektor und die Strukturfonds bestimmter gemeinsamer Haushalt. Für die nationalen Haushalte liegt die fiskalische Verantwortung bei den Einzelstaaten, somit existiert im Fiskalbereich kein homogener Akteur. Mit dem SWP ist allerdings ein Regelwerk für die Fiskalpolitik etabliert, das alle Staaten anerkannt haben. Die Überwachung der Haushalte erfolgt über den Ministerrat und die Kommission. Solange der Pakt gilt, wird der MD dessen Vorgaben als Datum akzeptieren müssen.

Während der Etablierung des SWP und im Zuge der eingeleiteten Verfahren wegen Überschreitungen der Defizitgrenzen wurde deutlich, dass zwischen den Staaten durchaus verschiedene Auffassungen über die anzustrebende Fiskalpolitik herrschen. Während viele der kleineren Länder wie Österreich und die Niederlande auf eine strikte Einhaltung des Paktes bestehen, sieht dies bei den beiden großen Ländern Frankreich und Deutschland, die wiederholt mit ihren Defiziten über der 3-Prozent-Marke liegen, anders aus. Da die Konsolidierungsbemühungen nicht erfolgreich waren, rechtfertigen die französische und die deutsche Regierung nolens-volens ihre Defizite, wobei Frankreichs Regierung offensiver als die deutsche auf wachstumsfördernde Maßnahmen setzt, auch wenn diese das Defizit weiter vergrößern.[31] Solche Differenzen dürften jedoch im MD nur abgeschwächt durchscheinen, da an Sitzungen immer nur Vertreter einiger Staaten teilnehmen, die eine gemeinsame Position repräsentieren müssen. Eine gemeinsame Position angesichts divergierender Auffassungen kann aber nur auf Handeln nach Maßgabe des kleinsten gemeinsamen Nenners hinauslaufen. Im MD alleine sind daher keine umwälzenden Entscheidungen zu erwarten, diese müssen im Ministerrat fallen.

Die Kommission ihrerseits hält an der Konsolidierung mit mittelfristig ausgeglichenen oder überschüssigen Budgets fest; angesichts konjunktureller Schwankungen soll es jedoch auch möglich sein, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen.[32] Dies impliziert für die

29 Vgl. Otmar Issing: On Macroeconomic Policy Co-ordination in EMU, in: Journal of Common Market Studies, 2/2002, S. 345–358, hier insbesondere S. 351–354.

30 Otmar Issing: Policy Co-ordination, 2002, S. 346, Hervorhebung durch den Verfasser.

31 Vgl. Torsten Niechoj: Attraktiv für Gewerkschaften? Keynesianische Makrokoordinierung auf EU-Ebene, in: Eckhard Hein/Torsten Niechoj/Thorsten Schulten/Achim Truger (Hrsg.): Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg 2004, S. 80-120, hier S. 104-108.

32 Vgl. European Commission: Commission Recommendation on the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003–2005 period), Reihe: COM (2003) 170 final, Brüssel 2003, S. 4f.

aktuelle rezessive Phase ein Schwanken der Defizite um einen Konsolidierungstrend, was ein freies Wirken der automatischen Stabilisatoren allerdings gerade nicht erlaubt. Dass die Kommission seit 2003 zusätzlich die konjunkturbereinigte Verschuldung der Mitgliedstaaten berechnet, ändert wenig, weil diese Maßzahl nicht für das Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes relevant ist, sondern hierfür weiterhin die unbereinigten Defizitzahlen heranzuziehen sind.[33] Die Kommission vertraut darauf, dass aktuelle Konsolidierungsbemühungen den Spielraum für das volle Wirken der automatischen Stabilisatoren unter Berücksichtigung des 3-Prozent-Defizitkriteriums schaffen.

Bei den so genannten Sozialpartnern handelt es sich um die Verbände von Arbeitgebern und Beschäftigten, die zwar durchaus kooperativ miteinander umgehen, zum Teil jedoch konträre Interessen aufweisen. Die Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) und das European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP) sind die europäischen Dachorganisationen der Arbeitgeberseite, der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) ist es auf Beschäftigtenseite; sie sind es auch, die für Arbeitgeber und Gewerkschaften am MD beteiligt sind.

Wie nicht anders zu erwarten, unterscheiden sich Arbeitgeber und Gewerkschaften in ihren wirtschaftspolitischen Analysen und Konzepten. UNICE möchte die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Strukturreformen in das Zentrum der Wirtschaftspolitik stellen. Niedrige Lohnanstiege, Preisniveaustabilität und Budgetdisziplin werden begrüßt.[34] CEEP spricht sich ebenfalls für strukturelle Reformen aus, möchte diese aber sozial abfedern und plädiert darüber hinaus für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts.[35] Der EGB wiederum erklärt die rezessiven Tendenzen durch eine konjunkturell falsche Konsolidierungspolitik, die sich strukturell verfestigt habe und das Wachstum untergrabe; die Zinsen seien zu hoch, die Investitionsorientierung der Fiskalpolitik sei zu schwach.[36] Demzufolge setzt der EGB vor allem auf makroökonomische Maßnahmen, worunter er eine antizyklische und investitionsstärkende Fiskalpolitik, eine Niedrigzinspolitik sowie Löhne versteht, die in Höhe der Summe aus Inflationsrate und Produktivität anwachsen.[37]

Dieser Überblick zeigt, welche Hürden eine erfolgreiche Koordinierung der makroökonomischen Politiken zu nehmen hat. Es besteht weitgehende Uneinigkeit über das korrekte ökonomische Modell, und die Dialogsituation wird nicht als Positivsummenspiel wahrgenommen. Doch selbst wenn die Beteiligten sich auf ein einheitliches Weltmodell einigten und ihr Handeln kooperativ ausrichteten, wären sie nicht in der Lage, mit den ihnen aktuell zur Verfügung stehenden Mitteln einen konsensualen ‚policy mix' erfolgreich umzusetzen. Dies liegt vor allem an ihrer Inhomogenität, die im Bereich der Lohnpolitik eine

33 Vgl. European Commission: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Public Finances in EMU 2003, Reihe: COM(2003) 283 final, Brüssel 2003, S. 56-62.

34 Vgl. UNICE: Europe in structural decline: urgent measures to be taken. UNICE statement to the macroeconomic dialogue at technical level on 29 April 2004, Brüssel 2004; UNICE: Commission Proposals for Employment Guidelines and Recommendations and for Broad Economic Policy Guidelines. UNICE Position, Brüssel 2004.

35 Vgl. CEEP: Speech of President Cravinho. Macroeconomic Dialogue Political level, 10 May 2004, Brüssel 2004.

36 Vgl. European Trade Union Confederation: Revitalise the Lisbon Strategy now to fight Unemployment and Social Degradation (Statement, 06-07/03/03), http://www.etuc.org/en/index.cfm?target=/EN/Decisions/ecenglish/employ/15-Res-Spring%20Summit1-gb.cfm (letzter Zugriff: 12.10.2004).

37 Vgl. European Trade Union Confederation: ETUC statement to Cologne European Council. Resolution, 21/05/99, http://www.etuc.org/en/index.cfm?target=/EN/Decisions/ecenglish/employ/kolnfine1.cfm (letzter Zugriff: 12.10.2004); European Trade Union Confederation: The World is showing us: Active macro economic policies do make a difference. ETUC contribution to the Macroeconomic Dialogue on political level (10. Mai 2004), Brüssel 2004.

umfangreiche Intra-Koordinierung nötig macht, bevor es gelingen kann, zwischen den Akteuren zu koordinieren. Erste Bemühungen von gewerkschaftlicher Seite sind hier vorhanden, doch Dezentralisierungstendenzen in den nationalen Tarifsystemen erschweren jede europaweite Zusammenarbeit.[38] Im Bereich der Fiskalpolitik gibt es mit dem SWP einen institutionellen Rahmen, der zu einer hohen Kongruenz der fiskalischen Akteure geführt hat. Allerdings steht die Ausrichtung des SWP mit dem Ziel mittelfristig herzustellender Budgetüberschüsse den Intentionen einer keynesianisch orientierten Politikmischung entgegen.[39] Auch ist die Stärkung von öffentlichen Investitionen nicht im SWP verankert. Damit sind Erfolge des MD, die im Rahmen eines keynesianischen Modells bei einer investitionsfreundlicheren Zinspolitik, einer konjunkturgerechten Fiskalpolitik und einer Deflation und Inflation vermeidenden Lohnpolitik durchaus denkbar sind, unter den gegebenen aktuellen Bedingungen wenig wahrscheinlich.

Makroökonomische Konsequenzen?

Der MD ist ein Gremium des Informationsaustausches ohne eigenständige Kompetenzen, also kein sanktionsbewehrtes Steuerungszentrum für makroökonomische Aggregate wie es im Rahmen keynesianischer Konzepte wünschenswert wäre. Mehr als ein Abtasten der Akteure scheint es in den letzten Jahren nicht gegeben zu haben. Ein gewerkschaftlicher Teilnehmer des Dialogs beschreibt die Treffen jedenfalls so, dass eine tief greifende Diskussion nicht stattgefunden habe und die Signale der Gewerkschaften für eine zurückhaltende Lohnpolitik ohne Resonanz geblieben seien. Immerhin hätte sich Verständnis füreinander und Vertrauen gebildet.[40] Ein wichtiger Grund für die mangelnde Kooperationsfähigkeit dürfte schlicht in der geringen Dauer der Treffen liegen: Gerade einmal siebzehn Stunden tagt der Makroökonische Dialog auf technischer und politischer Ebene im gesamten Jahr. Dementsprechend zielen die bisherigen Reformvorschläge innerhalb des Dialogs auch auf eine Ausweitung und Intensivierung der Diskussionen über zusätzliche Treffen, die Entwicklung quantitativer Szenarien, eine Vertiefung über nationale Dialoge und eine gemeinsame Schlusserklärung.[41]

Möglicherweise werden solche Initiativen und veränderte Rahmenbedingungen zu einer Neuausrichtung des MD führen. In vielen Bereichen der EU-Politik haben kleinere Maßnahmen oder einmal etablierte Gremien und Institutionen ein Eigenleben entwickelt und auf lange Frist gesehen umfangreiche Veränderungen angestoßen. Die entscheidende Frage ist allerdings, ob ein Kompetenzzuwachs des MD gleichfalls eine Hinorientierung zu keynesianischen Positionen mit sich brächte. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Makroökonomischen Dialog und anderen Koordinierungsverfahren deuten eher darauf hin, dass Koordinierung und Keynesianismus nicht in Eins gesetzt werden können. Auch koordinierende Politik dient dazu, auf fiskalische Konsolidierung, ein ambitioniertes Inflationsziel und Lohnzurückhaltung hinzuarbeiten, was mit keynesianischen Ideen eher nicht konform geht.

38 Vgl. Thorsten Schulten: Europeanisation of Collective Bargaining. An Overview on Trade Union Initiatives for a Transnational Coordination of Collective Bargaining Policy, Reihe: WSI Discussion Paper No. 101, Düsseldorf 2002.

39 Vgl. Jan Priewe: Fiskalpolitik in der Europäischen Währungsunion – im Dilemma zwischen Konsolidierung und Stabilisierung, in: WSI Mitteilungen, 5/2002, S. 273-281.

40 Vgl. Ronals Janssen: Koordination im Makroökonomischen Dialog des Köln-Prozesses: Erfahrungen des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB), in: Hein u.a.: Europas Wirtschaft gestalten, S. 155-175, hier S. 170-173.

41 Vgl. Andrew Watt: Bessere Makropolitik durch Reformen des Makroökonomischen Dialogs?, in: Hein u.a.: Europas Wirtschaft gestalten, S. 176-191, hier S. 186-188.

Die Chancen, dass sich der Dialog entsprechend der ursprünglichen Intentionen zu einem keynesianisch orientierten Steuerungsgremium entwickeln wird, sind eher gering.
Da die Europäische Zentralbank als supranationaler Akteur allein für die Geldpolitik zuständig ist und sie auch wirksam umsetzen kann, erfordert eine erfolgreiche Koordinierung ihr Mitwirken. De facto unterbindet sie aber jedwede Absprache, da sie ansonsten ihre Unabhängigkeit gefährdet sieht und negative Externalitäten einer Koordinierung befürchtet. Solange dies der Fall ist, müssen die restlichen Akteure das Zentralbank-Handeln als gegeben akzeptieren. Kooperationsvereinbarungen können dann nur zwischen den Repräsentanten der Lohn- und der Fiskalpolitik stattfinden, ohne auf die Unterstützung der Geldpolitik zählen zu können. Erst wenn die Europäische Zentralbank anerkennt, dass in der kurzen und in der langen Frist ihre Politik Auswirkungen auf die anderen Politikfelder und das Wachstum hat, wird Koordinierung möglich. Eine solche Anerkennung von geldpolitischen Wachstumswirkungen ist aber weder mit der Beibehaltung der Vorstellung getrennter Aufgabenbereiche noch mit der Vorstellung der Neutralität des Geldes vereinbar.
Eine wirksame Steuerung der Löhne, wie mit der Einrichtung des MD intendiert, ist nur bei Lohnverhandlungen möglich, die einen breiten Geltungsbereich aufweisen und die gegenüber gesamtökonomischen Anforderungen offen sind. Nur so besteht überhaupt die Möglichkeit, dass die Empfehlungen des MD eine Wirkung auf die nationalen Lohnverhandlungen entfalten können. Die zahlreichen nationalen Beschäftigungspakte und Flexibilisierungsbestrebungen führen aber eher in die entgegengesetzte Richtung verstärkt dezentralisierter Tarifverhandlungen.[42] Eine gemeinsam im MD gefundene und anschließend umsetzbare Lohnpolitik wäre folglich mit der Etablierung einer europaweit miteinander koordinierten und national in der Fläche wirksamen Lohnfindung verbunden. Das Alternativszenario einer über Dezentralisierungen auf die Gewerkschaften disziplinierend wirkenden Lohnfindung kommt den Steuerungsbemühungen des MD dagegen nicht entgegen: Erstens kann der MD keinen Einfluss ausüben, falls Löhne nur dezentral ausgehandelt werden, zweitens stellt eine derartig dezentralisierte Lohnfindung die Einhaltung lohnpolitischer Normen gerade nicht sicher, weil die Abschlüsse sich ausschließlich nach den Machtpotenzialen der Beteiligten bemessen und keine Rücksicht auf Inflations- und Deflationsgefahren nehmen.
Im Bereich der Fiskalpolitik ist mit dem Beginn rezessiver Tendenzen um die Jahrtausendwende der SWP unter fortwährenden Modifikationsdruck gekommen.[43] Tatsächlich erforderte eine erfolgreiche Koordinierung im Rahmen des MD Änderungen am SWP, um mehr Spielraum für konjunkturbedingte Maßnahmen zu lassen.[44] Denn die Schwankungsbreite automatischer Stabilisatoren ist durch das 3-Prozent-Kriterium sehr eng bemessen. Auch wird die wichtige Rolle öffentlicher Investitionen nicht durch den SWP abgedeckt. Allerdings sind derartige Diskussionen auch aus keynesianischer Sicht dann nicht zu begrüßen, wenn sie nur zur ersatzlosen Auflösung des Pakts führen. Im Prinzip offeriert ein Regelwerk wie der SWP nämlich eine sinnvolle institutionelle (Selbst-)Bindung der Akteure; entscheidend ist, ob die gefundenen Regeln die gewünschten Effekte zeitigen. Da dies aus keynesianischer Sicht nicht der Fall ist, müsste ein Weg gefunden werden, den

42 Vgl. Anke Hassel: Bündnisse für Arbeit: Nationale Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb, in: Politische Vierteljahresschrift, 3/2000, S. 411-434.
43 Vgl. Marco Buti/Sylvester Eijffinger/Daniele Franco: Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?, hrsg. von European Commission, Reihe: Euro Papers, Nr. 45 (ECFIN/338/02-EN), Brüssel 2003.
44 Vgl. Phillip Arestis/Kevin Cauley/Malcolm Sawyer: An alternative stability pact for the European Union, in: Cambridge Journal of Economics, 2001, S. 113–130.

SWP bei neuen Erkenntnissen modifizieren zu können, ohne seine institutionelle Bindungskraft zu unterminieren.
Ohne die Herausbildung supranationaler Akteure im Bereich der Fiskal- und Lohnpolitik, einen neuen Kompetenzzuschnitt im Rahmen der EU-Entscheidungsgremien und einen radikalen Positionswechsel der Europäischen Zentralbank, wird sich an der Ausrichtung des Dialogs und seiner aktuellen Ineffektivität kaum etwas ändern. Der MD ist ein Gremium des Informationsaustauschs, das strategisches, einander berücksichtigendes Handeln ohne Kooperation erleichtert und so zu einer reibungsloseren Wirtschaftspolitik beiträgt, weil Fehleinschätzungen gemindert und schnellere Reaktionen möglich werden. Größere makroökonomisch relevante Veränderungen gehen jedoch damit nicht einher.

Fazit

Ihre parteipolitische Verortung hatten keynesianische Vorstellungen im Europa der letzten Jahrzehnte traditionell bei sozialdemokratischen Parteien. Deren Klientel verspricht keynesianische Wirtschaftspolitik mehr Beschäftigung und einen höheren Anteil am Volkseinkommen. Dementsprechend lässt das Hoch sozialdemokratisch geführter Regierungen zu Zeiten des Kölner Gipfels 1999 einen Umschwung der wirtschaftspolitischen Ausrichtung erwarten. Auf den ersten Blick kann das dort geschaffene Gremium des Makroökonomischen Dialogs auch die keynesianischen Hoffnungen auf ein makroökonomisches Steuerungszentrum erfüllen: Es verknüpft Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik, versammelt alle relevanten Akteure an einem Tisch und bietet eine Kooperation stützende institutionelle Struktur.
Dieser erste Blick trügt jedoch. Erstens hat sich die Kopplung von Sozialdemokratie und Keynesianismus in den letzten Jahrzehnten gelockert. Keynesianische Orientierungen sind durchaus präsent, zeitweilig auch dominant, jedoch nicht mehr unangefochten. Mit dem Konzept des Dritten Weges existiert ein konkurrierender Ansatz, der sich ideologisch vom Keynesianismus gelöst hat. Wie das Beispiel des Vereinigten Königreichs zeigt, kann dies dennoch mit einer makroökonomischen Politik einhergehen, die eine gewisse keynesianische Orientierung aufweist; andererseits, das Beispiel Deutschlands ist hier anzuführen, kann die Wirtschaftspolitik sich auch weit von keynesianischen Vorstellungen entfernen. Zweitens ist der Europäische Beschäftigungspakt und mit ihm der Makroökonomische Dialog zu einer Zeit geschaffen worden, als mit der Einleitung der Währungsunion bereits zwei zentrale Weichen gestellt worden waren, die keynesianischen Intentionen entgegenstehen: die nur auf Defizitbegrenzung ausgerichteten Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und die Einrichtung einer vorrangig an Preisniveaustabilität orientierten Europäischen Zentralbank. Dies zusammen genommen macht deutlich, wieso die Einführung des Makroökonomischen Dialogs keinen Wendepunkt hin auf eine keynesianische Wirtschaftspolitik für Europa darstellt. Die damalige Etablierung des MD fiel bereits mit dem Niedergang einer traditionell keynesianischen Orientierung zusammen. Als Selbstläufer wurde er dennoch etabliert; er basiert aber auf Randbedingungen und einer institutionellen Ausgestaltung, die eine Funktionalisierung für ein keynesianisches Programm schwierig machen. Das Gremium ist zudem angesichts der vertretenen stark divergierenden Positionen kaum handlungsfähig und effektiv; aus eigener Kraft wird der MD so nicht zu einem Fixpunkt der Wirtschaftspolitik. Er kann zu einer Konsens- und Handlungsherausbildung beitragen, die relevanten Weichenstellungen müssen aber anderswo stattfinden.

LITERATUR

Der Konventsentwurf als Grundlage für den Verfassungsvertrag

*Dietmar Nickel**

Am 18. Juni 2004 hat die Regierungskonferenz in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs den Vertrag über eine Verfassung für Europa angenommen. Am 29. Oktober 2004 wurde er in Rom in feierlicher Form unterzeichnet. Es scheint also der Moment gekommen zu sein, sich intensiv mit den Problemen und Schwierigkeiten der Ratifizierung zu befassen. Auch die Arbeit an der Kommentierung des Vertrags darf aufgenommen werden. Warum sich aber jetzt noch über den Vertragsentwurf des Konvents ergehen? Ist dies nicht Schnee von gestern?

Eine solche Annahme wäre grundverkehrt, denn sie würde die Einzigartigkeit des angewandten Verfahrens verkennen: Noch nie ist eine Regierungskonferenz auf der Grundlage der Arbeit eines Konvents zum Abschluss ihrer Arbeiten gekommen. Noch nie ist das Ergebnis einer Regierungskonferenz so weitgehend vorstrukturiert, ja vorgeschrieben worden, wie dies hier der Fall ist. Wenn man also den ernsthaften Versuch unternehmen will, den Vertrag über eine Verfassung für Europa zu verstehen, muss man sich in erster Linie den Arbeiten und dem Ergebnis des Konvents zuwenden. Die Kommentierung des Vertrags beginnt in der Analyse der Arbeiten des Konvents am Vertragsentwurf. Die hier vorgestellten Werke kommen also genau zum richtigen Zeitpunkt und werden ihre Aktualität nicht verlieren.

Die Annäherung beginnt mit der Kenntnis des Textes. Hierzu liefert – wieder einmal – *Thomas Läufer* mit der von der Bundeszentrale für politische Bildung herausgegebenen Textfassung des Vertragsentwurfs die verlässliche und handliche Grundlage. Auf knapp 200 Seiten wird der Vertragsentwurf wiedergegeben. Auch die fünf Protokolle und drei Erklärungen sowie das Vorwort des Europäischen Konvents zu Teil I und II des Entwurfs, überreicht in Thessaloniki am 20. Juni 2003, werden abgedruckt. Das Verzeichnis der Mitglieder (und des Sekretariats) des Konvents und einige Materialien schließen die Textvorlage ab. Das Prunkstück des schmalen Bandes ist zweifellos die von Thomas Läufer im Januar 2004 abgeschlossene Einführung. Auf fünf Seiten gelingt es ihm, den Konvent in seinen historischen Zusammenhang zu stellen, die

Thomas Läufer (Hrsg.): Vertrag über eine Verfassung für Europa. Entwurf des Europäischen Konvents vom 18. Juli 2003, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2004, ISBN 3-89331-527-6; 216 Seiten.

Jürgen Schwarze (Hrsg.): Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0685-1; 769 Seiten, € 79.

Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, *integration* 4/2003 (November), 26. Jahrgang, Europa Union Verlag: Bonn, ISSN 0720-5120; 295 Seiten, € 16.

Der ‚EU-Verfassungskonvent' – eine erste Bilanz, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 3/2003, Jahrgang I, De Gruyter Recht: Berlin, ISSN 1610-7780; 178 Seiten, € 48.

* Dr. Dietmar Nickel, Generaldirektor beim Europäischen Parlament. Die wiedergegebenen Ansichten entsprechen nicht notwendigerweise denen des Parlaments.

Bedeutung der erzielten Ergebnisse herauszuarbeiten, in die seit dem 4. Oktober 2003 arbeitende Regierungskonferenz überzuleiten und einen Ausblick auf Ratifizierungsverfahren und ein mögliches In-Kraft-Treten der Verfassung zu werfen.

Wie viele andere auch sieht Thomas Läufer den Grund für das Verlangen der Europäischen Union nach einer grundlegenden Neuordnung der Kompetenzen und Handlungsinstrumente der Union, nach stärkerer Demokratisierung, Transparenz und Effizienz ihrer Strukturen und Organe in ihrer Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten und ihrem gesteigerten wirtschaftlichen und politischen Gewicht in der Welt. Der erfolgreiche Abschluss der Arbeiten des Konvents mit der Vorlage des Vertragsentwurfs und der Übergang in die Regierungskonferenz sowie das vorläufige Scheitern auf der Sitzung des Europäischen Rats im Dezember 2003 sind weitere Gegenstände der Darstellung. Als erfahrener Beobachter bewertet er die dadurch eingetretene Situation richtig als ein „Stocken". Er erwartet – wie damals fast alle Beobachter – den erfolgreichen Abschluss der Arbeiten eher unter niederländischer Präsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2004.

Er beschreibt die Entstehung des Konvents vom Modell des Grundrechtekonvents, über das klägliche Ende des Europäischen Rats von Nizza im Dezember 2000 bis zum Einsetzungsbeschluss durch den Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001, seine Zusammensetzung und sein weites Mandat. Die Arbeiten des Konvents zwischen dem 28. Februar 2002 und dem 15. Juli 2003 werden knapp und präzise in ihrer geschichtlichen Einmaligkeit dargestellt. Thomas Läufers Bewertung des Konvents als produktives Forum für den demokratischen Dialog zollt der Konventsmethode höchstes Lob. Es sei gelungen, die „vielfältigen politischen Ideen und Verfassungstraditionen aus über 25 Ländern Europas zusammenzuführen". Durch die gleichberechtigte Mitwirkung der Beitrittskandidaten Bulgarien, Rumänien und Türkei am Konvent handelte es sich genau genommen sogar um 28 Länder.

Die Darstellung der Verfassung führt neben den vielfältigen Errungenschaften auch zu einigen Kritikpunkten: So legt nach Auffassung Läufers die trotz einiger Fortschritte fortbestehende Komplexität des Entwurfs seine weitere Überarbeitung durch die Regierungskonferenz und ihre Folgeveranstaltungen nahe. Heute wissen wir, dass dies den Folgeveranstaltungen vorbehalten sein muss. Die Regierungskonferenz hat die Komplexität leider nur noch weiter gesteigert. Weitere Mängel sieht Läufer in den Beschlüssen zum Steuerwesen und zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in denen jeweils der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen verfehlt wurde. Ob seine Kritik an der unklaren Stellung des Außenministers zutrifft, wird die Zukunft erweisen. In verfassungstheoretischer Hinsicht hat Läufer sicher Recht. Je nach der personellen Situation mag hier aber auch eine Chance liegen. Aufgeworfene Fragen nach der Wirtschaftsverfassung verweist er richtigerweise an die Regierungskonferenz, die hier einige Veränderungen vorgenommen hat und die nach seiner Meinung ohnehin besser für den Ausgleich der politischen Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten sorgen könne. Die letztendlich vorgesehene Kopplung von Konventsmethode und Regierungskonferenz scheint ihm der richtige Weg zu sein. Als Realist muss man sich dieser Auffassung zumindest im Ergebnis anschließen. Abschließend geht er nur auf die Ratifizierung der Verfassung durch die nationalen Parlamente ein. Das Thema der Referenden war offensichtlich im Januar 2004 noch nicht im Blickfeld des Interesses. Das selbstgesetzte Ziel, einer möglichst breiten und informierten Debatte des Verfassungsprojektes zu dienen, hat Thomas Läufer jedenfalls in überzeugender Manier erreicht.

Das ausgereifteste und umfassendste Werk legt *Jürgen Schwarze* vor. Die Reife ergibt sich aus der Abfolge der geleisteten Vorarbei-

ten, die in das Werk eingegangen sind. Zunächst wurde von einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe unter Einbeziehung von Wissenschaft und Praxis am Europa-Institut Freiburg der „Freiburger Entwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag" erarbeitet. Der Beginn der Arbeiten lag vor dem Beschluss, einen Konvent einzusetzen.[1] Die 120 Artikel mit 27 Seiten Anmerkungen sind von Erwin Teufel, dem Ministerpräsidenten Baden-Württembergs und Vertreter des Bundesrates im Konvent, in dessen Arbeiten eingebracht worden, wo sie neben den Verfassungsentwürfen der Europaparlamentarier Elmar Brok und Andrew Duff und wohl auch neben dem unter Verantwortung des Kommissionspräsidenten erarbeiteten Entwurf („Penelope") einen nicht unerheblichen, aber schwer zu quantifizierenden Einfluss gehabt haben. Der Freiburger Entwurf ist jetzt als Anhang Nr. 2 in den vorliegenden Band aufgenommen. Anhang Nr. 1 ist der Konventsentwurf (bis auf zwei Protokolle und die Erklärungen). Zwischen dem Konventstext und dem Freiburger Entwurf besteht eine Spannung, in der der Freiburger Text gleichsam als ein Maßstab fungiert.

Nach Vorlage des Konventsentwurfs fanden im Europa-Institut in Freiburg zwei Tagungen statt, deren Inhalt den größten Teil des Bandes darstellt. Die dominierende Rolle des Herausgebers Jürgen Schwarze wird deutlich in den fünf Seiten, die er, quasi als Einführung, zu den „Grundfragen des Verfassungsentwurfs" vorausschickt, vor allem aber in den 73 Seiten seines „Résumés", die er allen anderen Beiträgen folgen lässt. Beide Texte wurden Anfang März 2004 abgeschlossen. Dies hat es ihm ermöglicht, nicht nur die in diesem Band wiedergegebenen, sondern auch alle anderen hier besprochenen Werke zu berücksichtigen. Er tut dies in einem umfangreichen Apparat zu seinem Résumé, aber auch im Text selbst. Daher ist dies nicht nur der umfassendste, sondern auch der aktuellste Kommentar zum Vertragsentwurf des Konvents. Der Abschluss seiner Arbeit im März 2004 hat es Jürgen Schwarze auch ermöglicht, den Gang der Regierungskonferenz über das vorläufige Scheitern des Europäischen Rats im Dezember 2003 hinaus zu begleiten. Dies geht so weit, dass man bei ihm schon einen argumentierenden Beitrag zu der erst später relevant gewordenen Frage eines Referendums zur Ratifizierung in Deutschland findet, gegen das er sich im Ergebnis vor allem wegen der Komplexität des Verfassungsvertrages ausspricht.

Zwischen der Einleitung und dem Résumé finden sich 31 Beiträge, überwiegend in Deutsch, aber auch in Französisch und Englisch, von 30 Autoren, unter anderem Oppermann, Hix und Everling. Die Fülle der Themen ist zu reich, um sie alle anzusprechen. Es werden nicht nur konzeptionelle und strukturelle Fragen behandelt, sondern auch institutionelle und politikfeldspezifische Bereiche im Detail analysiert. Auch Themen wie die Kompetenzordnung der Union, die Grundrechtecharta oder die Konventsmethode finden ihren Platz. Besonders hervorzuheben sind zwei Beiträge über die britische Sichtweise auf den Konvent und sein Ergebnis, die sich in einem offenen Zwist befinden. *John Usher* stellt im Wesentlichen das Weißbuch der Regierung zu den Ergebnissen des Konvents dar. Er beurteilt es als positiv, auch wenn er leichten Zweifel an der Behauptung anklingen lässt, dieser Text sei weniger bedeutend als Maastricht oder die Einheitliche Europäische Akte, weshalb ein Referendum nicht notwendig sei. *M. Carl* hingegen sagt ein Referendum voraus und darüber hinaus seinen negativen Ausgang. Der erste Teil seiner Voraussage ist durch den Beschluss der Regierung Blair inzwischen eingetreten, für den zweiten Teil gilt es abzuwarten.

Das Schwerpunktheft der Zeitschrift *integration* kommt – bis auf eine einseitige Einfüh-

1 Seine überarbeitete und endgültige Form lag am 12. November 2002 vor und nicht 2003, wie irrig auf S. 707 des Bandes angegeben.

rung – ohne eine kommentierende Übersicht über seine 26 Beiträge von 32 Autoren beziehungsweise Ko-Autoren unterschiedlicher Disziplinen und Spezialisierungen (von Bogdandy, Nettesheim, Maurer, Mayer, Thiel, Matl, Schild) sowie von Konventsmitgliedern (Hänsch, Brok, Meyer, de Vries, aus Sicht der Bundesregierung Cuntz) auf 295 Seiten aus. Aus der Einführung kann man entnehmen, dass die vorliegenden Arbeiten zum Teil auf eine Konferenz zurückgehen, die vom 26. und 27. September 2003 in Berlin gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP), dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) und der Trans European Policy Studies Association (TEPSA) veranstaltet wurde. Da das Heft sehr zeitnah bereits im November 2003 erschienen ist, war es nur wenigen Autoren erlaubt, auf die angelaufene Regierungskonferenz Bezug zu nehmen. Das Fehlen eines Resümees wird teilweise wettgemacht durch die überzeugende Struktur des Bandes.

Bei den ersten elf Beiträgen handelt es sich überwiegend um „Gesamtbewertungen". *Wolfgang Wessels* analysiert mit frischer Kritik Fortschreibungen und neue Ansätze, bedauert den nach wie vor hoch bleibenden Grad der Verfahrensdifferenzierung und stellt fest, dass der Konvent die Kontroverse zwischen den institutionellen Leitideen eher intergouvernementaler beziehungsweise eher supranationaler Prägung zu keinem Abschluss gebracht hat. Er erkennt einen Fusionstrend in der Vermischung gemeinschaftlicher und intergouvernementaler Entwicklungslinien und schließt mit der Ansicht, eine weitere Phase europäischer Staatsevolution diagnostizieren zu können. Der andere generelle Beitrag stammt aus der Sicht der Rechtswissenschaft von *Peter-Christian Müller-Graff*, der „Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Europäischen Verfassungsvertrags" prüft und weitgehend bejaht. Er stimmt mit Wessels darin überein, dass der Entwurf keine Revolution vorsehe. Wieder und wieder arbeitet er die Kontinuität heraus, die das völkervertragliche Gründungs- und Legitimationskonzept auch der neuen Union auszeichnet. Die für den Ministerrat vorgeschlagene Formel der doppelten Mehrheit (Mehrheit der Mitgliedstaaten, die 60 Prozent der Unionsbevölkerung repräsentieren) sieht er als schlüssig zur Doppelnatur der Union als transnationalem Gemeinwesen mit Hoheitsgewalt an. Wie bedauerlich, dass gerade diese „klare und einfache Regel" in der Regierungskonferenz so nicht durchsetzbar war.

Es folgen weitere Gesamtbewertungen aus verschiedenen Perspektiven sowie Beiträge zur Konventsmethode, zur Struktur der Verfassung, zur Kompetenzordnung, zur Unionsbürgerschaft, zu Institutionen und Verfahren sowie zu verschiedenen Politikbereichen. Die naheliegende Überschneidung der beiden außenpolitischen Beiträge findet nur knapp statt. *Mathias Jopp* und *Elfriede Regelsberger* konzentrieren sich darauf, das Dickicht der Regelungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu durchforsten, was angesichts der Komplexität der Materie eine kaum zu bewältigende Aufgabe bleibt. *Thomas Risse* kommt wertend zu dem Schluss, dass die neuen Bestimmungen der Europäischen Union und ihren Akteuren zumindest neue Instrumente in die Hand geben, die eine bessere Politik-Koordination in Zeiten außenpolitischer Krisen ermöglichen (sollten). Er stützt dies Ergebnis auf ein höchst interessantes, wenn auch spekulatives Modell der Anwendung der neuen Regeln auf den Ausbruch des Irak-Krieges.

Das Themenheft „Der ‚EU-Verfassungskonvent' – eine erste Bilanz" umfasst auf 178 Seiten ein englisches Vorwort von Romano Prodi, neun Beiträge und eine Dokumentation. Das Themenheft war vor Eröffnung der Regierungskonferenz abgeschlossen, bietet also keine Reaktionen auf deren Ablauf. Immerhin 26 Seiten inklusive sechs Tabellen widmet die Redaktion der Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften dieser Dokumentation unter dem Titel „Der ‚EU-Verfassungskonvent': Auftrag, Arbeitsweise, Ergebnisse". Wer ver-

gleichsweise rasch und dennoch kenntnisreich informiert werden will, findet hier eine sehr gute Übersicht und Zusammenfassung. Schade nur, dass – wie auch in anderen Veröffentlichungen – bei der Beschreibung der Vorbereitung des Konvents übersehen wird, dass das Europäische Parlament bereits im Oktober 2000, also noch vor dem Europäischen Rat in Nizza, im Duhamel-Bericht gefordert hatte, einen Konvent an Stelle einer Regierungskonferenz einzuberufen.

Die ersten fünf Beiträge dienen unter der gemeinsamen Überschrift „Das Fazit der Beteiligten" der vertieften Einsicht aus der Sicht der verschiedenen Akteure. *Klaus Hänsch* („Beschreiben, was sein kann": der Verfassungsentwurf des Konvents) und *Elmar Brok* (Der Konvent als Wegbereiter der Verfassung) stellen naturgemäß ihre persönliche Sichtweise in den Vordergrund, der erste als Mitglied des Präsidiums, der zweite als Vorsitzender der EVP-Familie im Konvent. Die Darstellungen widersprechen sich nicht, sie ergänzen sich vielmehr. Es fällt auf, dass Hänsch das neugeschaffene Amt des ständigen Präsidenten des Europäischen Rates eher entdramatisiert, während es Brok – ebenso wie Prodi im Vorwort – mit erheblichem Misstrauen betrachtet. Eine Parallele lässt sich allerdings darin entdecken, dass beide sich der Worte prominenter Figuren der europäischen Integration bedienen: Hänsch benutzt im Titel seines Beitrags ein Zitat von Jean Monnet, Brok führt zum Ende des seinen eines von Walter Hallstein auf, nach dem Europa eine „creatio continua" sei. *Hans Martin Bury* (Europa wagt mehr Demokratie) vertritt als Mitglied der Bundesregierung die Auffassung, es sei ein fairer Interessensausgleich zwischen großen und kleinen, alten und neuen Mitgliedstaaten gefunden worden. Auch die Anforderungen der Union und an die Union – institutionelles Gleichgewicht und Handlungsfähigkeit – seien erfüllt worden. *Jürgen Meyer* und *Sven Hölscheidt* (Wie der Konvent Europa verfasst hat) geben einen weiteren sehr systematischen Überblick über die Arbeitsweise des Konvents. Sie enden mit der ungelösten Frage, wie im Falle einer „Ratifizierungsverweigerung" vorzugehen wäre. Sie plädieren für ein durch Verhandlungen zu erreichendes Ausscheiden des Verweigerers analog zu Artikel I-59 des Verfassungsvertrags. *Erwin Teufel* (Europa in neuer Verfassung: Das Ergebnis aus der Sicht der Länder) kommt hier wie auch andernorts zu einer überwiegend positiven Beurteilung. Ebenso wie Bury erfreut er sich an dem spät gefundenen Motto „In Vielfalt geeint", das Identifikationsmöglichkeit für den Bürger schaffe und ein Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips sei.

Die vier Beiträge des zweiten Teils werden unter dem gemeinsamen Titel „Staats- und europawissenschaftliche Analysen" vorgestellt und jeweils mit einer Kurzzusammenfassung in deutsch und englisch eingeleitet. *Paul Kirchhof* wiederholt von ihm bekannte Postulate auch bei der Anwendung auf die Ergebnisse des Konvents. Da das von ihm behauptete Demokratiedefizit an anderer Stelle in der Literatur – siehe nur die Serie von Beiträgen von Moravcsik – als Mythos entlarvt wird, kann man nur hoffen, dass der interdisziplinäre Dialog endlich aufgenommen wird. Immerhin zeigt sich auch bei Kirchhof Bewegung, wenn er gegen Ende des Beitrags konzediert, dass wir in Zukunft mit drei Verfassungsbegriffen arbeiten müssen: dem staatsrechtlichen, dem europarechtlichen und einem allgemeinsprachlichen. *Gerhard Robbers* nimmt in vielem, und somit sehr geschickt platziert, Gegenpositionen zu Kirchhof ein, wie sie frontaler kaum ausgedrückt werden können. Das prozesshafte und zukunftsgerichtete Wesen der Union wird in seiner auch rechtlichen Bedeutung erfasst und differenziert dargelegt. Er endet mit einem vertiefenden Exkurs über das Verhältnis der verfassten Union zu Religion und Religionsgemeinschaften.

Wolfgang Wessels nutzt 30 Seiten zur umfassenden Darstellung und Bewertung des Themas „Institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-) Macht? Die GASP im ‚Verfassungsvertrag'". Dies gelingt ihm von

den Erfahrungen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit bis zu den Beschreibungen der „verstärkten", „strukturierten" und schließlich „engeren Zusammenarbeit auf dem Gebiet der gegenseitigen Verteidigung" vollauf. Seine Bewertung beschwört die Gefahr der „Verfassungslyrik" und sieht im Ergebnis kaum mehr als verfeinerten Intergouvernementalismus. Das innovative Experiment der Schaffung eines Außenministers ist mit Fallstricken gespickt, weil ihm die Handlungsinstrumente verweigert werden. Im Gegensatz zu Risse glaubt er nur mit Skepsis an ein erfolgreiches Einsetzen des „naming, blaming and shaming", um einzelne Mitgliedstaaten auf Vertragskonformität zu verpflichten.

Rudolf Hrbek schließlich kehrt mit seinem Beitrag zum Thema „Föderalismus sui generis – der Beitrag des Konvents zur Verfassungsstruktur der erweiterten EU" zur Verfassungslehre zurück. Die Klarheit seiner Ausführungen macht geradezu schmerzhaft deutlich, wie sehr Kirchhof die Bezeichnung „sui generis" fremd geblieben sein muss, weil sie andernfalls seine Begrifflichkeiten zerstört hätte. Ähnlich wie Wessels sieht auch Hrbek eine weitere Etappe in einer Entwicklung erreicht, wobei die Union weder Staat ist, noch sich in überschaubaren Zeiträumen dazu entwickeln wird, dennoch aber Merkmale von Staatlichkeit aufweist.

Die insgesamt 70 Beiträge in den hier aufgeführten Bänden analysieren mit dem Konventsergebnis die Grundlage der Regierungskonferenz und also auch der Verfassung. Selbst diese Vielzahl von Beiträgen kann nicht alle Aspekte des Konventsentwurfs erschöpfend behandeln. Doch: „Wer vieles bringt, wird manchem etwas bringen...".[2] Insofern bieten die hier vorgestellten Aufsatzsammlungen dem an der aktuellen Verfassungsdebatte interessierten Leser perspektivenreiche und kritische Einblicke.

2 Faust I, Vorspiel auf dem Theater.

TAGUNG

Weltmacht Europa?

*Daniela Kietz und Silvia Uplegger**

Ein halbes Jahr nach der Erweiterung der Europäischen Union um zehn Staaten, eine Woche nach der feierlichen Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa in Rom und inmitten der ersten Verhandlungen um die nächste Finanzielle Vorausschau stellte der Arbeitskreis Europäische Integration bei seinem Jahreskolloquium die berechtigte Frage nach der derzeitigen und künftigen Rolle der Europäischen Union in der Welt. Dabei wurden die Außenwirtschaftsbeziehungen genauso besprochen wie die Rolle der Union in der Außen- und Sicherheitspolitik, Assoziierungs-, Erweiterungs- sowie Werteförderungspolitik.

Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt

Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) in Zusammenarbeit mit ECSA-Austria und ECSA-Suisse mit Unterstützung der Europäischen Kommission und des Auswärtigen Amtes

Berlin, 4./5. November 2004

Begrüßung und Einführung
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Vorsitzender des Vorstands des AEI; Universität Heidelberg

Die Außenbeziehungen der Union im System des gegenwärtigen und projektierten Verfassungsvertragsrechts
Der verfassungsvertragsrechtlichen Grundlagen der Außenbeziehungen der EU
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF
Die verfassungsvertragliche Rolle der Organe der EU in den Außenbeziehungen
Dr. Thomas GRUNERT, Europäisches Parlament, Berlin
Die verteidigungspolitische Dimension der EU im Spannungsfeld von normativem Anspruch und realer Entwicklung
Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin

Die globale wirtschaftspolitische Rolle der EU
Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und Standortfaktoren
Prof. Dr. Fritz BREUSS, Wirtschaftsuniversität Wien
Die EU als Akteur auf der Welthandelsebene
Prof. Dr. Thomas COTTIER, Universität Bern
Die EU als Akteur auf der Währungsebene
Prof. Dr. Ansgar BELKE, Universität Hohenheim

Die Mitgliedstaaten bleiben auch weiterhin die Herren der Außenpolitik

Die Perspektiven der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union waren das wesentliche Thema des ersten Panels. Die Referenten stellten einleitend zunächst fest, dass die primärrechtlichen Grundlagen für den gesamten Bereich der Außenbeziehungen – die derzeit auf die erste und zweite Säule verteilt sind – sowohl im geltenden als auch im künftigen Vertragsrecht keine umfangreiche Rolle der Gemeinschaft vorsehen. Der Verfassungsvertrag stelle also keine Revolution in diesem Bereich dar. Bei der detaillierteren Betrachtung wurde die Erfassung aller wesentlichen Aspekte der Außenbeziehungen im operativen dritten Teil des Verfassungsvertrags als fortschrittlich gewertet. Diese strukturelle Bündelung stehe im Gegensatz zur rechtlichen Gegenwart, in der die verschiedenen Aspekte der Außenbeziehungen auf verschiedene Verträge verteilt, in ver-

* Daniela Kietz, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
Silvia Uplegger, Büro Rainder Steenblock, MdB.

schiedenen Rechtskulturen getrennt und in verschiedene Regime der institutionellen Beteiligung zergliedert seien. Diese neue Struktur gewähre eine gewisse Flexibilität, die wiederum zusätzliche Handlungsoptionen eröffne. Doch die Auflösung der Säulenstruktur täusche nicht darüber hinweg, dass die Aufgabe der Europäischen Union in der Außenpolitik lediglich darauf beschränkt sei, Grundlagen zu schaffen. Die Einzelfragen verblieben auch weiterhin in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Sie blieben die wesentlichen Handlungsakteure. Gerade die in diesen Politikfeldern zur Verfügung stehenden Mittel zementierten den vorherrschenden intergouvernementalen Charakter der Außenbeziehungen der Union. Denn sie könne ihre Aufgaben zum Beispiel im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur mithilfe der Fähigkeiten, die ihr von den einzelnen Mitgliedstaaten bereitgestellt werden, erfüllen. Durch fehlende Sanktionsmöglichkeiten sei es zudem sehr schwierig, in diesem intergouvernementalen Bereich die verabredeten Planziele zu erreichen. Erst die Praxis werde zeigen, ob der Verfassungsvertrag die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in der Außenpolitik erhöhe. Denn obwohl der Verfassungsvertrag neue Interaktionsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Institutionen vorsehe, hänge die konkrete Ausgestaltung hiervon nicht zuletzt von der Persönlichkeit des künftigen Außenministers und von seinem Verständnis seiner Funktion ab. Denn vieles, was bereits existiere, würde erst ex-post primärrechtlich abgesichert durch den Verfassungsvertrag. So habe der Hohe Beauftragte der Union Javier Solana faktisch ein Initiativrecht, das er in der Regel zurückhaltend gebrauche, aber das erst nachträglich durch den Verfassungsentwurf legitimiert werden wird.

Letztendlich gelte für europäische auswärtige Kompetenzen: wo harte Innenkompetenzen bestehen, ergeben sich auch harte Kompetenzen nach außen. Wenn hingegen im Innern harte Kompetenzen fehlen, bleiben die Kompetenzen auch nach außen hin weich. Dies wurde zwar abermals durch den Verfassungsvertrag bestätigt, dennoch biete er ein differenziertes Maß an gebundener Flexibilität, das es zu nutzen gelte.

Die globale außen- und sicherheitspolitische Rolle der EU

Erweiterungsfragen und Nachbarschaftspolitik der EU, insbesondere die Türkeifrage und ihre Implikationen
Dr. Barbara Lippert, stellv. Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin

Die Politik der Assoziierungsabkommen: Materielle Grundlagen und globale Struktur
Prof. Dr. Wulfdiether Zippel, Technische Universität München

Grundlagen und Grenzen einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik: der Fall Irak
PD Dr. Ralf Roloff, George C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen

Die weltpolitischen Herausforderungen für EU und USA: Gemeinsamkeiten und Unterschiede
Prof. Dr. Peter Schmidt, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin; Universität Mannheim

Die globale wertfördernde Rolle der EU

Die Binnenverwirklichung von Freiheit und Grundrechtsschutz in der erweiterten EU als Grundlage europäischer Glaubwürdigkeit
Prof. Dr. Ulrich HUFELD, Andrássy-Gyula-Universität Budapest

Die Außenwirkung der EU für Freiheitsgewährleistung und Grundrechtsschutz
Prof. Dr. Stefan GRILLER, Wirtschaftsuniversität Wien

Die Binnenverwirklichung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der erweiterten EU
Prof. Dr. Hubert ISAK, Karl-Franzens-Universität Graz

Die Außenwirkung der EU für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit
Dr. Michèle KNODT, Universität Mannheim

Wettbewerbsfähigkeit – eine gefährliche Obsession

Differenzierter äußerten sich die Referenten des folgenden Panels zur wirtschaftspoliti-

schen Rolle der Union. Denn einen Tag, nachdem die Sachverständigengruppe um den früheren niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok ein düsteres Bild von der europäischen Wettbewerbsfähigkeit gezeichnet hatte, wurde auch auf dem Panel die ehemals bessere europäische Wettbewerbsfähigkeit insbesondere in den Siebziger- und Achtzigerjahren bestätigt. In der Außenhandelspolitik hingegen wurde der Europäischen Union eine dominierende Rolle und eine große Verantwortung zugeschrieben. Hinsichtlich der währungspolitischen Rolle wurde die von der Europäischen Zentralbank verfolgte „Strategie des Wartens" erörtert.

Gefragt wurde, wie realistisch die Ziele der Lissabon-Strategie seien, die darauf abzielten, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen? Erinnerten diese nicht an die Planziele Chruschtschows, die ebenso darauf abstellten, eine im globalen Vergleich schnellere Produktion und bessere Wirtschaft zu erreichen? Zudem seien diese Ziele in sich widersprüchlich: Denn gleichzeitig soll ein hohes Wachstum, Vollbeschäftigung sowie ein großer sozialer Zusammenhalt erreicht werden. Wenig positiv für die Union fiel der Bericht der Sachverständigengruppe dann auch hinsichtlich des Beschäftigungsziels und des Abstandes des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf zu den USA aus. Bei anderen Indikatoren wie zum Beispiel dem Energieverbrauch wende sich allerdings das Bild. Denn die vergleichsweise niedrigere Energieabhängigkeit der Europäischen Union sei ebenso eine wichtige Determinante für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit. Eine andere Frage sei, ob die bessere Wettbewerbsfähigkeit der neuen Mitgliedstaaten das Lissabon-Ziel retten würde? Dies sei jedoch zu verneinen, da deren Wettbewerbsfähigkeit nur ein Zehntel Prozentpunkt mehr Wachstum pro Jahr brächte. Zudem stehe dem höheren Wirtschaftswachstum eine größere Verarmung gegenüber. Durch die jüngste Erweiterung sei das Bruttoinlandsprodukt der Union gesunken, durch weitere Erweiterungen werde ein weiteres Sinken erwartet.

Das Lissabon-Ziel ist also klar verfehlt, aber ist dieses Ziel nicht ohnehin fragwürdig? Ist Wettbewerbsfähigkeit denn nicht nur ein Zauberwort oder gar eine gefährliche Obsession? Die Europäische Union definiert sich ja nicht nur als ein einheitlicher Wirtschaftsraum, sondern auch als eine Solidargemeinschaft, die durch die letzte Erweiterung noch heterogener geworden ist. Zum Ausgleich dieser Disparitäten dient die Kohäsionspolitik der Union. Diese nimmt zwar fast ein Drittel des EU-Haushaltes ein, führt aber zu mehr sozialem Ausgleich und zu einem „gemütlicheren Dasein".

Im Welthandel hat die Europäische Union eine bessere Bilanz. Absolut gesehen hat sie mit 20 Prozent den höchsten Anteil am Welthandel. Im Vergleich zu den anderen Bereichen der Außenpolitik hat die Kommission in der gemeinsamen Handelspolitik weit reichende Kompetenzen. Art. 133 EGV überträgt ihr die Rolle der einheitlichen Verhandlungsführerin im Rahmen spezifischer Mandate, die ihr der Rat zuteilt. Ein Blick in Art. III-217 VVE zeigt, dass weitere Gebiete, wie zum Beispiel Trade-Related aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs), in die ausschließliche Kompetenz der Kommission übergehen werden. Innerhalb des GATT habe sich die Union als Verhandlungsführerin etabliert. Stark und schwach zugleich macht sie die Zweiebenenpolitik, nach der sie nach innen und nach außen verhandeln muss. Die Verhandlungspartner der Union wissen, dass die Kommission kaum von inneren Positionen abweichen kann. Zudem hat die Union im Laufe der Jahre ihre Verhandlungstaktik gewandelt. Während ihre Haltung auf Grund der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen des GATT 1947 noch sehr defensiv und zurückhaltend war, wurde sie seit der Uruguay Runde (1986-1994) viel offensiver. So forcierte sie die Verhandlungen zu Finanzdienstleistungen (1996/97) und zu den so genannten Singapur-Themen (Investitionsschutz, Öffentliche Beschaffungen, Wettbewerbsrecht,

Handelserleichterungen) genauso wie das Beitrittsverfahren Russlands zur Welthandelsorganisation. Doch durch diese starke Verhandlungsrolle trage die Union auch eine große Verantwortung, gerade hinsichtlich des Ungleichgewichts, das zwischen den Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) vorherrsche. Denn in den Handelsrunden herrscht das Konsensverfahren vor. Da nie abgestimmt wird, können die großen WTO-Mitglieder den Konsens verweigern. Gefordert wird von der Europäischen Union in diesem Zusammenhang, die Führungsrolle zu übernehmen, um die politischen Entscheidungsprozesse innerhalb der WTO im Sinne rechtsstaatlicher Philosophie zu reformieren. Eine große Rolle käme der Union ebenso bei der Schaffung eines Gleichgewichts zwischen präferenziellen und globalen Beziehungen zu. Denn die ursprünglich europäischen Präferenzabkommen hätten in jüngster Zeit eine regelrechte Proliferation insbesondere im asiatisch-pazifischen Raum erlebt. Diese stehen aber im Spannungsfeld mit dem Verbot der Meistbegünstigung der WTO. Welche langfristigen Auswirkungen hat diese fehlende Kompatibilität mit den Regeln der Welthandelsorganisation? Diese Frage sei besonders wichtig, denn die wirklichen Änderungen im Bereich der Handelspolitik ergäben sich vielmehr durch äußere Einwirkungen zum Beispiel durch die WTO als durch die Verfassungsentwicklung. Die WTO stelle ein recht wichtiges Gegengewicht zu den protektionistischen Tendenzen einer „Festung Europa" dar und nehme dadurch eine gewisse Verfassungsfunktion wahr. Zudem übe sie indirekt einen gewissen Harmonisierungsdruck aus. Denn die Verhandlungen zu den TRIPs wirkten sich zum Beispiel nicht nur auf Regelungen zum geistigen Eigentum, sondern auch auf das Zivilrecht der Union aus.

Auf der Währungsebene nehme die Europäische Union hingegen eine Art Wartestellung ein. Im Vergleich zur Federal Reserve Bank (FED) der Vereinigten Staaten fiele auf, dass die Europäische Zentralbank (EZB) den Entscheidungen der FED im Abstand ungefähr eines Monats folge. Doch warum ist die EZB träger als die FED? Gründe hierfür seien, dass der Konjunkturzyklus der USA dem europäischen vorauslaufe, dass die EZB noch eine junge Institution sei, die einen viel zu großen Entscheidungskörper habe und weniger flexibel sei als die FED. Auffällig sei dennoch, dass dieses verzögerte Folgeverhalten erst nach dem 11. September 2001 eingetreten ist. Ab dem 14. September 2001 intervenierten beide Zentralbanken simultan: sie senkten die Leitzinsen. Dies sei ein einmaliges Ereignis gewesen. Seit diesem Strukturbruch folgt die EZB der FED, jedoch nicht aus strategischer Verbundenheit, sondern aus dem Gedanken heraus abzuwarten und mit weiteren Zinssenkungen vorsichtig zu sein. Doch anhand des so genannten „Konzepts des Funktionswerts des Wartens" erklärte der Referent, dass dies nicht unbedingt nachteilig sein muss. Denn Warten werde gerade dann wertvoller, wenn ein großes Maß an Unsicherheit herrsche, die es zunächst abzuwarten gelte.

Nach der Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Bereichen der EU-Außenbeziehungen ging die Tagung zur Untersuchung der EU-Aktivitäten in den politischen Feldern über.

Pragmatismus in der EU-Erweiterungs- und Assoziierungspolitik

Das Prozedere eines Beitritts zur Europäischen Union ist formal geregelt in Art. 249 EGV. Dieser spiegelt jedoch schon lange nicht mehr die Realität der EU-Erweiterungsprozesse wider. Denn anlässlich der kürzlich vollzogenen Erweiterung verfeinerte die Kommission ihr Beitrittsinstrumentarium. Besonderes Merkmal der Beitrittspolitik ist der Konditionalitätsaspekt, der auf der Erfüllung der „Kopenhagener Beitrittskriterien" basiere. Mittelpunkt der derzeitigen beitrittspolitischen Agenda der Union sei die Türkeifrage. Im Falle eines Beitritts stünden einige Punkte bereits fest: die Verhandlungen würden langfristig angelegt sein und allein auf Grund agrarpolitischer Aspekte nicht dem klassischen Ablaufplan folgen. Die beitrittsbefür-

wortende Kommission meide historisch-kulturelle Argumente und konzentriere sich auf die Erfüllung der Beitrittskriterien. Diese, so könne man argumentieren, beinhalteten bereits die grundlegenden Werte der Union, nämlich das Vorhandensein eines demokratischen Rechtsstaates und einer wettbewerbsfesten Marktwirtschaft. Mit ihren letzten Verfassungsreformen habe die Türkei generell hinreichende Fortschritte bei der Erfüllung dieser Kriterien gemacht. Ein Problem sei noch der hohe Anteil der Landwirtschaft an der Wirtschaftsstruktur des türkischen Staates. Für die EU-Agrarpolitik müsse deshalb eine Folgenabschätzung des Beitritts vorgenommen werden, da diese bei Anwendung des Status quo völlig aus den Fugen geriete. Alles in allem führe die technisch anmutende Herangehensweise der Kommission an den Türkeibetritt die Tradition einer eher pragmatischen Erweiterungspolitik weiter.

Neben der Beitrittsassoziierung werden noch zwei weitere klassische Arten der Assoziierung unterschieden: die Freihandels- und Entwicklungsassoziierung. Welche Ziele verfolgt die Union bei solchen Assoziierungen? Auch hier folge sie einem gewissen Pragmatismus. An erster Stelle stünde die umfassende Rohstoffarmut der Union. Etliche wichtige Metalle werden nämlich zu 100 Prozent aus außereuropäischen, mehrzählig politisch und wirtschaftlich instabilen Ländern importiert. Über Abkommen sichere sich die Union somit die langfristige Versorgungssicherheit bei ‚strategischen' Metallen. Ein weiterer wichtiger Grund sei die Sicherung des globalen Absatzmarktes. Politische Motive umfassten sicherheitspolitische Aspekte, aber auch die Durchsetzung europäischer Werte im Rest der Welt. Nicht zuletzt würden die Beziehungen zu Drittstaaten von der Europäischen Union auch genutzt, um sich innerhalb der Vereinten Nationen Unterstützung zu ‚erkaufen'.

Aufgaben und Herausforderungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Die Beiträge und die Diskussion dieses Panels wurden von der Frage nach dem Charakter der transnationalen Beziehungen und der Rolle der Europäischen Union in der Welt in Abgrenzung zu den USA geleitet. Der Bestandsaufnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) anlässlich der Irakkrise folgte die in engem Zusammenhang damit stehende Analyse der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS).

Die Spaltung der EU-Mitgliedstaaten in Reaktion auf den Einmarsch der US-Truppen in den Irak verdeutliche den geringen Zusammenhalt der GASP. Besonders schwerwiegend sei das Auseinanderbrechen der großen Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien gewesen. Während erstere intensiv mit Russland kooperierten und eine Beteiligung am Irakkrieg strikt ablehnten, stellte sich Großbritannien an die Seite der USA. Bushs Rede über die „Achse des Bösen" vom Frühjahr 2002 habe den Beginn der Spaltung markiert. Er unterstrich dort das Recht der USA, bei der nationalen Verteidigung gegebenenfalls unilateral, präemptiv militärisch gegen so genannte Schurkenstaaten vorzugehen und erlaubte damit erste Einblicke in die „Bush-Doktrin", die neue außenpolitische Stoßrichtung der USA. EU-interne Differenzen über die Einschätzung der vom Irak ausgehenden Bedrohung und die zur Bekämpfung angebrachte Herangehensweise wurden deutlich. Viele Regierungen befürworteten ein militärisches Vorgehen gegen den Irak unter US-Führung, notfalls ohne UN-Mandat. Frankreich, Deutschland und Russland bezogen Stellung gegen einen Krieg und setzten sich für eine Verschärfung der UN-Waffeninspektionen ein.

Dieses völlige Scheitern der europäischen Außenpolitik zeige klar die Grenzen der GASP: eine gemeinsame europäische Sicherheitspolitik gegen die USA sei nicht möglich und die Zusammenarbeit des Führungsdreiecks Großbritannien, Frankreich, Deutschland sei grundlegend für eine handlungsfähige Außenpolitik. Jede Krise berge naturgemäß jedoch das Potenzial zum Neubeginn und so hätten die Akteure Konsequenzen aus der Krise gezogen.

Im April 2003 kam das Führungsdreieck informell zusammen und beschloss die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS), die die Bedrohungen für Europa und Aspekte eines *gemeinsamen* Vorgehens identifiziert.

Welche globale Rolle sieht die ESS – unter Eindruck der Erfahrungen mit der Irakkrise – für die Union vor? Übergreifend schreibe die Strategie das Selbstverständnis der Europäer als (insbesondere von den USA) unabhängiger weltpolitischer Akteur fest. Es zeige sich jedoch eine gewisse Ambivalenz bei den in der ESS aufgeführten Zielen und Instrumenten. Einerseits unterstreiche man gerade unter Eindruck der Irakkrise die Wichtigkeit der transnationalen Beziehungen. Andererseits lasse sich zwischen den Zeilen eine Konkurrenz zu den Amerikanern herauslesen. So würden Begriffe wie präventiver Multilateralismus Bushs präemptiven Unilateralismus gegenübergestellt. Das Konzept einer in effektivem Multilateralismus begründeten Weltordnung gelte als Antwort auf die „Bush-Doktrin". Kernstück des effektiven Multilateralismus ist die Stärkung der multipolaren, regionalen Organisation der Welt auf der Basis der auf dem Völkerrecht beruhenden Kooperation der regionalen Mächte. Ob die Europäer jedoch wirklich so multilateral und präventiv agieren, wurde von einigen Seiten bezweifelt. Deutschlands kompromisslose Haltung in der Irakkrise hätte beispielsweise nicht im Geringsten auf multilateralen Verhandlungen beruht.

Inkohärenzen in der europäischen Grundrechte- und Menschenrechtspolitik

Eine glaubwürdige globale Förderung der Grund- und Menschenrechte setzt zunächst den Schutz dieser innerhalb der Union voraus. Wie ist es um den Grundrechteschutz in der Europäischen Union bestellt? Der Schutz der Grundrechte sei eine der wichtigsten Legitimationsvoraussetzungen der Union. Sie trage nicht nur Verantwortung als Schutzmacht des Binnenmarktes, sondern auch als Hüterin der Grundrechte. Häufig jedoch stünden Grundrechte und die Grundfreiheiten wie die Warenverkehrsfreiheit in einem Spannungsverhältnis. Im Konfliktfall müssten beide mittels praktischer Konkordanz, also im Weg des Ausgleichs, miteinander in Einklang gebracht werden. Zwei Arten der konkreten Entwicklung von gemeinschaftlichen Grundrechtestandards wurden beleuchtet: Die sekundärrechtlich-sektorale Grundrechtskonstitutionalisierung gründet auf der Regulierung des Grundrechteschutzes durch EU-Sekundärrecht („Grundrechtsrichtlinien" wie die Datenschutzrichtlinie 95/46). Hierbei zeichne sich zwischen den gerichtlichen Instanzen eine Arbeitsteilung auf zwei Ebenen ab, in der der Europäische Gerichtshof (EuGH) beispielsweise im Rahmen von Vorabentscheidungen die Abwägung der mitgliedstaatlichen Gerichte vorstrukturiert. Bei der richterrechtlich-strukturellen Grundrechtskonstitutionalisierung beruhen Entscheidungen des EuGH hingegen nicht auf konkreten sekundärrechtlichen Grundlagen. Insgesamt stärke die neue Rechtsprechung des EuGH die Glaubwürdigkeit der Union nach innen und außen, da sie den Grundrechteschutz nicht hintanstelle, sondern das Gleichgewicht zwischen diesem und der Gewährleistung der Binnenfreiheiten suche.

Wie fördert die Union nun diese nach innen geschützten Grund- und Menschenrechte in den Beziehungen der Europäischen Union zu Drittstaaten? In diesem Zusammenhang wurde vor allem das Fehlen einer kohärenten europäischen Menschenrechtspolitik hervorgehoben. Menschenrechtsaspekte seien über die Säulen der Europäischen Union verteilt und unterlägen damit unterschiedlichen Verfahren und Interessen, die in uneinheitliche Standards mündeten. Es sei ausdrückliches Ziel der GASP, die Achtung der Menschenrechte zu fördern. Divergierende außenpolitische Interessen der Mitgliedstaaten und die mangelnde Kohärenz bedingt durch rotierende Ratspräsidentschaften machten dies zu einem schwierigen Unterfangen. Deshalb fordere insbesondere das Europäische Parlament einen interinstitutionellen Verhaltenskodex

für die Außenbeziehungen der Union im Bereich der Menschenrechte mit der Hoffnung, dieser fördere eine größere Verantwortlichkeit der Kommission und des Rates. Als weltweit größter Erbringer von Entwicklungshilfe kann die Europäische Union auch über die Entwicklungspolitik effektiv Menschenrechtspolitik betreiben. Konkret können in diesem Politikfeld Maßnahmen in drei Bereichen ergriffen werden: internationale Abkommen, Einzelmaßnahmen, und Handelspolitik. Internationale Abkommen mit Drittstaaten beinhalten seit den Neunzigerjahren Konditionalitätsklauseln, die einerseits positive Anreize für den Menschenrechtsschutz schaffen, andererseits Sanktionen im Falle von Verletzungen vorsehen. Beispielsweise würden so genannte Nichterfüllungs-Klauseln eingefügt, die zur Suspendierung der Abkommen führten, wenn der Drittstaat gegen Menschenrechte verstoße. Einzelmaßnahmen können zum Beispiel finanzielle Zuwendungen an Nichtregierungsorganisationen sein, die den Schutz der Menschenrechte fördern. Innerhalb der Grenzen des WTO-Rechts kann Menschenrechtspolitik auch über Zollvergünstigungen für Entwicklungsländer in der Handelspolitik stattfinden. Letztendlich sollte auch die im Vorfeld eines EU-Beitritts angewandte Menschenrechtskonditionalität nicht übersehen werden. Die Erfüllung der „Kopenhagener Beitrittskriterien" ist vielleicht sogar die wirkungsvollste Weise, in Drittstaaten Grundrechte zu fördern. Insgesamt überwiegt der Eindruck einer stark fragmentierten, unkoordinierten, teils inkonsequent betriebenen und nur bedingt wirksamen EU-Menschenrechtspolitik.

Probleme der inneren und äußeren Gewährleistung von Demokratie und Rechtstaatlichkeit

Innerhalb der Europäischen Union könne der Schutz von Demokratie und Rechtstaatlichkeit durch die Rechtschutzverfahren vor dem EuGH gewährleistet werden. Bei allen Ländern, die der Union beitreten möchten, müsse die kompromisslose Anwendung dieser Prinzipien *vor* einem Beitritt sichergestellt werden. Zu diesem Zweck einigte sich die Union im Jahr 1993 auf die oben erwähnten „Kopenhagener Beitrittskriterien". Insbesondere bei der kürzlich stattgefundenen Aufnahme von acht post-autoritären Ländern war die Gewährleistung demokratischer Strukturen in diesen Ländern von zentraler Bedeutung. Im Nachhinein sei jedoch festzustellen, dass die Ansprüche der Kommission an die Erfüllung der politischen Kriterien sehr niedrig gewesen seien. Entgegen der Praxis der Kommission zeichne sich eine demokratische Staatsordnung durch mehr als einigermaßen funktionierende Legislativ- und Exekutivorgane aus und Rechtsstaatlichkeit ließe sich nicht auf eine leidlich unabhängige Judikative reduzieren. Die hochgesteckten Ziele der Heranführungsstrategie der Kommission zur Festigung der demokratischen Strukturen in den Beitrittsländern seien in der Praxis nicht immer erreicht worden. Zeugnis dessen seien etwa die fortwährenden Probleme in einigen neuen Mitgliedstaaten beim Schutz der Grund- und Menschenrechte. Bedenkt man insgesamt jedoch, dass der Beitritt der noch im Jahr 1990 autoritären Regime sehr rasch erfolgte, seien diese Kritikpunkte etwas zu relativieren.

Durch eine aktive Politik der globalen Werteförderung fördert die Union demokratische und rechtsstaatliche Strukturen auch außerhalb ihres Territoriums in Drittstaaten. Dies geschieht auf drei verschiedenen Ebenen: das politische Regime und die Bereiche Wohlfahrt und Sicherheit. Positive Instrumente, die diesen Ebenen jeweils entsprechen, sind unter anderem ein institutionalisierter politischer Dialog, Investitionen oder Friedensmissionen. Aber auch Instrumente mit negativen Anreizen für das Drittland, wie diplomatische Isolation, wirtschaftliche Sanktionen oder militärische Interventionen, könnten Staaten dazu drängen, von europäischer Seite geforderte Werte umzusetzen. Worin liegt die Varianz in der Wahl des Instrumentariums zur Werteförderung je nach Drittstaat begründet? Zu dieser Frage wurden einige höchst interessante Thesen entwickelt. Zum Beispiel könne ange-

nommen werden, dass je mehr bilaterale Beziehungen zwischen einem oder mehreren EU-Staaten und einem Drittstaat bestünden, desto niedriger die Handlungsmöglichkeiten der Union sei. Von europäischer Seite werde auf negative Instrumente eher verzichtet. In solchen Fällen seien wirtschaftliche Interessen oft bedeutender als die Demokratieförderung. Des Weiteren wurde die äußert kritische These formuliert, dass die Union bei politisch instabilen Ländern nur positive (harmlose) Instrumente einsetze und auf keinen Fall Reformprozesse von unten unterstütze, die die Stabilität des Landes gefährden könnten. In solchen Fällen kooperiere die Union mit undemokratischen politischen Eliten und fördere Stabilität auf Kosten der Demokratie. Insbesondere diese Fälle – es finden sich etliche Bespiele im Mittelmeerraum – rufen die größte Kritik an Werteförderungspolitik der Europäischen Union hervor.

Fazit

Eines wurde in allen Beiträgen deutlich: eine starke globale Rolle der Europäischen Union scheiterte bisher vor allem an der Inkohärenz der Außenbeziehungen. Die Streuung der Außenbeziehungen über die Säulen der Europäischen Union und die damit einhergehende Fragmentierung der Zuständigkeiten, Verfahren und Organe macht ein koordiniertes und an politikfeldübergreifenden Zielen orientiertes Handeln der Union schwierig. Wurde ihr in den wirtschaftlichen Aspekten der EU-Außenbeziehungen noch ein recht positives Zeugnis ausgestellt, fällt das Bild in den politischen Bereichen kritischer aus. Gerade bei der säulenübergreifenden europäischen Menschenrechtspolitik verhindern die strukturellen Probleme bisher die Etablierung einheitlicher Standards. Hinzu kommt ein Mangel an politischem Willen. Seit jeher wird dies am Beispiel der GASP deutlich, zeigt sich aber auch in der Werteförderungspolitik. Zu oft noch treten europäische politische Ziele wie die globale Förderung von Demokratie und Rechtstaatlichkeit hinter nationalen wirtschaftlichen und politischen Interessen zurück. Die strukturelle Bündelung der Außenbeziehungen im Verfassungsvertrag birgt zumindest begrenzt neue Handlungsmöglichkeiten, die es nach der Ratifizierung im Sinne der Schaffung von Kohärenz zu nutzen gilt.

Die Ergebnisse dieser Konferenz werden in Kürze ausführlich in der Schriftenreihe des AEI beim Nomos Verlag veröffentlicht.

TAGUNG

Die Politik der Europäischen Union im Fokus der Geschlechter-(Un-)Gleichheit

*Brigitte Rudolph**

Die Europäische Union hat im Mai 2004 zehn neue Staaten aufgenommen und ist damit auf 25 Mitgliedstaaten angewachsen. Dieser Erweiterungsprozess verändert das Gesicht Europas grundlegend, da durch die politische und wirtschaftliche Integration zahlreicher ehemaliger Ostblockstaaten die jahrzehntelange Spaltung Europas endgültig überwunden zu sein scheint. Der Erweiterungsprozess stellte die neu aufgenommenen Mitgliedstaaten allerdings vor große Herausforderungen. Als Bedingung für ihren Beitritt mussten sie sich den ökonomischen, rechtsstaatlichen und demokratischen Standards der Europäischen Union anpassen und deshalb das gesamte Primär- und Sekundärrecht der Union übernehmen. Zu den Beitrittskriterien gehörte damit auch die Übernahme des Grundsatzes der Chancengleichheit von Frauen und Männern und des Gender Mainstreaming. Anlässlich einer internationalen Konferenz zum Thema ‚The Europen Union's Policy of Gender Equality. Implications of Deeper Integration and Further Enlargement' ging es zum einen um Fragen der praktischen Umsetzung dieser Beitrittskriterien in den neuen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus wurde thematisiert, welche Rolle geschlechterrelevante Fragen bei der Ausarbeitung der europäischen Verfassung spielten und welchen politischen Mehrwert diese den Frauen in Europa bringen wird. Organisiert wurde die Konferenz, die vom 26. bis 27. November 2004 in Hamburg stattfand, von Annette Jünemann, Helmut Schmidt Universität der Bundeswehr in Hamburg, und Carmen Klement, Universität der

The European Union's Policy of Gender Equality – Implications of deeper Integration and further Enlargement

Internationale Konferenz des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) in Zusammenarbeit mit der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg (HSU-HH), der Universität der Bundeswehr München und dem Europa-Kolleg Hamburg

Hamburg, 26./27. November 2004

Wissenschaftliche Leitung:
Prof. Dr. Annette JÜNEMANN, HSU-HH
Carmen KLEMENT, Universität der Bundeswehr München

Welcome and Introduction
Prof. Dr. Annette JÜNEMANN, HSU-HH

Panel I: State of Affairs: Gender Equality in the EU
Chair: Prof. Dr. Annette JÜNEMANN, HSU-HH
Gender equality – Community acquis
Prof. Dr. Ursula RUST, Universität Bremen
Women in the European Forces: Political and Legal Conditions and Implementations
Dr. Maja APELT, Cordula DITTMER, Anne MANGOLD, HSU-HH
Framing gender equality law: The ECJ and the principle of equal treatment
Jörn KETELHUT, HSU-HH

Panel II: Perspectives: Gender Equality in the Convention on the Future of Europe
Chair: Prof. Dr. Thomas BRUHA, Europa-Kolleg Hamburg

* Brigitte Rudolph, Dipl. Soz., Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sonderforschungsbereich 536 „Reflexive Modernisierung" der Ludwig-Maximilians-Universität München, Teilprojekt B6: „Gemeinsam leben, getrennt wirtschaften – Grenzen der Individualisierung in Paarbeziehungen".

Bundeswehr in München, in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) und dem Europa Kolleg Hamburg. An der Konferenz nahmen über achtzig Politikerinnen und Wissenschaftlerinnen[1] aus ganz Europa teil.

Geschlechterungleichheit in der Europäischen Union

Nach der Begrüßung und Einführung durch *Annette Jünemann* wurde Panel I zu Fragen der bisherigen Geschlechtergleichheit in der Union eröffnet. Im ersten Vortrag beschäftigte sich *Ursula Rust* mit dem ‚acquis communautaire', der mit Blick auf die Geschlechterverhältnisse recht umfangreich ist. Die Grundlage bildet Art. 2 EGV zu den Aufgaben der Gemeinschaft (unter anderem die Gleichstellung von Frauen und Männern), Art. 141 EGV zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben und Art. 13 EGV zur Antidiskriminierung. Art. 13 verbietet Diskriminierungen am Arbeitsplatz gegen Menschen unter anderem auf Grund ihres Geschlechts und schreibt darüber hinaus fest, dass beide Geschlechter ungehinderten Zugang zu allen Gütern und Dienstleistungen haben sollen, die öffentlich zugänglich sind. Relevant seien außerdem einige nicht bindende offizielle Verlautbarungen der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen. Rust wies darauf hin, dass die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinie in nationales Recht (Frist Juli 2003) zwar von allen neuen Mitgliedstaaten, bislang aber nur von zehn der 15 alten Mitgliedstaaten vollzogen worden sei (die Umsetzung steht noch in Finnland, Österreich, Luxemburg, Griechenland und auch in Deutschland aus). Sie stellte fest, dass die Vertreter des Rechts häufig nicht mit dem Geschlechterrecht vertraut seien, obgleich schon 1957 der Grundstein zur Gleichbehandlung der Geschlechter gelegt worden sei, als das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit in Art. 119 des damaligen EG-Vertrags festgelegt wurde. Danach folgten viele weitere Richtlinien, so zum Beispiel über das Recht auf gleichen Zugang zur Erwerbsarbeit als Voraussetzung für das Recht auf gleiche Bezahlung (Februar 1976) und über die Gleichbehandlung in den Sozialversicherungssyste-

„More Gender Equality by means of the New European Constitution?"
Dr. Silke-Ruth LASKOWSKI, Universität Hamburg
djb and the „European Constitution"
Sabine OVERKÄMPING, Deutscher Juristinnenbund, Berlin
Women shaping the future of Europe - did women in civil society make a difference on the road from Laeken to Rome?
Mary MCPHAIL, European Women's Lobby, Brüssel

Panel III: Challenges: Gender Equality after Enlargement
Chair: Carmen KLEMENT, Universität der Bundeswehr München
The EU and Its Asymmetric Focus on Gender Equality
Prof. Dr. Brigitte YOUNG, Universität Münster
Equality Without Gender: What happens when the EU turns blind eye to the Czech Republic's use of the EU Funds
Dr. Petr PAVLIK, Gender Studies Centre, Karls-Universität Prag
Gendered Employment Patterns: Individuals, Societies, Couples
Prof. Dr. Sonja DROBNIC, Universität Hamburg

Panel IV: Strategies for a Gender Democratic Future – Round Table Discussion
Chair: Eva FELDMANN, Centrum für Angewandte Politikforschung, München
Lissy GRÖNER, MdEP, Brüssel
Prof. Dr. Jirina SIKLOVA, Karls-Universität Prag
Ursula DAU, Landesfrauenrat Hamburg e.V.
Susanne MAYER, Wochenzeitung Die ZEIT, Hamburg

Concluding Remarks
Prof. Dr. Annette JÜNEMANN, HSU-HH

1 Die weibliche Form gilt generell auch für die männlichen Teilnehmer.

men zur Gewährung ökonomischer Sicherheit (Juli 1986). Rust legte dar, dass trotz all dieser Maßnahmen auch im Jahre 2004 noch massive Ungleichheit zwischen Männern und Frauen innerhalb der Erwerbsarbeit und der Bezahlung bestehe. So könnte man zu dem Schluss kommen, dass angesichts der mangelnden Bereitschaft mancher Mitgliedstaaten, sie in nationales Recht umzusetzen, die Richtlinien des geschlechterrelevanten Acquis ‚Papiertiger' bleiben. Die Gleichbehandlung von Männern und Frauen und der gleiche Zugang zu Lebenschancen habe sich zwar schon verbessert, sei aber noch immer nicht vollständig durchgesetzt. So müsse weiterhin um die nationale Implementierung des entsprechenden Rechts gekämpft werden.

Maja Apelt, Cordula Dittmer und *Anne Mangold* stellten anschließend ihre Forschungsergebnisse zu Frauen in den europäischen Armeen vor. Dittmer und Mangold zeigten anhand einer Statistik von ausgewählten Staaten, dass in Bulgarien bereits 1945 Frauen in die Armee aufgenommen wurden, gefolgt von Frankreich im Jahre 1972. Heute stünde Frauen eine Karriere in den Armeen fast aller europäischer Staaten offen. Während Frauen in der deutschen Bundeswehr zunächst nur wenige Positionen bekleiden durften, sei inzwischen eine Öffnung für alle Positionen, auch die für den „Dienst an der Waffe", erfolgt. In Deutschland liege derzeit der Frauenanteil in der Armee bei 5,2 Prozent. Es gebe allerdings keine allgemeine europäische Strategie für Geschlechtergleichheit in den Armeen, nationale Regeln seien vorherrschend. In den Diskussionen über die Aufnahme von Frauen in die Bundeswehr seien nach wie vor Geschlechterrollenstereotype wirksam. Die Referentinnen vertraten die Ansicht, dass die weitere Integration von Frauen in die Armeen besonders deshalb erstrebenswert sei, weil die nach dem kalten Krieg einsetzenden friedensbildenden Prozesse Kompetenzen erforderlich machten, die insbesondere von Frauen eingebracht werden könnten.

Jörn Ketelhut beschäftigte sich in seinem Beitrag mit dem Einfluss des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) auf die europäische Gender-Gleichstellungspolitik. Nachdem der EuGH eine aktive Rolle in der Unterstützung der Gleichbehandlung von Frauen auf dem Gebiet des Arbeitsmarkts und angrenzender Gebiete wie die der sozialen Absicherung gespielt habe, sei er wegen der Negierung der möglicherweise unterschiedlichen sozialen Situation von Männern und Frauen heftig kritisiert worden. Ketelhut zeigte, dass der EuGH längst überholt geglaubte Positionen vertrete, indem er die gesellschaftlichen Rollen von Frauen und Männern weiterhin auf traditionelle Weise festschreibe. Beispielsweise gestehe der EuGH ausschließlich Frauen Mutterschaftsurlaub aus biologischen Gründen zu, was impliziere, dass Kinderbetreuung ausschließlich Frauensache sei. Nach Ketelhut solle das europäische Recht jedoch für mehr Gleichberechtigung sorgen, was durch die Anerkennung des Vaters als Elternteil mit einem rechtlichen Anspruch auf Elternzeit geschehen könne, schließlich sei Schwangerschaft nicht gleichzusetzen mit ausschließlicher Elternschaft.

Geschlechterdemokratische Verhältnisse durch die europäische Verfassung?

Das zweite Panel war der Erörterung Genderrelevanter Bestandteile der europäischen Verfassung gewidmet. *Silke-Ruth Laskowski* stellte in ihrem Vortrag die Frage, ob aus der neuen europäischen Verfassung tatsächlich eine höheres Maß an Geschlechtergleichheit resultieren könne. Insbesondere Art. II-23 VVE sei die bis jetzt modernste Formulierung von Gleichheit in Bezug auf das Geschlecht, da er sich auf alle Lebensbereiche beziehe. Laskowski betonte, dass die Beachtung von Gender Mainstreaming zwar in verschiedenen Richtlinien niedergelegt sei, die explizit die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung der Geschlechter fokussierten. Dennoch sei nicht zuletzt in Deutschland im privatwirtschaftlichen Sektor weiterhin Diskriminierung von Frauen zu beobachten. Nach wie vor

gebe es große Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen und auch heute noch hätten Frauen nicht zu allen gesellschaftlichen Bereichen gleichermaßen Zugang wie Männer. Die neue europäische Verfassung sei eine große Chance und ein sehr wichtiges Instrument, auch in Deutschland die Umsetzung auf nationaler Ebene einzufordern.

In der nachfolgenden Diskussion wurde kritisiert, dass die Frauen- und Familienpolitik lediglich vor den Wahlen ins Blickfeld gerate und nur dann über den Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten diskutiert werde, um Frauen die Möglichkeit zu geben, am Arbeitsmarkt zu partizipieren. Nach den Wahlen gebe es jeweils wieder einen *Backlash* hin zu den alten Rollenmodellen. Überdies besitze auf der politischen Agenda zur Zeit die Senkung der Arbeitslosigkeit Vorrang. Zum Problem der Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen meinte *Sabine Overkämping*, dass die Arbeit als Ganzes – unabhängig davon, ob bezahlt oder unbezahlt – zwischen den Geschlechtern geteilt werden müsse, um eine bessere „Work-Life-Balance" herzustellen. Dies müsse ein erklärtes Ziel für die Zukunft sein, das einige Mitgliedstaaten bereits teilweise durchgesetzt hätten und das ausschließlich auf der nationalen Ebene zu erreichen sei. Overkämping bewertete in ihrem anschließenden Vortrag die europäische Verfassung insgesamt sehr kritisch. Gegenüber den im Amsterdamer Vertrag niedergelegten Kriterien habe es zwar keine Verschlechterungen gegeben, aber die neue Verfassung habe auch nicht zu substanziellen Verbesserungen geführt. Der Deutsche Juristinnenbund habe weiter gehende Forderungen zwar formuliert, diese aber nicht zur Aufnahme in die Verfassung durchsetzen können. Overkämping kritisierte, dass viele Artikel zu allgemein formuliert seien und Auslegungsspielräume nach dem alten traditionellen Muster bieten würden. Dennoch bewertete sie die Verfassung als eine Rechtsgrundlage, mit der die Frauen der Mitgliedstaaten zunächst wenigstens teilweise ihre Interessen vertreten sehen können. Trotz aller Kritik an der Gestaltung der europäischen Verfassung hinsichtlich der Geschlechtergleichheit, sei positiv hervorzuheben, dass der gemeinschaftliche Besitzstand in der Geschlechtergleichstellungspolitik gewahrt geblieben sei. Dennoch gelte es, in kommenden Regierungskonferenzen die europäische Geschlechtergleichstellungspolitik auf die Tagesordnung zu bringen und angemessene Ergänzungen beziehungsweise Änderungen zu fordern und durchzusetzen.

Mary McPhail, Generalsekretärin der European Women's Lobby (EWL) berichtete von der Arbeit der EWL und vieler anderer Nichtregierungsorganisationen während der Entstehung des Verfassungsentwurfs. Über ganz Europa hinweg seien Hunderte von Frauengruppen mobilisiert worden, um sicherzustellen, dass Fraueninteressen Eingang in die Verfassung fänden. Nach anfänglichen Fehlschlägen sei es eine große Herausforderung gewesen, die Artikel zur Geschlechtergleichheit in den Entwurf vom Juni 2004 zu bekommen. Zu diesem Zeitpunkt war es nach McPhail keinesfalls selbstverständlich, dass die Gleichstellungsartikel des Amsterdamer Vertrags von 1997 in die europäische Verfassung aufgenommen werden würden. McPhail bewertete es als Erfolg, dass nun die Gleichheit zwischen Männern und Frauen, die Vorgaben von Gender Mainstreaming und das Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit in der Verfassung festgeschrieben wurden. Während im Amsterdamer Vertrag noch kein Artikel über die gemeinsamen europäischen Werte enthalten war, habe dieser nun Eingang in die europäische Verfassung gefunden. McPhail hob die Erwähnung der Gleichheit in diesem Artikel hervor, bedauerte allerdings das Fehlen eines eigenständigen Titels zur Geschlechtergleichheit. Sie beurteilte aber auf Grund der jetzt ausgestalteten Verfassung die Möglichkeiten für weitergehende politische Entwicklungen positiv.

Europa konkret: Wie steht es um die gleichen Teilhabechancen von Männern und Frauen?

Am zweiten Tag der Konferenz befasste sich Panel III mit konkreten Fragen zur Geschlechtergleichheit nach der EU-Erweiterung im Mai 2004. *Brigitte Young* untersuchte in ihrem Vortrag die Widersprüche zwischen der europäischen Makroökonomie und Gender Mainstreaming und beurteilte den Stand der Umsetzung von Gender Mainstreaming auf dieser Ebene als weitgehend desolat. Obgleich sich die Europäische Union insbesondere auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik die Chancengleichheit der Geschlechter auf die Fahnen geschrieben habe und mit dem Amsterdamer Vertrag Genderrelevanten Fragen eine wachsende Aufmerksamkeit zugekommen sei, spreche die Realität eine andere Sprache. So sei ein Rückgang der Frauenerwerbsquote in den neuen Mitgliedstaaten zu verzeichnen und ein Abdrängen von weiblichen Arbeitskräften in den ungeschützten informellen Sektor zu beobachten. Gender Mainstreaming aber sei ein wichtiges Instrument, Frauen den Zugang zu allen Bereichen des Beschäftigungssystems zu sichern, weswegen es bedauerlich sei, dass die Implementierung von Gender Mainstreaming größtenteils vom Willen der politischen und administrativen Führungsspitze und dem Druck von nationalen Frauenpolitikerinnen sowie der Zivilgesellschaft abhängig sei.

Petr Pavlik zeichnete ebenfalls ein wenig optimistisches Bild von der nationalen Umsetzung des Gender Mainstreaming Ansatzes in seinem Land. Am Beispiel der Evaluation des EQUAL-Programms zeigte er die mangelhafte Umsetzung geschlechterpolitischer Vorgaben in Tschechien auf. Obgleich Gender-relevante Vorgaben der Union für die Verteilung der Gelder im Rahmen des EQUAL-Programms vorlägen, hätten sich die tschechischen Akteure davon unbeeindruckt gezeigt und so sei festzustellen, dass von zehn Projekten neun ohne jeden Genderaspekt seien. Pavlik beklagte, dass hier ein Missbrauch der Fondsgelder konstatiert werden müsse, ohne dass dies von der Europäischen Union analysiert oder sanktioniert werde. Die Hoffnung, vom Beitritt zur Union könnten wirksame Impulse in Bezug auf die Umsetzung des Grundsatzes der Chancengleichheit von Männern und Frauen ausgehen, habe sich bedauerlicherweise nicht erfüllt. Gleichbehandlung der Geschlechter aber sei ein Schlüsselthema für jede demokratische Gesellschaft, weswegen es zu kritisieren sei, dass von nationalen Regierungsvertretern sehr häufig die Bedeutungsinhalte der in vielen europäischen Richtlinien niedergelegten Konzepte von Geschlechtergleichheit, Gender Mainstreaming oder Chancengleichheit von Frauen und Männern weder verstanden noch umgesetzt würden.

Sonja Drobnic befasste sich mit der Frage, warum trotz der in der Wissenschaft konstatierten fortschreitenden Entwicklung vom „male-breadwinner-model" zum „dual-earner-model" auch heute noch Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen in der Partizipation am Arbeitsmarkt existierten. Sie stellte eine vergleichende empirische Studie aus zwölf Staaten Europas vor, die aus der mikrosoziologischen Perspektive das geschlechtsspezifische Erwerbsverhalten in Relation zum sozialen Status betrachtet. Ziel der Studie war es, die geschlechtsneutralen mikrosoziologischen Erklärungsmodelle zu hinterfragen und so konnte Drobnic aufzeigen, dass weibliches Erwerbsverhalten nicht nur von individuellen Kriterien, sondern auch von gesellschaftlichen Möglichkeiten und Restriktionen und insbesondere auch vom Haushaltskontext und der Familienkonstellation beeinflusst sei. Einen weiteren Aspekt stellten die verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Regime dar, die sich durch ihre sozialstaatliche Politik auf das Erwerbsverhalten von Frauen und Männern auswirkten beziehungsweise gar versuchten, es zu steuern. Die Ergebnisse der Studie im Sinne einer erhofften Angleichung von männlichem und weiblichem Erwerbsverhalten waren enttäuschend, sie zeigten jedoch in aller Deutlichkeit die kurze Reichweite der geschlechtsneutralen Theorieansätze.

Den Abschluss der Konferenz bildete eine Podiumsdiskussion, in der Jirina Siklova, Susanne Mayer, Lissy Gröner und Ursula Dau über die Gender-Dimension in der Union und mögliche Strategien zur besseren Durchsetzung einer geschlechterdemokratischen Zukunft diskutierten. Dabei kamen die bereits erreichten Ziele auf dem Weg der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Geschlechter ebenso zur Sprache wie die kritischen Punkte, die im Rahmen der Konzeption der europäischen Verfassung nicht durchgesetzt werden konnten beziehungsweise die bislang nicht in nationales Recht in den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt wurden. *Lissy Gröner* plädierte für die Ausarbeitung und Formulierung von klareren Zielen, damit weitere Strategien entwickelt werden könnten. Das Wichtigste sei der politische Wille, gefolgt von klaren Kontrollmechanismen zur Überprüfung der nationalen Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten. *Jirina Siklova* warf die Frage auf, ob eine Evaluierung nicht nur dann sinnvoll sei, wenn sie sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene durchgeführt werde. Laut Siklova haben wir es mit neuen Fragestellungen zu tun, die den Zusammenhang von Bürgerschaft („Citizenship"), Geschlecht und Nationalität in den Blick nehmen sollten. Die Identitätsfrage der handelnden Akteure sei bislang noch wenig berührt worden, denn die Vorstellung, wer oder was eine „europäische" Frau sei, differiere je nach Land und der jeweiligen kulturellen Tradition. Die Länder der Europäischen Union haben nach Siklova sehr unterschiedliche Erfahrungen. Die Gleichstellung von Frauen und Männern in den vormals sozialistischen Staaten werde dabei vielfach überschätzt. Auch hier seien vor der politischen und wirtschaftlichen Transformation nur die politisch linientreuen Frauen in hohen Positionen anzutreffen gewesen.

Ursula Dau sah als wichtigstes zu klärendes Zukunftsproblem die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, da die Voraussetzung der Chancengleichheit von Mann und Frau der gleichberechtigte Zugang zum Erwerbsleben sei. Es wäre jedoch unklug, die Vereinbarkeitsdebatte weiterhin als Frauenthema zu behandeln. Sie plädierte dafür, möglichst viele Männer in die Diskussionen einzubinden, da diese auch viel gewinnen könnten, wenn sie sich stärker an der Betreuung ihrer Kinder beteiligten. *Susanne Mayer* möchte den Fokus der Frauenpolitik auf die Rechte der Kinder und auf die Bildungssysteme ausgeweitet wissen. Frauen in ihrer Eigenschaft als Mütter, insbesondere alleinerziehende Mütter, die sich nicht in gehobenen Positionen befänden, seien durch die derzeitigen politischen Entscheidungen massiv benachteiligt. Investitionen in das Bildungswesen seien daher von vorrangiger Bedeutung, um einer breiteren Mehrheit von Frauen den Zugang zu gehobenen Positionen zu ermöglichen. Das Menschenrecht auf Gleichbehandlung sei von Olympe de Goughes nach der französischen Revolution nicht durchgesetzt worden, ebenso wenig scheine es den Frauen heute zu gelingen, das Menschenrecht der Gleichheit auch als Frauenrecht durchzusetzen.

Fazit

Selbst wenn nicht alle Teilnehmerinnen der Konferenz dem Vergleich der heutigen Situation mit der Tragik um Madame de Goughes, die man wegen ihrer Forderungen nach Formulierung der „Rechte der Frau und Bürgerin" auf die Guillotine schickte, zustimmen würden, wurde dennoch sowohl in der Abschlussdiskussion als auch während der gesamten Konferenz deutlich, dass es zur politischen Durchsetzung der Geschlechtergleichheit in Europa noch ein langer Weg sei. Beklagt wurde neben den mangelhaften Rechtsvorgaben in der europäischen Verfassung und deren Spielraum zur Auslegung nach traditionellem Rollenmustern insbesondere die schleppende Umsetzung von Richtlinien und Empfehlungen auf der nationalen Ebene. Gleichwohl eröffnete die Konferenz nicht zuletzt auf Grund ihrer interdisziplinären Ausrichtung und der internationalen Konzeption eine Reihe von Möglichkeiten zum Perspektivenwechsel, die fruchtbare

Denkanstöße zu weiteren wissenschaftlichen Diskussionen der europäischen Geschlechterpolitik lieferten. Allerdings – auch dies wurde im Rahmen der Konferenz sehr deutlich – müssten Frauen den tatsächlich gewünschten Wechsel in der Geschlechterpolitik weiterhin erkämpfen. Solange in der Mehrheit Männern die politische Entscheidungsbefugnis zuerkannt werde, dürfte sich an der nach wie vor vorhandenen sozialen Ungleichheit auf der Ebene der Geschlechter nicht viel ändern.

Die Ergebnisse dieser Tagung werden in Kürze in der Schriftenreihe des AEI veröffentlicht: Annette Jünemann/Carmen Klement (Hrsg.): Die Gleichstellungspolitik in der EU. The Policy of Gender Equality in the European Union, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 52, Baden-Baden 2005.

Tagungsplanung des AEI für das Jahr 2005

Das Präsidium des Arbeitskreises Europäische Integration hat auf seiner Sitzung am 4. November 2004 beschlossen, die nachstehend aufgeführten Tagungsthemen für das Jahresprogramm 2005 vorzusehen. Mitglieder erhalten wie bisher rechtzeitig vor jeder Tagung eine Mitteilung mit Programm und können an den Veranstaltungen zu ermäßigten Konditionen teilnehmen. Interessierte Nichtmitglieder können sich bei der Geschäftsstelle des AEI, per Email oder im Internet über einzelne Tagungen informieren.

Adresse der Geschäftsstelle: c/o SWP, Ludwigkirchplatz 3-4, 10719 Berlin
Tel.: (030) 88 920 186, Fax: (030) 88 920 196, Email: aei@aei-ecsa.de
Im Internet: http://www.aei-ecsa.de

Prioritätenwechsel in der EU-Ausgabenpolitik? Agenda 2007 im Zeichen der Lissabon-Agenda
14./15. April 2005, Otzenhausen

Europäische Parteienformationen in der erweiterten EU
April 2005, Tübingen

Gemeinsame Tagung mit dem Hamburgischen-Welt-Wirtschafts-Institut
(Mai) 2005, Hamburg

Kerneuropa: Flexible Integration als Konzept für die erweiterte und konstitutionalisierte EU?
3-Länder-Tagung von ECSA Austria, ECSA Suisse und dem AEI
2./3. Juni 2005, Wien

Arenen und Agenda-Setting in der Europäischen Union: Die Rolle des Rates, des Europäischen Rates und der Staats- und Regierungschefs
Juni 2005, offen

Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag
7./8. Juli 2005, München

The Fabric of Governance – Interinstitutional Agreements in the European Union
(in Zusammenarbeit mit der Österreichischen Akademie der Wissenschaften)
Juli 2005, Raum Süddeutschland (oder Berlin)

Die Europäische Union im internationalen Umweltschutz
1. Jahreshälfte 2005, Heidelberg

Demokratieexport durch die EU: Ost- und Mitteleuropa, Mittelmeer, Lateinamerika, Karibik, Afrika und Asien im Vergleich
September/Oktober 2005, Mannheim

Jahreskolloquium
17./18. November 2005, Berlin

ABSTRACTS

Peter Ludlow
Leadership in the European Union through the European Council: Transition or crisis?

Since the late 1970s, the EU has benefited from a highly successful system of collective leadership in and through the European Council. Contrary to the expectations of both supranationalists and intergovernmentalists about what might happen if nation states acted as the final arbiters of the integration process, the European Council has presided over a succession of initiatives aimed at deepening and widening the EU which have fundamentally altered the character of politics both between and within member states in Europe. For a variety of reasons, the European Council's leadership is now in question. Its weaknesses are undoubtedly serious and if left to fester could cause the Union significant damage. They need not however be system threatening. On the contrary, a renewal which preserves and builds upon the best of the system that the EU has operated under in the past twenty five years is possible on the basis of the new constitution.

Jörg Monar
Emergency Options: Ways out of a Potential Ratification Crisis of the Constitutional Treaty

A rejection of the EU Constitutional Treaty would provoke a political crisis, as the expected large majority of ratifying member states would be unlikely to simply accept the failure of the Treaty. Declaration No. 30 to the Final Act of the IGC provides little help. Nevertheless, one can identify nine different options for possible ways out of such a crisis: three status quo options, which would allow a continuing development of the Union with a partial implementation of the reforms envisaged by the Constitutional Treaty on the basis of existing treaty provisions; three renegotiation options, which aim at finding a solution allowing for a second successful ratification round in the non-ratifying member states on the basis of a partial or total renegotiation of the Treaty; and, finally, three exclusion options, which would allow for the withdrawal or by-passing of the non-ratifying member states without having recourse to any forced exclusion, which is not possible on legal grounds.

Joachim Schild
Barroso's ‚Blind Date' in Brussels: Towards the Parliamentarisation of the Commission's Process of Investiture?

The 'blind date' in Brussels between the incoming Commission President Barroso and his fellow Commissioners turned out to be a bad start for the new Commission. In the face of growing criticism within the EP of several of his designated Commissioners, Barroso was obliged to postpone the EP's vote on his College so as to ensure a majority. The parliamentary hearings turned into a power struggle within the institutional triangle of Council, EP and Commission. Whereas the EP can be regarded as the clear winner of this showdown, and the Council the clear loser, the consequences for the Commission itself are far less apparent. In the short run, its position might be weakened, owing to the number of concessions it had to make to the MEPs. In the long run, however, incoming Commission Presidents might gain in influence as the brokers of competing claims between the Council and the EP in future investitures of a new Commission. The growing influence of the EP in

this process should, however, not be confused with a step towards a parliamentary form of government. The EU-system still lacks core features of this political order, especially the fusion of powers between a cohesive parliamentary majority and the executive branch.

Michael W. Bauer
All at Sea in the Power Triangle: the European Commission in Search of a New Compass

The European Commission is the pivotal executive organ of the European Union. As the nucleus of the European polity, it has advanced the cause of European integration over decades, in part extremely successfully. Now, in an expanded Union, signs are appearing that it can no longer generate enough dynamism or aggregate diverging interests sufficiently to successfully promote and implement collective solutions. In the power triangle between the Council, Parliament and Commission, it is the Commission that is increasingly losing in clout and influence. The coming years will prove decisive as to whether the Commission will find its way back to its earlier role of ‚policy entrepreneur' in the process of European integration or whether it will henceforth settle into the permanent role of a timorous ‚European Agency of Integration'.

Lars P. Feld
On the Feasibility of the EU's Agenda 2007 from an Economic Perspective

This article assesses the EU's financial perspective 2007-2013 and Agenda 2007 from an economic point of view. It starts by considering the economic theory of federalism as a yardstick for evaluation. As the actual financial activities of the EU cannot be explained solely in terms of interregional externalities or arguments from economies of scale, politico-economic factors – such as the impact of decision-making power in the Council and the Parliament – must also be taken into account when explaining EU spending. The article argues that the budgetary activities of the EU result from a political game between member states in which they demand compensation payments in exchange for economic integration in the EU. Furthermore, the Parliament can be seen to be expanding its influence by increasing the weight of non-compulsory spending over time. In conclusion, it emerges that the Commission's proposal sets out to both allocate additional EU finances in the area of EU public goods and provide a potential means for meeting the political needs of the Council's negotiations. It is therefore an ambitious proposal with a high risk of failure.

Torsten Niechoj
Coordination à la Keynes? The Macroeconomic Dialogue of the Cologne Process

Can the institutionalisation of the Macroeconomic Dialogue that resulted from the Cologne Summit in 1999 be considered as the expression of a Keynesian orientation in the economic policies of the EU? Have the hopes for a better coordination of monetary policy, fiscal policy and wage policy come true? To a large extent, both these questions have to be answered in the negative. An analysis of the history of the Macroeconomic Dialogue, its institutional design and the economic views held by its participants shows that, at least in the foreseeable future, this body will not be able to affect European economic policies in any significant or effective way. Furthermore, even with a considerable degree of goodwill, a Keynesian orientation of the Macroeconomic Dialogue would be hard to detect.

Übersetzung aus dem Deutschen von Graham Holliday.