65316 28. Jahrgang / Oktober 2005 4/05

integration

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

Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen
Udo Diedrichs und Wolfgang Wessels

Weiche Konstitutionalisierung – Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung
Daniel Thym

Die Europäische Union als außenpolitischer Akteur? Zur Kohärenz der EU-Mittelmeerpolitik und zur Rolle der Kommission
Peter Schlotter

Das Führungstrio Deutschland – Frankreich – Großbritannien: Europas zentrales Problem?
William Wallace

Die Zukunft der Verfassung – Überlegungen zum Beginn der Reflexionsphase
Daniel Göler und Hartmut Marhold

Nach den gescheiterten Referenden: Was wird aus dem Außenminister der Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst?
Christoph Heusgen

Literatur zu Integrationstheorien • Projekte & Netzwerke: EU-CONSENT

Umwelt • Außenwirtschaft • Interinstitutionelle Vereinbarungen • Rat der EU
Arbeitskreis Europäische Integration • Tagungen

Nomos

Institut für Europäische Politik

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; Timo Goosmann, Redaktionsassistent, 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, Maarweg 48, 53123 Bonn, Tel. (0228) 97898-0, Fax (0228) 97898-20, E-Mail: roos@sales-friendly.de.

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

integration

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

28. Jg. / Oktober 2005 4/05

INHALT

AUFSÄTZE

Udo Diedrichs und Wolfgang Wessels
Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen 287

Daniel Thym
Weiche Konstitutionalisierung – Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung 307

Peter Schlotter
Die Europäische Union als außenpolitischer Akteur? Zur Kohärenz der EU-Mittelmeerpolitik und zur Rolle der Kommission 316

FORUM

William Wallace
Das Führungstrio Deutschland – Frankreich – Großbritannien: Europas zentrales Problem? 328

Daniel Göler und Hartmut Marhold
Die Zukunft der Verfassung – Überlegungen zum Beginn der Reflexionsphase 332

Christoph Heusgen
Nach den gescheiterten Referenden: Was wird aus dem Außenminister der Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst? 336

LITERATUR

Mareike Kleine
Theorien unter der Lupe: Der Forschungsstand zur europäischen Integration und den Internationalen Beziehungen 341

PROJEKTE & NETZWERKE

Anne Faber und Jana Fleschenberg
EU-CONSENT: Welche Optionen für die Zukunft der Europäischen Union? 347

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Joachim Bielitz
Zwischen Mitgliedstaaten und Völkerrecht: Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft 352

Philipp Jehle
Die gemeinschaftliche Außenwirtschaftspolitik im Konstitutionalisierungsprozess 358

Daniela Kietz
Zur Rolle Interinstitutioneller Vereinbarungen und des Geschäftsordnungsrechts in der Verfassungsentwicklung der Union 364

Tanja Leppik
Der Rat der Europäischen Union – Rolle und Reformen 370

ABSTRACTS 375

Das gesamte **Nomos** Programm ▸ suchen ▸▸ finden ▸▸ bestellen unter **www.nomos.de**

Jahrbuch des Föderalismus 2005
Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa
Vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen
2005, 683 S., geb., 76,– €, ISBN 3-8329-1427-7

Das Jahrbuch des Föderalismus greift die zunehmende Bedeutung von Territorialstrukturen in Europa aus verschiedenen Blickwinkeln auf. Die sechste Ausgabe bietet wiederum einen aktuellen und komprimierten Überblick aus Forschung und Praxis zu verschiedenen Aspekten föderaler und regionaler Struktur und Politik.

Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden
Tel. 07221/2104-37 | Fax -43
vertrieb@nomos.de

Nomos

Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen

*Udo Diedrichs und Wolfgang Wessels**

Mit dem Ausgang des Referendums über den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) in Frankreich und den Niederlanden ist eine Krise des Integrationsprozesses deutlich geworden, die ihresgleichen zu suchen scheint.[1] Die Europäische Union scheint in eine „Verfassungsfalle"[2] getappt zu sein, aus der sie nun mühsam wieder einen Ausgang finden muss. Ratlos steht sie vor dem Phänomen, dass eine anvisierte Generalüberholung der vertraglichen Grundlagen der Union mit dem Ziel einer erhöhten Transparenz und Effizienz keinen Anklang in der Bevölkerung findet, ja geradezu Ablehnung hervorruft, da sie sich als nicht vermittelbar erweist. Entgegen der Absichten der Verfassungsgeber ist die Strategie, die Handlungsfähigkeit und Demokratie[3] im Interesse der Unionsbürger zu verbessern, vom Adressaten selbst nicht angenommen worden. Der Versuch, bewusst auf die Präferenzen der Bürger einzugehen, hat sich nicht als ausreichend tragfähig erwiesen. Mit dem Begriff ‚Falle' wird deshalb eine politische Sackgasse bezeichnet, aus der die Union nur sehr mühsam herausfinden wird.

Bislang waren zwar Ratifizierungsverfahren für europäische Vertragsrevisionen immer wieder durch ‚uneinsichtige' und widerspenstige nationale Wählerschaften gestört worden – 1992 in Dänemark und 2001 in Irland. Aus der Bahn geworfen wurde die Vertragsentwicklung der Europäischen Union durch diese Episoden nicht. In beiden Fällen konnte nachgebessert und erneut abgestimmt werden, mit dem von den Regierungen angestrebten Ergebnis im zweiten Anlauf. Die jetzige Situation, die durch Volksabstimmungen in Gründungsländern der Union verursacht wurde, wird jedoch kaum derart reibungslos aus der Welt zu schaffen sein.[4]

Zugleich ist daran zu erinnern, dass die EU-12 bereits im September 1992 einer Krise nur äußerst knapp entging, als das Votum der französischen Wähler für den Vertrag von Maastricht alles andere als überzeugend ausfiel. Ratifizierungen sind also keinesfalls nur Durchgangsprozesse nach dem politischen Drehbuch der vorangehenden Verhandlungen. Sie müssen als eigenständige Phase der Vertragsrevision der Union betrachtet und sowohl politisch wie akademisch eigens gewürdigt werden. Ratifizierungen können sehr unterschiedliche Funktionen erfüllen und als Indikatoren grundlegender politischer Kräfte- und

* Dr. Udo Diedrichs, Wissenschaftlicher Assistent, Universität zu Köln; Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Jean Monnet Professor an der Universität zu Köln.

1 Siehe hierzu Mathias Jopp/Gesa-S. Kuhle: Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, in: integration 3/05, S. 257-261; zu den Entwicklungen der Integration im historischen Verlauf siehe auch Gerhard Brunn: Die europäische Einigung: von 1945 bis heute, Bonn, 2004; Jost Dülffer: Europa im Ost-West-Konflikt 1945-990, München, 2004; Franz Knipping: Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München 2004.

2 Siehe zu diesem Begriff sowie zur Debatte um den Verfassungsvertrag und die Ratifizierungskrise Wolfgang Wessels: Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2004/2005, Baden-Baden 2005, im Erscheinen.

3 Vgl. Ulrike Liebert: Der Verfassungsvertrag: Ein Fortschritt für die demokratische Legitimität in der Europäischen Union?, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 383-410.

4 Siehe Udo Diedrichs/Wolfgang Wessels: Soluciones para el futuro de Europa, in: La Vanguardia, 16.06.2005.

Stimmungslagen in der Union dienen, oder aber das aktuelle Meinungsbild in einzelnen Mitgliedstaaten widerspiegeln. Eine erste Reflexion über die Bedeutung der Referenden erscheint aus diesem Grund sinnvoll. Aus der Bewertung ihrer Tragweite ergeben sich bestimmte Konsequenzen für die Einschätzung der Realisierbarkeit des Verfassungsvertrags, und daraus wiederum lassen sich Strategien ableiten, die zur Lösung der Krise beitragen und damit Auswege aus der Verfassungsfalle aufweisen können.

Der Beschluss des Europäischen Rates vom Juni 2005 zur Einführung einer einjährigen „Zeit der Reflexion"[5], die häufig als ‚Denkpause' bezeichnet wird, ermuntert zu einer europapolitischen Grundsatzdebatte, bedarf aber auch einer umfassenderen strategischen Einbettung, soll er nicht als bloßer Attentismus oder als Ausdruck europapolitischer Ratlosigkeit erscheinen. Diese Zeit sollte produktiv zur Erörterung verschiedener Handlungswege und Lösungen genutzt werden, um die Europäische Union aus der derzeitigen Lähmung im Hinblick auf die Vertiefung des Integrationsprozesses zu befreien. Ansätze hierzu finden sich in den Beiträgen von Tony Blair[6], Margot Wallström[7] oder Dominique de Villepin, der fünf große Projekte vorgeschlagen hat, mit denen die Union ihre Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit unter Beweis stellen kann.[8]

Zunehmend sind Debattenbeiträge von Politikern, Journalisten und wissenschaftlichen Beobachtern der Europäischen Union zu verzeichnen, aber auch eine merkwürdige Stille seitens der Ratspräsidentschaft.[9] Der Präsident der Kommission wiederum hat durch seine jüngsten Äußerungen erhebliche Unruhe ausgelöst, da er das In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrags in den nächsten zwei bis drei Jahren für ausgeschlossen hält.[10] Damit wurde durch einen prominenten Vertreter der Union nochmals deutlich auf die Fragilität des Verfassungsprojekts hingewiesen, und einfachen, gleichsam ‚technischen' Lösungen eine Absage erteilt.

Die Debatte wird aller Voraussicht nach in den nächsten Monaten anhalten, sie wird mitunter auch die Lebensdauer der Denkpause überschreiten und eine sehr viel grundsätzlichere und intensivere Reflexion über die fundamentalen Ziele und Werte des Integrationsprozesses mit sich bringen.

Die Interpretation der Referenden: Wende, Ende oder Delle des Integrationsprozesses

In diesem Beitrag werden verschiedene Interpretationen zu den Ergebnissen der Referenden in Frankreich und den Niederlanden präsentiert, die zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen über Ursachen und Auswirkungen des Neins zum Verfassungsvertrag gelangen. Diese Interpretationen sind keineswegs als sich gegenseitig ausschließende Einordnungs- und Bewertungsmuster zu betrachten, sondern verstehen sich als unterschiedliche Perspektiven, unter denen die jüngsten Ereignisse beleuchtet werden können. Jede dieser Interpretationen

5 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, Tagung des Europäischen Rates am 16./17. Juni 2005, http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/05/3&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en (letzter Zugriff: 30.9.2005).

6 Vgl. Rede des britischen Premiers Tony Blair vor dem Europäischen Parlament, abrufbar unter: http://www.britischebotschaft.de/de/news/items/050623.htm (letzter Zugriff: 6.9.2005).

7 Margot Wallström: Communicating a Europe in stormy waters: Plan D, Rede bei der European Voice Conference „Simplifying Europe", 28. Juni 2005.

8 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.06.2005, S. 10; Margot Wallström: Communicating a Europe in stormy waters.

9 So soll ein Sondergipfel der britischen Präsidentschaft Ende Oktober nach deren Vorstellung den Verfassungsvertrag nicht diskutieren. Vgl. Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe, 15.09.2005, S. 8.

10 Vgl. „Barroso beklagt Populismus in der Europa-Debatte" in: FAZ, 26.09.2005, S.2.

hält spezifische Angebote bereit, die für strategische Optionen der Union genutzt werden können, um Auswege aus der aktuellen Krise zu eröffnen.

Die Referenden als Reflex eines fundamentalen Vertrauensverlustes in die EU und ihre Institutionen

Aus einer ersten Sichtweise signalisieren die Referenden in Frankreich und den Niederlanden einen grundlegenden Stimmungs- und Positionswandel in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten, die den Prozessen der Vertiefung und Erweiterung ihre politische Unterstützung aufgekündigt haben. Sie sind „Ausdruck einer tiefen europäischen Krise"[11] weit über Frankreich und die Niederlande hinaus.
Das Projekt Europa ist aus dieser Perspektive für breite Teile der Bevölkerung nicht mehr nachvollziehbar und stößt auf Grenzen der Akzeptanz und Legitimität. Der Verfassungsvertrag bot einen willkommenen Anlass, den Unmut und die Unzufriedenheit mit dem Integrationsprozess insgesamt zu artikulieren. Zwar wird die Leistung der Union im Hinblick auf die Sicherung des Friedens in Europa und die Ermöglichung des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkriegs nicht in Abrede gestellt, doch scheinen derartige Reminiszenzen in den jüngeren Generationen kaum noch Mobilisierungseffekte freizusetzen. Die Europäische Union hätte sich demnach mit dem Erfolg ihrer historischen ‚Friedensmission' selbst überholt. Nach Analysen zum französischen Referendum lässt sich etwa nur noch bei den älteren Bürgern eine ausgeprägte Unterstützung für die Europäische Union feststellen.[12]
Ein bloßes Fortschreiben des Integrationsprozesses wäre aus dieser Perspektive nicht empfehlenswert, sondern es empfiehlt sich vielmehr ein deutlicher Kurswandel, der sich konkret auf die institutionellen, finanziellen und politischen Ressourcen der Union auswirken müsste und die wachsenden Ängste und Befürchtungen in der Bevölkerung vor einer überbordenden EU-Bürokratie aufgreifen würde.
Die mangelnde legitimatorische Basis der Union erschwere es den Bürgern bislang, sich mit ihr zu identifizieren. Die Möglichkeiten einer politischen Orientierung bleiben daher entsprechend schwach ausgeprägt.[13] Zusätzliche Nahrung findet diese These durch Befunde zur öffentlichen Meinung, die auf einen geringen Grad an Aufmerksamkeit und Kenntnis seitens der EU-Bürger im Hinblick auf die Verfassung hinweisen, sodass keineswegs davon auszugehen ist, „dass die überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger ein ausgeprägtes Detailwissen besitzt und daher auch klare Vorstellungen über die Bewertung des Verfassungsvertrages und seiner einzelnen Bestimmungen entwickelt hat."[14] Dieser Sachverhalt führe letztlich auch dazu, dass die Einschätzung der politischen Meinungs- und Stimmungslage insgesamt äußerst problematisch sei und kaum zuverlässige Aussagen oder Prognosen zulasse. Zumindest hat der Begriff Verfassung und das Verfahren des Konvents keine mobilisierende Symbolwirkung ausgelöst.

11 „Wer auf das Volk nicht hört. Es wäre ein verhängnisvoller Fehler, das Nein zur europäischen Verfassung kleinzureden", in: Die Zeit, 02.06.2005.
12 Siehe hierzu Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 3/05, S. 187-200, hier S. 196f.
13 Oskar Niedermayer: Die öffentliche Meinung zum Europäischen Verfassungsvertrag, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 435-449.
14 Niedermayer, Die öffentliche Meinung zum Europäischen Verfassungsvertrag, S. 435.

Die Referenden als Ersatzmechanismus für angestaute nationale Politikverdrossenheit und damit als Menetekel für die National- und Wohlfahrtstaaten

Eine zweite Sichtweise identifiziert in den Ergebnissen der Referenden in Frankreich und den Niederlanden einen Ausdruck für Tendenzen, die sich langjährig bereits in den nationalen Systemen angestaut und als ‚Politikverdrossenheit' oder ‚Parteienverdrossenheit' Prominenz erlangt haben. Diese richten sich primär gegen die eigenen politischen Eliten, ihre Spielregeln und Rituale, zugleich gegen gewachsene politische Traditionen. So ist in den Niederlanden bereits seit Längerem für einen Teil der Bevölkerung ein Abschied von der Konsenskultur und von liberalen Wertemustern der Nachkriegszeit festzustellen. Auf die Haltung zur europäischen Integration wirken sich derartige Wandlungsprozesse insofern negativ aus, als die Europäische Union als Projekt des politischen Establishments gesehen wird. Protest- beziehungsweise Anti-Systemparteien wie die Liste Pim Fortuyn (LPF) in den Niederlanden oder langjähriger noch der Front National (FN) in Frankreich, die sich in einer grundlegenden Opposition zum politischen Mainstream befinden, geben sich bezeichnenderweise dezidiert ‚anti-europäisch'.

Für die These einer allgemeinen Unzufriedenheit mit der politischen Klasse insgesamt spricht die Tatsache, dass sich das Lager der ‚Neinsager' in Frankreich aus allen politischen Parteien rekrutierte und nicht einer konventionellen Regierungs-Oppositions-Konfliktlinie folgte. Im Falle Frankreichs hat sich eine eigentümliche Koalition von linken Globalisierungsgegnern und rechten Souveränitätsverfechtern zusammengefunden, die mit dem Unmut eines großen Teils der Bevölkerung in der Lage war, den Verfassungsvertrag zum Feindbild zu stilisieren.[15] So bildete das Ergebnis eine Niederlage für Staatspräsident Jacques Chirac ebenso wie für den Generalsekretär der Sozialistischen Partei François Hollande, dem es nicht gelungen war, eine kohärente Linie durchzusetzen. Die Tageszeitung *Le Monde* formulierte den Zusammenhang in aller Schärfe: „Avec le rejet d'aujourd'hui, les électeurs renouvellent et accentuent la crise du système politique [...] La construction européenne, elle, paraît être la victime collatérale de ce scrutin, tant les motivations de politique intérieure des électeurs français semblent l'avoir emporté sur les considerations européennes".[16] Auch in den Niederlanden lässt sich eine dramatische Diskrepanz diagnostizieren: Gemessen an den parlamentarischen Kräfteverhältnissen war dem VVE eine Zustimmung von gut 80 Prozent der Mitglieder der Zweiten Kammer sicher, in der Volksabstimmung ergab sich ein Anteil von nur 39 Prozent zu Gunsten des Verfassungsvertrags.[17] Das ‚Problem' des Verfassungsvertrags besteht nach dieser Interpretation zugespitzt darin, dass er von allen maßgeblichen politischen Kräften Frankreichs und der Niederlande unterstützt wurde und somit leicht mit der ‚politischen Klasse' in diesen Ländern identifiziert werden konnte.

Zusätzlich wurde das Nein zum Verfassungsvertrag nach dieser Sichtweise durch eine verbreitete Unzufriedenheit mit aktuellen politischen und wirtschaftlichen Reformen auf nationaler Ebene begünstigt. Die insgesamt schwache Konjunktur mit hoher Arbeitslosigkeit und der Unsicherheit über die allgemeine wie individuelle wirtschaftliche Lage, begleitet von erheblichen sozialen Einschnitten, bildeten zentrale Hintergrundfaktoren für die Ent-

15 Daniela Schwarzer: Lehren aus den gescheiterten Verfassungsreferenden. Die Europäische Union muss politisiert werden, in: SWP-Aktuell, Nr. 23, Juni 2005; Schild, Sieg der Angst.

16 „Une large victoire du non, nouvel avatar de la crise de la politique", in: Le Monde, 30.5.2005.

17 Siehe hierzu auch den Flash Eurobarometer The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl172_en.pdf (letzter Zugriff: 6.9.2005).

scheidung der Wähler in diesen Ländern.[18] Der Europäischen Union fällt in diesem Zusammenhang schon traditionell die Rolle eines ‚Sündenbocks' zu, der leichtfertig für ungelöste politische und ökonomische Probleme verantwortlich gemacht werden kann.[19]
Die Referenden boten eine günstige Gelegenheit, die Unzufriedenheit der Wähler mit der Entwicklung des National-, Verfassungs- und Wohlfahrtstaats[20] ausdrücken. Wenn schon Wahlen zum Europäischen Parlament als Sekundärwahlen verstanden werden, bei denen de facto die Politiker der nationalen Arena zur Abstimmung stehen,[21] könnten die Referenden in Frankreich und den Niederlanden noch grundsätzlicher als Plebiszit über das politische System verstanden werden. Damit wäre die Krise erheblich gravierender, weil übergreifend auf alle Ebenen des EU-Systems[22] bezogen.
Eine mögliche Konsequenz aus dieser Ursachenanalyse kann dann lauten, dass die Europäische Union grundlegend zu demokratisieren ist, um sie aus dem Gravitationsfeld der nationalen Politikdiskurse zu lösen und ihr eine eigenständige legitimatorische Grundlage zu verschaffen. Das Ergebnis der Referenden reflektiert aus dieser Sicht die unzureichende Demokratisierung der Europäischen Union, deren Agenda klar und sauber von der nationalen Debattenlandschaft getrennt werden muss, um die europäische Themenpalette nicht durch nationale Kalküle zu ‚kontaminieren'.
Insofern wird die Ratifizierungsdebatte in einzelnen Ländern, auch und gerade dort, wo kontrovers und polarisiert über den Verfassungsvertrag gestritten wurde, nicht per se als Krisenmerkmal interpretiert, sondern kann durchaus als Ausdruck einer „politischen Reife"[23] gelten. Allerdings bedürfe diese Debatte als Voraussetzung einer klaren Zuordnung der politischen Verantwortlichkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten; weiterhin erweise sich eine Demokratisierung und Politisierung Europas als notwendig, um die Union stärker im Bewusstsein der Bürger zu verankern und der Entfremdung der Bevölkerung von der Politik in Brüssel entgegenzuwirken. Hierzu sei der Ausbau der politischen Interaktions- und Kommunikationsprozesse durch Parteien, Medien und gesellschaftliche Akteure nötig. Ein Konstruktionsfehler der Ratifizierung des Verfassungsvertrags müsse zudem behoben werden: statt selektiver und isolierter Ratifizierungsprozesse nach nationalen Spieregeln sei die Abhaltung eines europaweiten Referendums und die Inkraftsetzung eines Vertrags nach dem Prinzip der doppelten (Bevölkerungs- und Staaten-) Mehrheit notwendig, nachdem grenzüberschreitende Debatten geführt worden sind.[24]

Die Verfassungsstrategie als ungeeignete Integrationsmethode

Eine weitere Einschätzung, gespeist aus den als erfolgreich wahrgenommenen früheren Schritten der europäischen Konstruktion, sieht das Vorgehen, bewusst eine Verfassung mit

18 Siehe hierzu auch den Beitrag von Helmut Schmidt: Wir brauchen Mut. Europa hat viele Schwächen, aber am Ende ist es keineswegs, in: Die Zeit, 09.06.2005.
19 So etwa auch Hans-Dietrich Genscher: „Nur nicht resignieren, nach Frankreichs Nein: Europa ist Sündenbock für die nationale Politik", in: Der Tagesspiegel, 31.5.2005.
20 Vgl. zu den Begriffen Arthur Benz: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München, Oldenbourg 2001.
21 Vgl. Simon Hix: Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 2003, S. 168-173; Michael Klein/Jürgen Hofrichter: Vierte Direktwahl zum Europäischen Parlament. Oppositionelle im Aufwind, in: *integration* 02/94, 81f.
22 Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration; &Liesbet Hooghe/Gary Marks: Multi-Level Governance and European Integration, Lanham 2001.
23 Schwarzer, Lehren aus Verfassungsreferenden.
24 Vgl. Schwarzer, Lehren aus Verfassungsreferenden, S. 3f.

den üblichen Charakteristika einer Staatsbildung[25] anzustreben, grundsätzlich nicht als geeignete Methode an, die anvisierten Ziele für die Vertiefung und Erweiterung der Union zu erreichen. Mit dem Projekt des Verfassungsvertrags wurde nach dieser Analyse entgegen der ursprünglichen Absichten kein Verfassungspatriotismus erzielt, sondern vielmehr kontraproduktive Effekte ausgelöst.

In der allgemeinen Euphorie über das Gelingen des ‚Experiments' namens Konvent und den letztlich erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz sei nicht ausreichend kritisch hinterfragt worden, ob denn der Verfassungsvertrag mit den Kenntnissen und Interessen der Bevölkerung in eine sinnvolle Übereinstimmung gebracht werden könne, und ob die hohen Ansprüche der Verfassungsgeber politisch einlösbar waren, das heißt ob sie zunächst auf nationaler Ebene eine ausreichende Unterstützung und Mobilisierung herstellen konnten, die es berechtigt erscheinen ließ, bereits von einer neuen Stufe des Integrationsprozesses zu sprechen. Letztlich habe sich die Verfassungsgebung als Brüsseler Ereignis mit schwacher europaweiter Ausstrahlung erwiesen; die zuvor zahlreich gescholtenen nationalen Interessen und Kalküle seien keineswegs abgemeldet gewesen. Auch wenn eine klassische Regierungskonferenz sich als mühselig erweise, bringe sie doch zentrale politische Kräfte ins Spiel, die es einzubeziehen gelte.

Notwendig wäre nach dieser Ursachenanalyse ein politisches Projekt, das in einem neuen Verhandlungspaket konkrete nationale Präferenzen so zusammenschnürt, dass sich jeder Mitgliedstaat einen zähl- und fassbaren Gewinn aus dem gemeinsamen Vorgehen zugute halten kann. Durch begrenzte, aber wirkliche Übertragungen von Kompetenzen werden Fortschritte erreicht, die bewusst nicht im Hinblick auf eine kontrovers diskutierte konstitutionelle Finalität hin angelegt werden. Nach dieser Strategie werden Mehrdeutigkeit und nicht Eindeutigkeit als Erfolgsrezept verstanden. Damit wird die bewusst gesuchte Abkehr von der Monnet-Methode[26] als falsches Denken verstanden.

So kann auch die auf den ersten Blick paradoxe Feststellung erklärt werden, dass die Bürger zwar europäische Maßnahmen in zentralen Bereichen ihrer Betroffenheit (äußere und innere Sicherheit) fordern, aber nicht für eine Verfassung votieren. Das Vertrauen auf europäische Problemlösungen sei wichtiger als die Identifikation mit einem primärrechtlichen Text, der zu weiten Teilen die institutionelle und prozedurale Ausgestaltung der Europäischen Union bediene.

Strategien und Szenarien: Mit oder ohne Verfassung

Die verschiedenen Optionen, die sich anbieten und in der aktuellen politischen und akademischen Debatte diskutiert werden,[27] lassen sich grundlegend in mehrere Kategorien einteilen: diejenigen, die an einem Verfassungsvertrag für die Union festhalten und diejenigen, welche einen solchen zumindest für absehbare Zeit nicht mehr als relevant ansehen. Allerdings muss davor gewarnt werden, aus der Haltung zur Verfassung unmittelbar eine integrationspolitische Orientierung abzuleiten. Die Gegner des aktuellen Verfassungsvertrags pauschal als ‚Anti-Europäer' zu stigmatisieren, wäre falsch. So plädiert etwa der fran-

25 Vgl. zu Diskussion Wolfgang Wessels: The Constitutional Treaty: Three Readings from a Fusion Perspective, in: Journal of Common Market Studies, Annual Review 2004/2005, The European Union, S. 11-36.

26 So noch Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität zu Berlin, abgedruckt in: *integration* 3/00, S. 149-156.

27 Gl. Ludger Kühnhardt: Quo vadis Europa? In: APuZ 36/2005, S. 3-7; Rudolf Hrbek: EU: Quo vadis? Das Europäische Einigungsprojekt in der Krise, in: Wirtschaftsdienst 8/2005, S. 483-492; Andrew Duff: Saving The Constitution, 15.09.2005.

zösische Sozialist Laurent Fabius durchaus für die Prüfung des Verfassungsvertrags im Blick auf seine realisierbaren Elemente. Umgekehrt kann ein ausgewiesener Befürworter des Verfassungsvertrags wie der britische EP-Abgeordnete Andrew Duff der Ansicht sein, dieser sei nach dem Referendum in Frankreich tot,[28] ohne damit seine europapolitischen Grundorientierungen aufzugeben. Von besonderem Interesse ist es, Integrationsstrategien zu überdenken, die Fortschritte beim Ausbau der Union ermöglichen, ohne notwendigerweise am Verfassungsvertrag in seiner jetzigen Form festzuhalten.
Insgesamt gibt es offenkundig keinen Königsweg für das weitere Vorgehen, wohl aber eine Reihe von denkbaren Szenarien und Strategien, die auch langjährige Diskussionen um Vertiefung und Erweiterung aufgreifen.[29] Ein Set an Möglichkeiten soll im Folgenden erläutert werden, die jeweils Vertiefungsmöglichkeiten mit dem Verfassungsvertrag und Überlegungen zur Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten kombinieren. Diese stellen zunächst idealtypische Lösungsansätze dar, die bei der Umsetzung in die politische Realität immer auch Einschränkungen und Veränderungen erfahren können.

Strategienset I: Festhalten am Verfassungsvertrag

Im Folgenden werden verschiedene Strategien vorgestellt, die eine Aufgabe des Verfassungsvertrags ablehnen. Einem Festhalten am Verfassungsvertrag würde primär die These einer ungünstigen Konstellation von Faktoren zu Grunde liegen, welche sich als schädlich für die Referenden in Frankreich und den Niederlanden ausgewirkt hat, aber zugleich heftig der Annahme widersprechen, die Europäische Union insgesamt oder die Idee einer Verfassung seien vollends diskreditiert. Europa habe als Sündenbock die Rolle des Schuldigen übernommen, und dabei die politische Rechnung für die Ablehnung nationaler Politik und ihrer Repräsentanten erhalten. Nach einer ‚Schamfrist' und einer Verbesserung der Umfeldkonstellation könne das Konstitutionalisierungsprojekt allerdings erneut lanciert werden.
Zugleich müsse grundsätzlich an der Idee einer Verfassung als einem historischen Schritt in der Integrationsentwicklung festgehalten werden, will die Union nicht Gefahr laufen, aus dem Tritt zu geraten und auch künftig angreifbar zu werden. Der Vertrag von Nizza, so die grundlegende Überzeugung, könne nicht als Fundament einer erweiterten Union dienen, deshalb bedürfe es geradezu des Verfassungsvertrags zur Gewährleistung einer notwendigen Effizienz und Kohärenz der Union.

Der große Wurf: Le Traité constitutionel est mort – vive la Constitution!

Die Idee eines neuen Anlaufs zur Verfassungsgebung mit dem Ziel der Verabschiedung einer wirklichen ‚Vollverfassung' mag als geradezu kühne Flucht nach vorn erscheinen, könnte aber in der Logik der Kritik am Verfassungsvertrag liegen: Danach sollte der Begriff Verfassung ernst genommen werden. Entsprechend sollte – gegebenenfalls mit der nächsten Europawahl 2009 – eine wirkliche verfassungsgebende Versammlung gewählt werden, deren Ergebnis dann auch einem EU-weiten Referendum unterworfen wird, wobei zu klären wäre, ob die Volksabstimmungen sowohl in jedem einzelnen Mitgliedstaat als auch EU-weit ein positives Ergebnis aufweisen müssten. Politisch tragfähige Ansätze in

28 European Citizen Action Service (ECAS) seminar held on 29 June 2005 in Brussels, abrufbar unter: http://www.ecas.org/file_uploads/757.doc (letzter Zugriff: 6.9.2005).

29 Siehe hierzu grundlegend die Beiträge von Maurer, Andreas: Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 453-472; sowie Jörg Monar: Optionen für den Ernstfall. Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags, in: *integration* 1/05, S. 16-32.

Richtung dieses Konstitutionalisierungsideals sind zwar derzeit nicht zu beobachten, könnten aber durchaus an Bedeutung gewinnen, sollten sich andere Strategien einer Rettung des Verfassungsvertrags als nicht durchsetzungsfähig erweisen.

Nachbesserungen: eine systematische Überarbeitung

Die Kritik am VVE könnte Anlass sein, den Text nochmals in Ruhe zu einem ‚Verfassungsvertrag Plus' zu überarbeiten. So wird von ausgewiesenen Föderalisten wie dem britischen liberaldemokratischen Europaabgeordneten Andrew Duff die Auffassung vertreten, nur eine substanzielle Überholung und Neuverhandlung des Verfassungsvertrags böte die Perspektive einer erfolgversprechenden Ratifizierung: „The best option is to renegotiate the Constitution now to make it better and more appealing to public opinion [...] The Constitution's revision must be more than a cosmetic exercise and intended genuinely to rectify some of the flaws which have been identified in the present text [...]".[30] Die Ausarbeitung einer verbesserten Version der Verfassung könnte durch einen neuen Konvent erfolgen, der seine Arbeit 2006 aufnehmen würde.[31]

Als zentrale Forderung einiger Adepten einer ‚relance constitutionelle' findet sich auch der Ruf nach einem europaweiten Referendum über die Konstitution, die in allen Mitgliedstaaten stattfinden soll, also auch in denen, die wie Deutschland gar keine Handhabe für ein Referendum im nationalen Kontext aufweisen. In der Union der Europäischen Föderalisten wird die Forderung nach einem europaweiten konsultativen Referendum erhoben, welches das ‚reale' Meinungsbild in der Union zur Frage der Verfassung widerspiegeln soll.[32]

Unter den Anhängern einer Überarbeitung des VVE finden sich auch zahlreiche Gegner des aktuellen Verfassungsvertrags wie etwa die deutsche Linkspartei/PDS, die auf grundlegende Nachbesserungen abstellen und ein sozial wie demokratisch ausgewogeneres Produkt einfordern, grundsätzlich aber einer Verfassung nicht im Wege stehen.[33]

Plädoyer für die Fortsetzung der Ratifizierung des Verfassungsvertrags

Diese Strategie würde zunächst einer Verschiebung, aber keinem Abbruch des Ratifizierungsprozesses für den VVE das Wort reden[34]. So plädiert der Federal Council des European Movement für eine Fortführung der Ratifizierung, allerdings angereichert um einen ‚Plan D' (Demokratie), der eine engere Teilnahme der Bürger an den Willensbildungsprozessen der Union vorsieht.[35]

In Anknüpfung an die Erklärung des Europäischen Rates vom Juni 2005 wäre anzustreben, den Ratifizierungsprozess nicht hartnäckig um jeden Preis linear weiterzuführen, sondern

30 Andrew Duff: Renegotiating the Constitution, published for the ELDR In-House Magazine 31st August 2005, abrufbar unter: http://www.andrewduffmep.org.uk/articles/85.html (letzter Zugriff: 6.9.2005).

31 Vgl. Duff, Renegotiating the Constitution.

32 Siehe hierzu den Aufruf der Präsidentin der UEF, Mercedes Bresso, im Hinblick auf die Sitzung des Rates der EU am 16.-17. Juni 2005, abrufbar unter: http://de.federaleurope.org/fileadmin/user_upload/APPEL_DU_PRSIDENT_DE_UEF_DE.doc (letzter Zugriff: 7.9.2005).

33 Siehe hierzu etwa das aktuelle Wahlprogramm der Linkspartei.PDS unter der Adresse: http://sozialisten.de/wahlen2005/positionen/wahlprogramm/index.htm (letzter Zugriff: 6.9.2005).

34 Vgl. Erklärung von Josep Borrell Fontelles, Präsident des Europäischen Parlaments, Jean-Claude Juncker, Präsident des Europäischen Rates und José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, zum Ausgang des Volksentscheids über den Verfassungsvertrag in den Niederlanden, Brüssel, 1. Juni 2005.

35 Siehe hierzu „The European Movement asks the member states to continue the ratification of the Constitutional Treaty and to implement a „D" Plan for citizens' better participation", resolution adopted by the EMI Federal Council, 11.6.2005, Luxemburg, abrufbar unter: http://www.europaeische-bewegung.de/fileadmin/files_ebd/PDF-Dateien/RatificationConstitutionalT1.pdf (letzter Zugriff: 6.9.2005); siehe auch Wallström: Communicating a Europe in stormy waters.

die veränderte politische Gesamtkonstellation zu berücksichtigen und behutsam auf die veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren.

Ausgehend von der Einschätzung eines multiplen Faktorenbündels als Erklärung für die Ergebnisse der Referenden wird in dieser Option die Ansicht vertreten, dass eine Denkpause für den Ratifizierungsprozess durchaus sinnvoll ist, zugleich aber klar sein muss, dass damit kein bloßer und einfallsloser Attentismus intendiert sein kann, der gleichsam schicksalhaft auf eine Besserung der Umstände hofft – der integrationspolitische *deus ex machina* wird auf sich warten lassen.

Nach dem Referendum in Luxemburg wird mancherorts bereits von einer neuen Dynamisierung des Ratifizierungsprozesses gesprochen; neue Chancen für das In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrags werden identifiziert, da die Aussicht auf eine Inkraftsetzung durch 20 EU-Staaten in realistische Nähe rücke und damit die Anwendung der Erklärung (Nr. 30) zur Ratifikation des Verfassungsvertrags greifbar werde.[36] Danach wird der Europäische Rat befasst, „wenn nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetaucht sind".[37] Lösungsansätze könnten dann in Form von nochmaligen Ratifizierungsversuchen, Nachverhandlungen, oder Opt-out-Klauseln genutzt werden, um die ausstehenden Mitgliedstaaten noch ins Boot zu holen.[38] Nachverhandlungen könnten dabei zu „feierlichen Erklärungen" zur Interpretation umstrittener Texteile als rein „deklaratorische Zugeständnisse an Nichtratifizierer"[39] führen, was allerdings erhebliche politische Risiken mit sich brächte, die kaum absehbar wären. Es ist zu betonen, dass bei Referenden grundsätzlich eine nochmalige Befassung der Wähler immer mit Unwägbarkeiten verbunden ist und sich eine schlichte Wiederholung der Abstimmung schlichtweg verbietet.

Auch substanziellere Opt-out-Klauseln könnten daher in Betracht kommen, die mit den Nichtratifizierern im Zuge von Nachverhandlungen vereinbart werden und dann den zweiten Anlauf ermöglichen.[40] Es stellt sich hierbei die Frage, ob und in welchem Ausmaß durch länderspezifische Angebote wie im Falle Dänemarks 1992 oder Irlands 2002 die Zustimmung zum VVE gesichert werden kann. Einige Beobachter sehen Chancen für eine Ergänzung des Verfassungsvertrags durch ein Sozialprotokoll in Frankreich,[41] während im Falle der Niederlande eine Nettozahler schonende Lösung der Agenda 2007 durchaus positive Signale setzen könnte. In jedem Fall muss es sich um eine ausreichend erkennbare und für die Wählerschaft akzeptable Lösung handeln, die aber auf der anderen Seite den einheitlichen Rechtsraum der Union und die Kohärenz der Institutionen und Politiken nicht nachhaltig in Frage stellt. Erwartet wird häufig, dass in der Reflexionsphase intensive Debatten und Lernprozesse gegebenenfalls bis hin zur nächsten Europawahl 2009 stattfinden, die zu höheren Einsichten in die Vorteile des Verfassungsvertrags führen und damit bei einer erneuten Abstimmung eine höhere Zustimmungsrate ermöglichen würden.

36 Siehe hierzu Daniel Göler: Die Verfassung ist wieder auf der Agenda, Konsequenzen des luxemburgischen Referendums für den Ratifizierungsprozess, IEP Policy Brief, Nr. 1, Juli 2005.
37 Erklärung (Nr. 30) zur Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa.
38 Vgl. hierzu vorausblickend Monar: Optionen für den Ernstfall.
39 Monar, Optionen für den Ernstfall, S. 26-27. Monar erwähnt in diesem Kontext den Fall Irlands 2001/2002.
40 Monar, Optionen für den Ernstfall, S. 28.
41 Göler, Verfassungsvertrag wieder auf Agenda, S. 5.

Plädoyer für eine partielle Konstitutionalisierung: den Verfassungsvertrag entschlacken und entlasten

Eine vierte Strategie würde den Versuch unternehmen, einzelne, das heißt besonders die institutionellen und prozeduralen Elemente des Verfassungsvertrags aus dem Korpus zu entnehmen und diese separat umzusetzen. Bestimmte und kaum umstrittene Komponenten wie im Besonderen die Teile I, II und IV des VVE seien durchaus geeignet, auf anderen Wegen in den Genuss einer Inkraftsetzung zu gelangen. Selbst Laurent Fabius, Gegner des Verfassungsvertrags in Frankreich, hält einige Teile trotz aller Mängel durchaus für akzeptabel, wie die institutionellen Bestimmungen, die Werte der Union sowie die Grundrechtecharta, während andere Elemente zu einzelnen Politikfeldern, insbesondere im Teil III, grundsätzlich abzulehnen seien und einer substanziellen Nachbesserung bedürfen.[42]

Anzuknüpfen wäre bei dieser Strategie auch an Vorstellungen, die schon im Vorfeld und Verlauf des Konvents über die Zukunft Europas kursierten und statt eines umfangreichen und detailverliebten Textkorpus zu Gunsten der Verabschiedung eines sparsamen „Rahmenvertrags" mit grundlegenden normativen, institutionellen und prozeduralen Bestimmungen plädierten.[43] Analog dem Napoleonischen Diktum, eine Verfassung müsse *kurz und dunkel* sein, würde somit zumindest für eine knappe Verfassung geworben, die dem Bürger verständlich gemacht werden könnte.

Auf der Grundlage einer Regierungskonferenz wäre nach dieser Option eine Vertragsrevision nach Art. 48 EUV anzustreben, die gleichsam unter den Augen der europäischen Öffentlichkeit die Verabschiedung einer Rahmen- oder Kernverfassung für die Union beschließen könnte, an die die bestehenden Verträge mit ihren politikfeldspezifischen Vorgaben als Annex anknüpfen. Somit wäre gar aus der Not der Referenden eine konstitutionelle Tugend erwachsen.

Ergebnis wäre die Entstehung eines ‚VVE Minus', der zwar nicht als Verfassungsvertrag gelten könnte – hier wären die Sensibilitäten der Bevölkerung zu achten, wohl aber ein insgesamt stärker konstitutionell eingebetteter Unionsvertrag, der zudem für eine künftige Ablösung durch einen Verfassungsvertrag vorbereitet wäre.

Zugleich könnte europaweit über jene Punkte, die sich als besonders umstritten erwiesen haben, etwa die wirtschafts- und sozialpolitische Grundausrichtung der Europäischen Union, eine breite öffentliche Auseinandersetzung geführt werden, die sich entweder auf dem Wege eines durch den Europäischen Rat einzuberufenden konventsähnlichen Gremiums oder aber in den Reihen des Europäischen Parlaments artikulieren würde. Erst wenn sich aus diesem Diskurs ein neuer und breiter Konsens über die einzelnen Fragestellungen herauskristallisieren würde, käme dann ein weitergehender Schritt in Form eines erneuten Anlaufs zur Verfassungsgebung in Frage.

42 Siehe das Interview Laurent Fabius: „Il ne faut pas faire 'porter le chapeau' des problèmes de l'Europe au 'non'", in: Le Parisien, 16.6.2005.

43 Vgl. hierzu Waldemar Hummer: Eine Verfassung für die Europäische Union – eine Sicht aus Österreich, in: Heiner Timmermann (Hrsg.), Eine Verfassung für die Europäische Union, Beiträge zu einer grundsätzlichen und aktuellen Diskussion, Opladen 2001.

Konstitutionelle Kernbildung außerhalb der bestehenden EU: ein föderales Kerneuropa als Rückfall- beziehungsweise Ausweichposition

Eine Variante bei diesen Strategien läge in der Möglichkeit der Herausbildung einer kleineren Einheit, eines „inneren Kern Europas"[44], der sich ein ehrgeizigeres Integrationsprogramm auf die Fahnen schriebe, um Schritte einer Konstitutionalisierung notfalls im exklusiven Kreis zu realisieren. Gedacht werden könnte auch an ein Projekt für eine „Féderation d'Etats Nations,"[45] die Gegenstand eines besonderen – gegebenenfalls konstitutionellen – Vertrags werden könnte.[46]

Schritte zu einem Kerneuropa wären als „Gravitationszentrum"[47] oder „Pioniergruppe"[48] zu verstehen, bei denen erwartet wird, dass später weitere Mitgliedstaaten nachziehen.

Die Verabschiedung eines Verfassungstextes unter einer kleineren Anzahl von EU-Staaten, der aber auf wesentliche Inhalte der Union bezogen bliebe, wäre sicher politisch hochgradig heikel, könnte sich aber dann anbieten, wenn die Fundamentalgegner einer Verfassung im Zuge der aktuellen Krise eine günstige Gelegenheit erblicken würden, um jeden Lösungsansatz zum Ausbau der Union zu blockieren und die Europäische Union insgesamt auszudünnen. Möglich wäre eine derartige Kernbildung formal durch einen Austritt der integrationswilligen und -bereiten Verfassungsbefürworter aus der derzeitigen Union und ihre Neuformierung als eigene Integrationsgemeinschaft (Kern- beziehungsweise Klein-Europa).[49] Damit würden zwei Gruppen von Staaten entstehen, die mit unterschiedlicher primärrechtlicher Grundlage (Verfassungsvertrag und EU-Vertrag nach Nizza) ihre hochkomplexen und durch Abgrenzung wie Überschneidung geprägten Beziehungen formal regeln müssten: „Kosten würden entstehen für die politische Unsicherheit vielfacher neuerlicher Vertragsschließungen und Ratifizierungen und für die komplexe und komplizierte vertragliche Neufassung der gegenseitigen Verbindlichkeiten".[50]

Auch Initiativen zur Weiterentwicklung der Integration könnten denkbar sein, die sich je nach der politischen Realisierbarkeit und den jeweiligen Präferenzen der Regierungen nicht der Instrumente des EUV bedienen, sondern als zwischenstaatliche Zusammenarbeit außerhalb des Systems des Unionsrechts als ‚Koalition der Willigen und Fähigen' entstehen, etwa in Formen der variablen Geometrie. In einem vergleichsweise günstigen Fall würde eine nach der Schengenmethode entstandene Kooperationsform für eine spätere Vergemeinschaftung kompatibel gehalten, es wären aber auch Verselbständigungstendenzen denkbar, nach der sich eine solche Form der Zusammenarbeit auf Dauer von der Union entfernen würde. So könnten einige Länder um Deutschland und Frankreich versuchen, ihre Vorstellungen von einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) als Kompensation für die fehlende vertragliche Weiterentwicklung der ESVP und im Besonde-

44 Schmidt, Wir brauchen Mut; siehe zum Kerneuropa-Konzept auch Heinrich Schneider: „Kerneuropa"! – Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, in: Journal für Rechtspolitik 2(2004), S. 136-161. Schneider stellt darin die Voraussetzungen und Konsequenzen des Konzepts zusammenhängend und zugleich kritisch dar.

45 Vgl. zum Begriff Jacques Delors: Mémoires, Paris 2004, S. 455; Jacques Chirac: Intervention de Jacques Chirac, Président de la République, sur l'accord pour une Constitution pour l'Europe, 19. Juni 2004. http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/speech/sp190604_fr.pdf (letzter Zugriff: 30.9,2005).

46 Vgl. Überlegungen des französischen Außenministers Philippe Douste-Blazy, in Le Figaro, 24.09.2005.

47 Joschka Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität Berlin.

48 Rede des französischen Präsidenten Jacques Chirac vor dem deutschen Bundestag, Berlin, 27. Juni 2000.

49 Vgl. hierzu Christian Deubner: Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 254ff.; Maurer, Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, S. 514; Schneider, „Kerneuropa"!.

50 Deubner, Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union, S. 255.

ren der ständigen strukturierten Zusammenarbeit schlichtweg als multinationales Projekt zu verfolgen, das zwar eng an die Union angelehnt wäre, aber doch eigene institutionelle Strukturen herausbilden würde. Je länger die Verfassungskrise der Europäischen Union andauert, desto schwieriger wäre allerdings das nachträgliche Einfangen solcher Initiativen und Projekte im Vertragsrahmen.

Strategienset II: Ausbau der Union ohne den Verfassungsvertrag – Das Aus als Ausweg

Eine drastischere Konsequenz aus den aktuellen Entwicklungen bestünde in einem klaren Abschied vom Verfassungsvertrag in dieser Form: die Verfassung ist von einigen Kommentatoren und Beobachtern für überholt erklärt worden,[51] ohne damit den erreichten Stand an Erweiterung und Vertiefung infrage zu stellen. Diesen Überlegungen liegt der Ansatz zu Grunde, Elemente des Verfassungsvertrags zu nutzen, ohne allein auf eine Ratifizierung zu setzen. Danach gilt es, integrationsbezogene Auswege aus der Sackgasse einer Verfassungsfalle zu finden.[52] Es könnte aber auch eine Rückkehr zu einer bewährten Strategie der Integrationskonstruktion signalisieren, bei der wesentliche Teile des Verfassungsvertrags in anderen Formen umgesetzt und damit ‚gerettet' werden.

Verhandlungspaket mit Kernelementen des Verfassungsvertrags

Nimmt man den Text des Verfassungsvertrags nicht als sakrosankt und stellt die Frage nach den Zielen und Aufgaben der Integrationskonstruktion nicht zuletzt in der Perspektive nationaler Präferenzen, dann erwartet eine erste Strategie für den Ausbau der Union als „Rettung des Nationalstaates"[53], dass Regierungschefs auch weiterhin die Europäische Union für ihre Interessen nutzen wollen und dabei unweigerlich auf Grenzen in den bestehenden Vertragswerken stoßen werden. In dieser Sicht bleibt der dem Verfassungsvertrag zugrunde liegende Reformbedarf bestehen; aber ein Neuanfang wird nicht im Hinblick auf konstitutionelle Normen und Prinzipien definiert. Initiativen würden sich vielmehr auf konkretere Projekte richten, die dann politisch tragfähige Anstöße für eine erneute Regierungskonferenz im schon konventionellen Sinne der letzten Jahre geben. Nicht zuletzt die neuen Mitgliedstaaten könnten in diesem Sinn aktiv werden. Das Verhandlungspaket, das zusätzliche Aufgaben für die Union – etwa in der Innen- und Justizpolitik – formulieren könnte, würde dann auch – wie etwa bei der Einheitlichen Europäischen Akte und im Maastrichter Vertrag – institutionelle Reformen, wie sie der Verfassungsvertrag vorschlägt, einbeziehen.
Das Ergebnis wäre dann ein vertraglich aufgebesserter Unionsvertrag ‚EUV Plus', der im Unterschied zur Strategie einer partiellen Konstitutionalisierung nicht explizit als Prozess der Verfassungsgebung erscheinen und auch nicht zwangsläufig die Elemente des VVE enthalten würde, sondern durchaus eigene Innovationen produzieren könnte. Damit ergäbe sich ein Ansatz, der zunächst die Bestimmungen des EUV konsequent umsetzt und weiterentwickelt und damit die wesentlichen Lücken zu schließen versucht, die durch das Scheitern des Verfassungsvertrags entstanden sind. Sorgfältig wäre dabei zu beachten, dass keine politisch sensiblen oder heiklen Elemente des Verfassungsvertrags auf die Agenda gelangen, um nicht den Eindruck einer Durchsetzung des Verfassungsvertrags gleichsam durch die Hintertür und einer Umgehung der europäischen Bevölkerung zu erwecken.

51 Vgl. „Barroso beklagt Populismus in der Europa-Debatte", in: FAZ, 26.09.2005.
52 In diesem Sinne siehe etwa Klaus-Dieter Frankenberger: Aufstand in Europa, in: FAZ.Net, 06.06.2005; ebenso „Der europäische Patient", in: der Tagesspiegel, 31.05.2005; „Barroso beklagt Populismus in der Europa-Debatte", in: FAZ, 26.9.2005, S.1-2.
53 Alan S. Milward: The European Rescue of the Nation State, Berkeley 1992.

Es wäre nach dieser Strategie vielmehr eine pragmatische und zugleich vorsichtige Anlehnung an die Methode Monnet zu erwägen, die versucht, inkrementalistische Verbesserungen und Weiterentwicklungen des Integrationsprozesses zu erzielen. Im Sinne einer zwar weniger ambitiösen, aber zugleich praktikablen Strategie könnte die Bildung von Verhandlungspaketen dazu führen, verschiedene Interessen synergetisch zu bündeln und zugleich politisch zu mobilisieren.

Ausbau der bestehenden Verträge

Eine weitere integrationsorientierte Strategie würde Elemente des Verfassungsvertrags im Rahmen bestehender Verträge ausschöpfen. Dieser auch als „weiche Konstitutionalisierung" beschriebene Ansatz würde unterhalb der Schwelle einer Änderung der Verträge die Umsetzbarkeit derjenigen Aspekte ins Auge fassen, für deren Realisierung keine unüberwindbaren rechtlichen Hürden genommen werden müssten.[54]

Zu prüfen wäre hier zunächst, inwieweit sich verschiedene Elemente des Verfassungsvertrags auf der Grundlage des Vertrags von Nizza verwirklichen ließen, ohne also auf das Instrument einer Revision der Verträge zurückgreifen zu müssen. Folgende grundlegende Optionen werden hierzu diskutiert:[55]

- Anwendung der primärrechtlichen Bestimmungen des EUV
- sekundärrechtliche Beschlüsse
- Beschlüsse der EU-Mitgliedstaaten
- interinstitutionelle Abkommen
- Nutzung des Selbstorganisationsrechts der Organe.

Schon das geltende Primärrecht enthält Bestimmungen, die für die weitere Reform der Union und ihrer Organe genutzt werden können. So sieht der EU-Vertrag vor, dass zur Besetzung der Kommission ein Rotationssystem eingeführt wird, sobald die Union 27 Mitglieder umfasst, was mit dem zu erwartenden Beitritt Bulgariens und Rumäniens eintreten würde.

Auf sekundärrechtlicher Grundlage sind bereits Elemente des VVE wie etwa die Verteidigungsagentur oder Eurojust durch Beschluss des Rates ins Leben gerufen worden, ohne die Ratifizierung abzuwarten.[56] Auch das im Rahmen der ESVP entwickelte Konzept der Gefechtsverbände (Battle Groups), das im November 2004 von den Mitgliedstaaten konkretisiert wurde und als Kernelement die im Verfassungsvertrag angelegte ‚ständige strukturierte Zusammenarbeit' bedienen könne, lässt sich ohne Ratifizierung des VVE weiter vorantreiben, da es letztlich auf Beschlüssen der Mitgliedstaaten beruht, die ihre militärischen Beiträge zu europäischen Streitkräftestrukturen anbieten, ohne hierzu rechtlich verpflichtet zu sein. Eine bessere Einbettung dieser Aktivitäten wie auch insgesamt der ständigen strukturierten Zusammenarbeit in den Rahmen der Europäischen Union könnte kompensatorisch über den Weg des ‚Planziels 2010' verlaufen und verstärkt auch die Aufgaben und Ressourcen der Verteidigungsagentur nutzen, die für die Koordinierung der militärischen Fähigkeitsverbesserung zuständig sein soll.

54 Siehe hierzu Jopp/Kuhle, Wege aus der Verfassungskrise, S. 261 und den Beitrag von Daniel Thym in diesem Heft.

55 Siehe hierzu grundlegend Maurer, Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, S. 516ff.

56 Siehe hierzu Maurer, Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, S. 519; ebenso Udo Diedrichs/Mathias Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag: Innovationen, Experimente, Impulse, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 357ff.

Diskutiert wird ebenfalls die Option, nach der die Gruppe der Verfassungsbefürworter in der Europäischen Union auf der Grundlage des Vertrags von Nizza verbleibt, dabei aber besondere institutionelle und prozedurale Regelungen trifft, wie die Schaffung eines permanenten Gremiums, die Vorklärung vor Abstimmungen in der EU-25 im Sinne einer „Dauer-Koalition" oder die Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit für weitergehende Vertiefungsschritte.[57] Eine Nutzung des Verfahrens der ‚verstärkten Zusammenarbeit' würde aber in keinem Falle ausreichen, um den Kerngehalt der Verfassung für einige EU-Staaten durchzusetzen. Allenfalls partielle und limitierte Elemente des VVE ließen sich über den Weg der verstärkten Zusammenarbeit realisieren.[58]
Interinstitutionelle Vereinbarungen werden als Lösungsansatz insbesondere im Hinblick auf die Schaffung des europäischen Außenministers diskutiert, wenngleich die Möglichkeiten zur Verwirklichung des Doppelhuts durch derartige Arrangements durchaus unterschiedlich eingeschätzt werden.[59] Die Nutzung des Selbstorganisationsrechts der Organe würde es schließlich den Institutionen ermöglichen, ihre internen Arbeitsabläufe neu auszurichten, was auf Grund der Erweiterung der Union ja bereits zum Teil erfolgt ist, um die Effizienz der Abläufe zu verbessern. Die Rolle des Vorsitzes des Rates könnte ebenfalls modifiziert werden; ähnlich wäre in einer kombinatorischen Verknüpfung von interinstitutioneller und organinterner Veränderung etwa die Teilnahme des Hohen Repräsentanten an Sitzungen der Kommission zu ermöglichen, um unterhalb der Schwelle eines Außenministers die Zusammenarbeit und Abstimmung zu optimieren.[60]
Bislang scheinen allerdings die Befunde dahin zu gehen, dass die Spielräume äußerst eng gesetzt sind, sieht man etwa die grundlegenden institutionellen Innovationen des VVE als Referenzpunkte an. So wäre das neue System der Mehrheitsentscheidungen kaum ohne Änderung der primärrechtlichen Basis denkbar.[61] Wohl aber ließen sich einige pragmatische Schritte hin zur Verbesserung der institutionellen und prozeduralen Bestimmungen der Europäischen Union einleiten, die von kontroversen integrationspolitischen Glaubensfragen entlastet wären und damit geringen öffentlichen Widerstand auslösen würden.

Intensive Nutzung der bestehenden Verträge: Nizza als Status quo für die nächsten Jahre

Eng verknüpft mit einem vertragsimmanenten Ausbau der Union um nicht ratifizierungsbedürftige Elemente des Verfassungsvertrags ist eine intensive Nutzung bestehender Möglichkeiten des Vertrags. Diese Strategie würde die Entwicklung der Union in einer nüchternen Perspektive betrachten und nicht davon ausgehen, dass sich auf absehbare Zeit umfassende Reformen auch auf Grundlage der geltenden Verträge erwarten lassen. Vielmehr müsse man vom Faktum ausgehen, dass die Europäische Union mit dem Scheitern des Verfassungsvertrags auf ihre alte Vertragsgrundlage zurückgeworfen worden sei, beziehungsweise diese eigentlich niemals verlassen habe.

57 Deubner, Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union, S. 255f.
58 Siehe hierzu Monar, Optionen für den Ernstfall, S. 25.
59 So äußert sich Maurer, Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, S. 518 optimistisch; ähnlich Sebastian Kurpas: What could be Saved from the European Constitution if Ratification Fails?, The Problem with a 'Plan B', CEPS Policy Brief, Nr. 70, Mai 2005. Skeptisch dagegen sehen dies Udo Diedrichs/Funda Tekin: CFSP after the Constitutional Treaty: The Stakes for the Future, paper presented at the Conference: Internal Freedom versus External Security? Assessing EU Policy in JHA and CFSP, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brüssel, 03.06.2005.
60 Siehe Diedrichs/Tekin, CFSP after the Constitutional Treaty.
61 Vgl. Kurpas, What could be Saved from the European Constitution, S. 2ff.

Dieser Sicht zufolge wird davon ausgegangen, dass Europapolitik pragmatischer und weniger visionär werden wird. Die Zeit der „Europa-Euphorien" weiche demnach einem neuen „Realismus",[62] welcher nicht die großen Entwürfe einer europäischen Verfassungswirklichkeit, sondern das politisch Machbare im Blick habe. Als praktikable und politisch durchsetzungsfähige Strategie biete sich an, die europäische Öffentlichkeit nicht mit weiteren Debatten über Reformen und Vertiefungsbemühungen zu belasten, sondern unter den gegebenen Umständen auf politische Problemlösungen zu setzen, statt in luftigen konzeptionellen Höhen nach neuen Stufen der Konstitutionalisierung zu streben. Im Übrigen könne darauf verwiesen werden, dass der Verfassungsvertrag – bei allen Neuerungen – ohnehin in der Kontinuität der Integrationsentwicklung stehe, wie sie durch die Gemeinschaftsverträge seit den 1950er Jahren bereits vorgeprägt worden sei: „Vor allem aber weicht der neue Text nicht aus der spezifischen konzeptionellen Spur, die seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vor mehr als einem halben Jahrhundert, der nachfolgenden Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) und dem vergleichsweise jungen Vertrag über die Europäische Union sowie einer Reihe von Vertragsänderungen durch das Vektorenspiel europäisch-integrierender und einzelstaatlich-eigenständiger Kräfte verstetigt wurde und das historisch beispiellose transnationale europäische Gemeinwesen herausgebildet hat: vertragsgegründet, zielgebunden, doppelnaturig, föderationsartig. Der Verfassungsvertrag führt dieses sich aus Vertragsverhandlungen und Vertragspraxis mehrerer politischer Generationen erwachsene Grundkonzept fort […]."[63]

Zudem seien durch den Verfassungsvertrag keine dramatischen Kompetenzverlagerungen vonstatten gegangen; an den Konstruktionsprinzipien des EU-Vertrags werde festgehalten, die vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ausgehen.[64] Was die Verfahren betrifft, so war beispielsweise unter den Mitgliedstaaten ohnehin lange umstritten, ob das im Konventsentwurf definierte und durch die Regierungskonferenz modifizierte Modell der doppelten Mehrheit im Rat der in Nizza erzielten Formel vorzuziehen sei, zumindest könne davon ausgegangen werden, dass einige Mitgliedstaaten mit der derzeitigen Vertragslage gut leben werden können.

Als dieser Sicht wäre auch zunächst abzuwarten, welcher Reformbedarf nach der Erweiterung auf 25 Mitglieder überhaupt in der jetzigen institutionellen Architektur entsteht; das heißt ob manche Befürchtung um die Handlungsfähigkeit sich nicht als gegenstandslos erweist.

Entsprechend würde der Verzicht auf den VVE nicht als unwiederbringlicher integrationspolitischer Substanzverlust und das Fortbestehen des EU-Vertrags nicht als Abgleiten in die integrationspolitische Paralyse überdramatisiert werden. Die Verträge bieten eine vielleicht nicht immer optimale, wohl aber brauchbare Grundlage, und eröffnen aus dieser Sicht ausreichende Möglichkeiten, europäische Politik zu gestalten.

Strategienset III: Desintegration der Union – Das Nein als Wende

Eine Strategie würde das Votum der Wähler in Frankreich und den Niederlanden als Wendepunkt der Integrationsgeschichte ansehen und von einem grundlegenden Vertrauens- und

62 Schmidt, Wir brauchen Mut.

63 Peter-Christian Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrags für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 90.

64 Peter Becker: Die vertikale Kompetenzordnung im Verfassungsvertrag, in: Jopp/Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 190f.

Ansehensverlust ausgehen: „In der Ablehnung verbirgt sich die Auflehnung gegen eine Europapolitik, die, zu Recht oder zu Unrecht und unbeschadet ihres friedenspolitischen Ursprungs, mehr und mehr als Diktat empfunden wird".[65]
Auf Grund des beschriebenen Relevanz- und Legitimitätsverlustes der EUV könnte sich eine Situation ergeben, in der die Möglichkeiten des Vertrags in geringerem Umfang genutzt würden, etwa durch Lähmung der Entscheidungen im Rat, durch Nicht-Anwendung von Beschlüssen durch die Mitgliedstaaten, eine fehlende Akzeptanz von EuGH-Urteilen und eine Reduzierung des EG-Budgets im Zuge der Neuverhandlung der mittelfristigen Finanzplanung.

Rückführung des Integrationprozesses

Eine Strategie käme zu der Schlussfolgerung, dass die Europäische Union wenn überhaupt nur in der Rückbesinnung auf ihre Kernfunktionen der Marktintegration überleben kann, will sie nicht insgesamt einer breiten und wachsenden Opposition der EU-Bevölkerung zum Opfer fallen. Immer wieder finden sich in der politischen Debatte Referenzen auf die ‚Schrumpfung' der Union zu einer Freihandelszone als mögliche Konsequenz eines Scheiterns des Verfassungsvertrags, die zudem den Interessen einiger weniger integrationsbeflissener Mitgliedstaaten entgegenkäme.[66]
Mit dieser Krise könnte sich dann auch der Abschied von weiteren Schritten der Erweiterung verbinden, die sich zu einer „Art Zeitbombe"[67] entwickelt hätten; so wuchs auch der öffentlich artikulierte Widerstand gegen einen Beitritt der Türkei,[68] zumal aus den Reihen der Meinungsforscher Hinweise auf einen möglichen Zusammenhang zwischen dieser Frage und der Ablehnung der Verfassung Nahrung erhielten.[69] Politisch erwuchs daraus ein doppelter Argumentationsstrang: die Ablehnung der Erweiterung habe das Nein zur Verfassung mindestens verstärkt, und umgekehrt führe das Nein zur Verfassung zu einem Überdenken der Erweiterung, da die Union nunmehr kaum in der Lage sei, den Zugang neuer Mitglieder institutionell und prozedural zu verkraften. Andererseits wäre auch denkbar, dass mit einem Abbau der EU-Konstruktion vielleicht auch eine zusätzliche Erweiterung um Staaten mit einer anderen wirtschaftlichen Entwicklungsstufe leichter vonstatten gehen kann, die in einer ‚Teufelsspirale' wiederum den Abbau des Integrationsbestands verstärken und beschleunigen würden.
Die Perspektive eines ‚Schrumpfens' des Integrationsprogramms und der damit verknüpften politischen Ambitionen in Richtung auf eine Freihandelszone wird in der aktuellen Debatte allerdings sehr häufig als Negativ-Szenario beschrieben und verworfen; Überlegungen hierzu sind derzeit nicht als glaubhaft erfolgversprechend zu betrachten. Im Gegenteil mag die Furcht vor einer solchen Entwicklung geradezu die Bemühungen um eine Lösung der aktuellen Krise forcieren. Selbst der britische Premier Blair, der mit der Entscheidung über den Abbruch der Ratifizierung des VVE in Großbritannien und der Verhinderung einer Entscheidung zu den mittelfristigen Finanzperspektiven vielerorts in der Union für Unmut gesorgt hatte, betonte bei seiner Rede als Präsident des Europäischen Rates vor dem Europäischen Parlament: „Ich glaube an ein Europa als politisches Projekt

65 Frankenberger, Aufstand in Europa.
66 Als politisches Gedankenspiel eines Europas ohne die EU siehe den Beitrag von Daniel Keohane: A Bad European Dream, CER Bulletin, Issue 43, August/September 2005.
67 Der Tagesspiegel, 02.06.2005.
68 Zum Beitritt der Türkei siehe auch Barbara Lippert: Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik, in: *integration* 2/05, S. 119-135.
69 „Le non souligne les difficultés de l'élargissement", in: Le Monde, 30.05.2005.

[...]. Nie könnte ich ein Europa akzeptieren, das nur ein Wirtschaftsmarkt wäre".[70] Auch wenn manche Beobachter diese Äußerung angesichts der In-Frage-Stellung der Gemeinsamen Agrarpolitik durch Blair allenfalls als Lippenbekenntnis werten, so kann doch nicht von konkreten Plänen für eine systematische Rückführung des Integrationsprogramms gesprochen werden.

Gruppenbildungen mit flexiblen Formen der Zusammenarbeit: Direktorium und l'Europe à la carte

Angesichts einer möglichen Überforderung des EU-Systems durch Blockaden in der institutionellen Architektur, gegebenenfalls verstärkt durch zusätzliche Beitritte, werden im Zusammenhang mit dem vorläufigen Aus für den Verfassungsvertrag erneut Ansätze einer außervertraglichen Flexibilisierung der Europäischen Union ins Gespräch gebracht.[71] Danach wäre die Union als ein „Bund offener Staaten"[72] zu konzipieren, der Möglichkeiten zur Gruppenbildung bietet.

Szenarien eines weiter gehenden ‚Zerfalls' der EU-Mitgliedschaft wären denkbar, die darauf hinauslaufen, dass die EU-Staaten sich in Richtung eines ‚Europe à la carte' in unterschiedliche, sich überschneidende Gruppen aufspalten, die außerhalb des Vertragswerks Formen der Zusammenarbeit suchen.

Dabei könnten sich auch Ausprägungen eines Direktoriums herausbilden, bei dem größere Staaten ohne Rücksicht auf die Regeln des Vertragswerks und auf kleinere Mitgliedstaaten Probleme zu lösen versuchen.

Der Verlust an innerem Zusammenhalt könnte so die Herausbildung von Gruppen außerhalb der Union für Zusammenarbeit an konkreten Einzelprojekten beflügeln, die sich auch ohne europarechtliche Vertragsgrundlage auf völkerrechtlicher oder informeller Basis verwirklichen ließen. Ähnlich wie die Strategie der Kernkonstitutionalisierung würden sich auch hier differenzierte Beteiligungsmuster außerhalb des vertraglichen Rahmens der Union ergeben, die sich allerdings ohne die Absicht der Verwirklichung des VVE oder einzelner Teile zusammenfinden würden, sondern als Produkt politischer ad-hoc-Überlegungen und konkreter Problemlagen. Der Bezug auf die Konstitutionalisierung würde nicht als übergreifende Klammer dienen, sodass der Prozess in eine Erosion der bisherigen mitgliedschaftlichen Bindungen der EU-Staaten münden könnte.

Wege aus der Verfassungsfalle: für ein neues Verhandlungspaket

Lässt man die einzelnen Fakten, Szenarien und Strategien Revue passieren, so sind einige Schlussfolgerungen zu ziehen. Zunächst ist festzuhalten, dass die Erklärung des Europäischen Rates zur Ratifizierung des Verfassungsvertrags vom Juni 2005 zwar eine ‚Zeit der Reflexion' bis zum ersten Halbjahr 2006 einleitet, aber kein überzeugendes Konzept bietet, das einen Weg aus der Krise weisen könnte; vielmehr bleibt es jedem Mitgliedstaat selbst überlassen, für notwendig erachtete Anpassungen vorzunehmen und letztlich darüber zu entscheiden, ob und in welcher Weise der Verfassungsvertrag innerstaatlich in Kraft ge-

70 Vgl. Rede des britischen Premiers Tony Blair vor dem Europäischen Parlament, abrufbar unter: http://www.britischebotschaft.de/de/news/items/050623.htm (letzter Zugriff: 6.9.2005).

71 Zu derartigen Denkmodellen siehe Deubner, Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union, sowie Maurer, Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, und Monar, Optionen für den Ernstfall.

72 „Wer auf das Volk nicht hört. Es wäre ein verhängnisvoller Fehler, das Nein zur europäischen Verfassung kleinzureden", in: Die Zeit, 02.06.2005.

setzt werden soll.[73] Weiterhin bleibt zu konstatieren, dass die Signale, die die Referenden in Frankreich und den Niederlanden an die Adresse der Europäischen Union senden, reichlich widersprüchlich sind. Teilweise wird mehr, aber eben ein anderes, etwa sozial ausgewogeneres Europa gefordert, teils wird aber auch ein drastischer Abbau der Brüsseler Bürokratie gewünscht, also dem Schlagwort nach weniger Europa angehangen. Den Willensäußerungen der Bevölkerung ist keine eindeutige und widerspruchsfreie Botschaft zu entnehmen. Dies macht es äußerst schwierig, einen zweiten Anlauf zu konzipieren, der zum einen den Bevölkerungen in Frankreich und den Niederlanden den Eindruck substanzieller Verbesserungen vermittelt, zugleich aber den VVE im Kern nicht antastet. Dieses Dilemma wird kaum durchschlagend zu bewältigen sein.

Verschiedene Strategien, die zuvor beschrieben wurden, bergen eine Fülle von Fragen und Unsicherheiten, die es geradezu riskant erscheinen lassen, ihnen nachzugehen. Der Versuch einer Neugründung zwecks Kernbildung bleibt reichlich hypothetisch schon angesichts der Tatsache, dass mit Frankreich und den Niederlanden gleich zwei potenzielle Kandidaten einer integrationspolitisch dichteren Gründergruppe zumindest kurz- bis mittelfristig ausfallen und damit ein solches Projekt erhebliche Rekrutierungsprobleme aufweisen würde; diese Situation ist schlicht in den bisherigen Denkspielen zu einer „constitutional rupture"[74] nicht wirklich vorgesehen gewesen. Nicht auszuschließen ist zwar, dass sich in den nächsten zwei bis drei Jahren neue Konstellationen ergeben, welche die Akzeptanz eines revidierten Verfassungsvertrags auch in diesen beiden Ländern möglich machen könnten. Derzeit mangelt es vor allem an der politischen Führung und Initiative für eine derartige Lösung, und angesichts der innenpolitischen Konstellation etwa in Frankreich und Deutschland, aber auch in Großbritannien, ist auch nicht mit einer baldigen Änderung dieser Sachlage zu rechnen.

Auch ein Festhalten am Ratifizierungsprozess erscheint keineswegs als unmöglich, doch aber im Herbst 2005 angesichts der Situation in und zwischen den Mitgliedstaaten als wenig Erfolg versprechend. Vor den Präsidentschaftswahlen in Frankreich ist kaum mit einem zweiten Referendum über den VVE zu rechnen, und nach den Wahlen hängt es entscheidend vom neuen Staatschef ab, ob überhaupt und wenn ja, wann die Bevölkerung erneut zu den Urnen gerufen wird; Großbritannien wird seine eigene Ratifizierung kaum vor Frankreich abschließen, wodurch realistischerweise bis Mitte 2007 kaum Bewegung zu erwarten ist.

Den Verfassungsvertrag aufzuschnüren und partiell umzusetzen, ist ebenso mit erheblichen Problemen verknüpft. Der VVE selbst ist ein hochkomplexes Verhandlungspaket, das sich nicht schlichtweg ‚auseinandernehmen' lässt, ohne damit sein gesamtes inneres Gleichgewicht ins Wanken zu bringen. Da der Verfassungsvertrag als ausbalanciertes Gesamtpaket – und nur als solches – konsensfähig war, könnte diese Strategie die Öffnung einer ‚Büchse der Pandora' zur Folge haben, da sich zahlreiche Mitgliedstaaten eingeladen fühlen könnten, Einzel- und Eigeninteressen durchzusetzen. Insofern lassen sich die Folgen eines Aufschnürens kaum abschätzen.

Letztlich stellt sich die Frage, wie lange sich die Union auf die Unwägbarkeit einlassen kann, den derzeitigen Verfassungsvertrag retten zu wollen, wenn zugleich auf der politischen Ebene weder ein Zeitplan noch eine konsensfähige und tragfähige Strategie erkenn-

73 Vgl. die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, Tagung des Europäischen Rats am 16./17. Juni 2005, Brüssel, 18. Juni 2005, SN 117/05.

74 Bruno De Witte: The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective, paper presented at the Asser Institute Colloquium on European Law, The Hague, 13./16. Oktober 2004, S. 6, hier zitiert nach Maurer, Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, S. 515.

bar werden. Zudem sollten die Mitgliedstaaten angesichts der schwierigen Verhandlungen um die Agenda 2007 und die Zukunft des Erweiterungsprozesses darauf bedacht sein, die integrationspolitische Agenda derzeit nicht zu überfrachten. Der Versuch, an verschiedenen Fronten gleichzeitig äußerst komplexe und konfliktbeladene Probleme zu lösen, könnte zu einer schlichten Überforderung der Union führen.

Auch wenn dies für viele politisch Verantwortliche und Beobachter eine nach der gegenwärtigen Lage unangenehme politische Erkenntnis sein sollte: In der jetzigen Fassung kann der Verfassungsvertrag kaum überleben. Der Europäische Rat sollte deshalb den Verfassungsvertrag feierlich begraben; zugleich sollte er in einer Erklärung zu weiteren Zukunft der Union betonen, dass auf der Grundlage der bestehenden Verträge und ihrer Revision zentrale Verbesserungen des institutionellen und prozeduralen Systems der Europäischen Union weiterhin auf der Tagesordnung stehen, ohne damit aber einen konkreten Zeitplan für Reformen zu verbinden, der nur neuen Erfolgsdruck schaffen würde.

Die Absage an das weitere Verfolgen der Ratifizierung des Verfassungsvertrags als einzige Priorität speist sich allerdings keineswegs aus einer Ablehnung des Verfassungsgedankens, sondern kann aus der Sorge um eine viel tief greifendere Diskreditierung der Union begründet werden, die weitere negative Voten zur Folge hätten – überspitzt formuliert: „Das würde bedeuten, den Ratifizierungs- zu einem Fäulnisprozess verkommen zu lassen, und Zeit, die Europa gar nicht mehr hat, verstreichen zu lassen".[75] Unmittelbar nach dem französischen Votum ließ sich in anderen EU-Staaten anhand von Umfragen eine deutliche und rapide Abschwächung der Zustimmung zum Verfassungsvertrag feststellen, sodass die Gefahr einer politischen Kettenreaktion durchaus gegeben war.[76]

Zugleich ist zu konzedieren, dass die Probleme, die der Verfassungsvertrag identifiziert hat, unverändert fortbestehen, und dass die Optionen, die er vorgelegt hat, in vielen Fällen sinnvoll und aktuell bleiben. Das Scheitern des Verfassungsvertrags bedeutet keinen einfachen Ausweg aus der Krise.

Bestimmte Formulierungen des VVE bleiben durchaus nützlich und weiterführend für die Beschreibung der bestehenden europarechtlichen Grundlagen und der Vertragspraxis. Die enthaltenen Innovationen, Experimente und Neuschöpfungen können weitere europapolitische Debatten inspirieren und Baustellen identifizieren, an denen auch in Zukunft politisch gearbeitet werden muss, etwa in Richtung auf die Schaffung eines Außenministers oder eines Präsidenten des Europäischen Rates, oder in der Ausgestaltung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat.

Für den weiter gehenden Reformprozess können auch die innovativen Elemente und konzeptionellen Blaupausen des Verfassungsvertrags für eine intensive und nachhaltige Debatte und Reflexion genutzt werden, um die derzeitigen Verträge, mit denen die Union auf absehbare Zeit wird leben müssen, nicht nur zu verwalten, sondern kreativ fortzuentwickeln. Der Union bleiben hierzu die zentralen Themen und Diskussionen des Verfassungsvertrags, seiner Entstehung und Ausgestaltung, erhalten.[77] Sie sollten genutzt werden, um die Fortentwicklung der Verträge voranzutreiben und zu bereichern. Für den wissenschaftlichen wie auch den praktischen Diskurs verwertbar sind beispielsweise die weitere Untersuchung zur Konventsmethode mitsamt ihrer – vielleicht überschätzten – Vorteile und Neuerungen,[78] die Analyse der Natur der Europäischen Union im Spannungsfeld zwischen

75 Schuller, Der europäische Patient.

76 „Krise der EU-Verfassung weitet sich aus", in: FAZ.Net, 3.6.2005.

77 Vgl. Maurer/Kietz, Die Die Konstitutionalisierung Europas.

78 Daniel Göler/Hartmut Marhold: Die Konventsmethode – Institutionelles Experiment oder Modell für die Zukunft?, in: Jopp/Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 453-472.

Bürger- und Staatenunion, ihrer Legitimität und Handlungsfähigkeit,[79] ihre Kompetenzordnung, ihre institutionelle Architektur und Fragen der Neuausrichtung von Politikfeldern und Handlungsinstrumenten.[80] Die Geschichte, der Ablauf und die Ergebnisse des Konvents und der Regierungskonferenz können auch in Zukunft sowohl die politische wie akademische Diskussion bereichern.[81]

Der große Wurf eines Konstitutionalisierungsaktes wird sich so unter den erwartbaren Bedingungen der kommenden Jahre kaum wiederholen lassen, vielmehr sollte ein Neuanfang als Prozess der schrittweisen, pragmatischen und inkrementalistischen Verbesserung der Verträge ins Auge gefasst werden. Zu erwarten ist, dass eine neue Generation von Regierungschefs ihre konkreten Interessen in einem neuen Verhandlungspaket bündeln werden. Die Monnet-Methode kann hier – bei aller Vorsicht gegenüber historischen Vorbildern – durchaus als Inspiration und Maßstab gelten, um die Europäische Union nicht in der aktuellen „Malaise"[82] verharren zu lassen.

Zentrale Faktoren sind allerdings nur begrenzt politisch beeinflussbar. So könnte eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsmärkte und das wirtschaftliche Wachstum, sowohl den nationalen Regierungen wie auch der Europäischen Union im Rahmen der Lissabon-Strategie neue Glaubwürdigkeit verschaffen und legitimitätsstiftend wirken.

Angesichts der vielfältigen und komplexen Herausforderungen darf sich die Europäische Union jetzt nicht durch ein bloßes Verharren in der Denkpause selbst blockieren. Grundsätzliche Anliegen des Verfassungsvertrags – wie die Stärkung der Handlungsfähigkeit und der demokratischen Legitimation der EU – können auch durch andere Strategien verfolgt werden, die gegenwärtig einen höheren Grad an Erfolg versprechen. Es gilt, das nächste Verhandlungspaket zu schnüren und darin die Fortschritte des Verfassungsvertrags einzubetten.

Der Beitrag ist Teil des EU-CONSENT Projektes, einem europaweiten Forschernetzwerk zu den Auswirkungen von Vertiefung und Erweiterung der EU, das an der Universität zu Köln koordiniert wird.

79 Vgl. hierzu Ulrike Liebert: Der Verfassungsvertrag: Ein Fortschritt für die demokratische Legitimität in der Europäischen Union?, in: Jopp/Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 343-366.

80 Vgl. Andreas Maurer: Verfahren und Normenhierarchie im Verfassungsvertrag: Effizienzsteigerung trotz strukturierter Unordnung, in: Jopp/Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 209-237.

81 Vgl. hierzu Andreas Maurer/Daniela Kietz: Die Konstitutionalisierung Europas zwischen Konvent, Regierungskonferenz und Verfassungsvertrag, in: Politische Vierteljahresschrift 4/04, S. 568-582; Wessels, Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte.

82 Vgl. Wessels, Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte.

Weiche Konstitutionalisierung – Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung

*Daniel Thym**

Die Geschichte der europäischen Integration ist eher durch die Abfolge langsamer Reformen gekennzeichnet denn durch große Würfe. Die aktuelle Ratifikationskrise des Verfassungsvertrags könnte eine Rückbesinnung auf die alte Tugend der kleinen Schritte bewirken. Nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden gehen viele Beobachter vom Scheitern der Verfassung aus, während die Staats- und Regierungschefs offiziell eine „Zeit der Reflexion"[1] ausgerufen haben. Seitens der Wissenschaft wurden mögliche Auswege aus einem Ratifikationsdilemma schon im Vorfeld erwogen und durchdacht.[2] Einige der entwickelten Optionen sind nach den negativen Referenden im Kernland der Union faktisch hinfällig, da sie direkt oder indirekt auf ein gescheitertes Referendum im Vereinigten Königreich oder einem kleinen Mitgliedstaat der Peripherie zugeschnitten waren. Stattdessen rückt eine andere Möglichkeit in den Vordergrund: die Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags auf Grundlage des geltenden Vertragswerks in der Fassung von Nizza. Diesem Ausschnitt aus der Gesamtdiskussion widmet sich dieser Beitrag.

Der besondere Reiz dieser Variante liegt darin, dass sie keine Entscheidung über das endgültige Schicksal des Verfassungsvertrags beinhaltet. Eine „weiche Konstitutionalisierung" auf Grundlage des geltenden Vertragsrechts kann man einerseits als Zwischenstufe im fortlaufenden Ratifizierungsprozess betrachten, die auch dazu beiträgt, die Bürger vom Mehrwert des Verfassungsvertrags zu überzeugen und damit die Grundlage für sein späteres In-Kraft-Treten zu legen.[3] Andererseits kann man in der faktischen Teilumsetzung des Verfassungsvertrags eine Alternative für dessen In-Kraft-Treten sehen, die an seiner Stelle einzelne ausgewählte und vermeintlich unstreitige Reformvorhaben ohne Vertragsänderung verwirklicht.[4]

Politisch wäre eine weiche Konstitutionalisierung zweifellos umstritten. Gegner würden sie als Missachtung des demokratischen Mehrheitswillens in Frankreich und den Niederlanden geißeln, Befürworter dagegen auf die vermeintliche Unterstützung derselben Mehrheit für einzelne Reformschritte verweisen.[5] Dessen ungeachtet stellt sich die Frage, ob sich zwi-

* Dr. Daniel Thym LL.M., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walter-Hallstein-Institut für europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin.

1 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa vom 16. Juni 2005, abrufbar unter http://ue.eu.int.

2 Siehe insbesondere die Beiträge von Jörg Monar: Optionen für den Ernstfall, in: *integration*, 1/05, S. 16–32, Jo Shaw: What Happens, if the Constitutional Treaty is not Ratified?, in: Ingolf Pernice/Jiri Zemanek (Hrsg.): The Treaty on a Constitution for Europe: Perspectives After the IGC, Nomos 2005, S. 77–96, Andreas Maurer: Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Baden-Baden 2005, S. 493–524, Bruno de Witte: The Process of Ratification of the Constitutional Treaty and the Crisis Options, EUI Working Paper Law 16/2004, http://www.iue.it und Lucia Serena Rossi: En cas de non-ratification…, in: Revue trimestrielle de droit européen 40 (2004), S. 621–637.

3 In diesem Sinn wohl Mathias Jopp/Gesa-S. Kuhle: Wege aus der Verfassungskrise, in: *integration* 3/05, S. 257–261, hier S. 261, von denen ich auch den Begriff der „weichen Konstitutionalisierung" übernahm.

4 So Hans-Peter Schwarz: Das Ende der Übertreibungen, in: Internationale Politik 8/2005, S. 8–15, hier S. 13.

5 Siehe insoweit die beiden Flash Eurobarometer 171 und 172 vom Juni 2005 zur Lage in Frankreich und den Niederlanden unmittelbar nach den Referenden.

schen den Brüsseler Institutionen und den Mitgliedstaaten Einigkeit über den Umfang der hiernach umzusetzenden Vorhaben erzielen ließe, wenn komplexe Paketlösungen des Konventsprozesses und der Regierungskonferenz aufgeschnürt werden. Die Beantwortung dieser Fragen ist letztlich jedoch dem politischen Prozess überantwortet. Ziel dieses Beitrags ist das Aufzeigen von Möglichkeiten und Grenzen einer weichen Konstitutionalisierung, unabhängig von der Entscheidung für oder wider deren Umsetzung.
Nach der Verortung des allgemeinen rechtlichen Rahmens verschiedener Optionen einer weichen Konstitutionalisierung im ersten Abschnitt wird in einem zweiten Schritt exemplarisch nach der Umsetzung zentraler Reformschritte im Bereich des auswärtigen Handelns der Union gefragt. Deren Reform im Verfassungsvertrag weist eine besondere institutionelle und inhaltliche Dynamik auf und zeigt daher stellvertretend für andere Politikbereiche die praktischen Möglichkeiten und Grenzen der weichen Konstitutionalisierung auf.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Bei einer abstrakten Betrachtung fällt die Antwort auf die Frage nach den äußeren Grenzen der Flexibilität des Vertragsrechts leicht: Möglich sind alle Reformschritte, die auf Grundlage des geltenden Vertragsrechts verwirklicht werden können und daher keiner Vertragsänderung nach Art. 48 EUV bedürfen. Unterhalb der Schwelle der Vertragsänderung gibt es jedoch eine Vielzahl verschiedener Optionen, die sich im Verfahren ihrer Annahme und dem Grad ihrer Verbindlichkeit teils erheblich unterscheiden. Es besteht insofern kein einheitlicher Typus, sondern eine Gemengelage verschiedener Instrumente zur Realisierung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags, die wegen der unterschiedlichen Regelungsgegenstände der Reformvorhaben auch nebeneinander Anwendung finden könnten. Konkret gibt es drei Gruppen von Umsetzungsvarianten durch die Änderung der Praxis der Institutionen, die Nutzung vertraglicher Umsetzungsspielräume und nationale Regelungen, die das Gesamtbild der insgesamt sieben Optionen einer weichen Konstitutionalisierung prägen. Sie werden in der gebotenen Kürze vorgestellt.

Änderung der Praxis der Institutionen

Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV). Ein Großteil der Reformschritte des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) sind institutioneller Natur. Dies legt einen Rückgriff auf das Instrument der IIV nahe, das in den Verträgen nicht ausdrücklich vorgesehen ist, sich in der Vergangenheit aber wiederholt bei der Regulierung interinstitutioneller Konflikte bewährte, insbesondere im Haushaltsverfahren. Derartige Vereinbarungen sind mangels vertraglicher Rechtsgrundlage weder Bestandteil des Kanons der Handlungsformen der Gemeinschaft und stehen damit auch außerhalb der gemeinschaftsrechtlichen Normenhierarchie des Primär- und Sekundärrechts und der (tertiären) Durchführungsverordnungen.[6] Gleichwohl sind sie als Ausfluss interinstitutioneller Koordination und Loyalität nach Art. 10 EGV zulässig und wurden vom Parlament wiederholt zur Abrundung und schrittweisen Ausweitung seiner Befugnisse im Verhältnis zu den anderen Organen innerhalb vertraglicher Auslegungsspielräume genutzt.[7] Eine rechtliche Grenze wird man jedoch dort ziehen

6 Zur juristischen Perspektive Armin von Bogdandy/Jürgen Bast/Felix Arndt: Handlungsformen im Unionsrecht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 62 (2002), S. 78–161.

7 Zum letzten Aspekt die Untersuchung von Andreas Maurer/Daniela Kietz/Christian Völkel: Interinstitutional Agreements in CFSP: Parliamentarization through the Backdoor?, in: European Foreign Affairs Review 10 (2005), S. 175–195 (siehe auch EIF Working Paper 5/2004, http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/wp11.pdf (letzter Zugriff:16.8.2005)).

müssen, wo IIVs sich nicht mehr im Rahmen vertraglicher Vorgaben bewegen, sondern diese abändern – auch wenn die Bestimmung der Grenze zwischen dynamischer Auslegung und Änderung im Einzelfall schwer fällt. Das Änderungsverbot gilt nicht nur für ausdrückliche Vertragsbestimmungen, sondern auch für grundlegende Verfassungsprinzipien wie das institutionelle Gleichgewicht, wie Waldemar Hummer in seiner überaus instruktiven Studie zu Verfassungswirklichkeit und Rechtswirkungen der IIVs darstellt.[8] Sie eignen sich daher in erster Linie als Instrument der zukunftsgerichteten Politikkoordinierung zwischen den Organen für die Anwendung bestehender Verfahren, nicht aber zu deren grundlegenden Umgestaltung.

Geschäftsordnungsautonomie. Der EG-Vertrag beschränkt sich auf die Normierung von Grundregeln für die Zusammensetzung und internen Abstimmungsmodi der Organe. Dies gilt insbesondere für deren personelle Zusammensetzung und die Berechnungsmethode der qualifizierten Mehrheit im Rat, die damit zugleich der weichen Konstitutionalisierung entzogen sind. Die Ausgestaltung der internen Organisation und Arbeitsweise ist ansonsten jedoch weitgehend der Geschäftsordnungsautonomie der Organe unterstellt.[9] Hiernach können einzelne Reformschritte durch einfache Änderung der Geschäftsordnung (im Fall des Gerichtshofs der Satzung) umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die bereits heute mögliche Flexibilisierung der gemeinschaftlichen Gerichtsarchitektur auf Grundlage der umfassenden Reformen von Nizza[10] sowie die teilweise Umsetzung des Art. I-24 VVE durch die Neugestaltung der Ratsformationen, die Öffentlichkeit der gesetzgeberischen Ratstätigkeit und eine Neufixierung der Aufgaben der Präsidentschaft.[11] Noch weitgehendere Gestaltungsfreiheit besitzen die Organe bei der internen Organisation des ministerialbürokratischen Unterbaus in Kommission und Ratssekretariat, was im Bereich der Außenbeziehungen eine besondere Bedeutung besitzt.

Rückgriff auf Vertragsspielräume

Rechtsetzung nach Art. 308 EGV. Die Kritik der deutschen Bundesländer an der ‚Generalklausel' des Art. 308 EGV war einer der Ausgangspunkte für den Post-Nizza-Prozess, der schließlich im Verfassungsvertrag mündete.[12] Hiernach können auf der Grundlage von Einstimmigkeit Vorschriften erlassen werden, die zur Verwirklichung der Ziele des Vertrags notwendig erscheinen, soweit keine spezielle Kompetenz besteht. Nach dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertrags könnte Art. 308 EGV eine erneute Aktualität erfahren. Unter Rückgriff auf diese Bestimmung könnte man etwa die Einführung von Bürgerbegehren erwägen, die auch nach der Konzeption des Art. I-47 Abs. 4 VVE das Initiativmonopol der Kommission rechtlich nicht aufheben. Allerdings wäre insoweit eine frühere Rechtsprechungslinie des Gerichtshofes zu beachten. Im Jahr 1996 hatte dieser im Hinblick auf einen EMRK-Beitritt der Gemeinschaft auf Grundlage des heutigen Art. 308 EGV festgestellt, dass dieser Schritt „grundlegende institutionelle Auswirkungen" hätte und

8 Waldemar Hummer: Interinstitutionelle Vereinbarungen und „institutionelles Gleichgewicht", in: Hummer (Hrsg.): Paradigmenwechsel im Europarecht zur Jahrtausendwende, Wien 2004, S. 121–190.

9 Grundlegend hierzu Roland Bieber: Das Verfahrensrecht von Verfassungsorganen, Baden-Baden 1991, speziell S. 283–338 zu Grenzen der Fortentwicklung und deren gerichtlichen Kontrolle.

10 Insbesondere durch Einrichtung gerichtlicher Kammern nach Art. 225a EGV und einfache Satzungsänderungen nach Art. 245 Abs. 2 EGV.

11 So explizit auch Maurer, Ratifikation, 2005, S. 516 f. Artt. 202 ff. EGV enthalten insoweit keine vertraglichen Vorgaben.

12 Vgl. die Rede des seinerzeitigen NRW-Ministerpräsidenten an der Humboldt-Universität Wolfgang Clement: Europa gestalten – nicht verwalten, 12. Januar 2001, http://www.whi-berlin.de/clement.htm (letzter Zugriff: 16.8.2005).

daher auf Grund seiner „verfassungsrechtliche(n) Dimension" nur im Wege der Vertragsänderung umgesetzt werden könne, nicht aber unter Rückgriff auf Art. 308 EGV.[13] Das Potenzial der Bestimmung als Rechtsgrundlage für eine weiche Konstitutionalisierung ist hiernach beschränkt. Ein EMRK-Beitritt nach dem Ziel des Art. I-9 Abs. 2 VVE ist sogar definitiv versperrt – auch wenn die Bedeutung dieses Schritts insoweit relativiert ist, als der Europäische Gerichtshof für Menschrechte neuerdings eine subsidiäre Kontrollkompetenz gegenüber dem Gemeinschaftsrecht beansprucht.[14]

Verstärkte Zusammenarbeit. Eine ungleichzeitige Differenzierung der Integration wurde oft als Königsweg für die Verbindung von Erweiterung und Vertiefung der Union beschworen. Der hohen Erwartung entspricht die weit verbreitete Enttäuschung, dass auf Grundlage der verstärkten Zusammenarbeit bislang kein substanzieller Integrationssprung erfolgte – auch wenn die ungleichzeitige Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine oft unterbelichtete Erfolgsgeschichte der differenzierten Integration darstellt. Tatsächlich bietet die verstärkte Zusammenarbeit auch keinen Ausweg aus der aktuellen Ratifikationskrise, da sie sachlich auf den Rahmen bestehender Gemeinschaftskompetenzen beschränkt ist, in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik keine Anwendung findet und institutionell keine Abkehr von den regulären Beschlussfassungsregeln erlaubt. Wesentliche Reformen des Verfassungsvertrags können hiernach nicht umgesetzt werden. Gleichwohl bleibt sie auch in Zukunft eine pragmatische Option für die Verwirklichung konkreter Rechtsetzungsvorhaben im Rahmen der bestehenden Kompetenzen, soweit hieran nicht alle Mitgliedstaaten teilhaben möchten oder eine Einigung am Einstimmigkeitsprinzip scheitert. Gemessen an diesem bescheidenen Anspruch sind die Vorgaben der Fassung von Nizza keinesfalls eine extensive Beschränkung, sondern Garant einer ungleichzeitigen Differenzierung ohne Spaltung.[15] Die Diskussion um die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung könnte ein erster Anwendungsfall sein[16].

Passerelle-Klauseln. Bei wichtigen Integrationsschritten der vergangenen 20 Jahre wurde regelmäßig auf Übergangsfristen und andere Formen einer zeitlich abgestuften Realisierung zurückgegriffen, die im Ergebnis zumeist überaus erfolgreich Projekte verwirklichte, die in einem großen Wurf nicht umgesetzt worden wären. Dies gilt etwa für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Auf Grundlage der speziellen *Passerelle*-Klausel des Art. 67 EGV können hier institutionelle Reformen durchgeführt werden, die weitgehend denjenigen des Verfassungsvertrags entsprechen. Dies gilt insbesondere für den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren, einschließlich qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rat. Von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet, wurde hiernach zum 1. Januar 2005 in weiten Teilen des Grenzschutzes, der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen bereits das Mitentscheidungsverfahren eingeführt.[17] Diese Reformen könnten fortgeführt werden. Sogar eine Überführung der Dritten Säule zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in die Gemein-

13 EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996 I-1759 – *EMRK-Beitritt* in Rdnr. 35.

14 EGMR, Urteil vom 30. Juni 2005 (Große Kammer), Application Number 45036/98 – *Bosphorus Airways v. Ireland*, unter http://www.echr.coe.int, insb. Rdnr. 151–165.

15 Zu alldem umfassender meine Darlegungen in Daniel Thym: Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, Baden-Baden 2004, insb. Kapitel 2 und 12 (nähere Informationen online unter http://www.thym.de/daniel/ungleichzeitigkeit (letzter Zugriff: 16.8.2005)).

16 Zur Unterstützung des Vorschlags durch den seinerzeitigen Binnenmarkt-Kommissar Frits Bolkestein den Leitartikel der Financial Times: „Strange Bedfellows", 20.7.2004.

17 Beschluss 2004/927/EG des Rates vom 22. Dezember 2004 (ABl. 2004 L 396/45) sowie die ergänzenden Bestimmungen in Art. 67 Abs. 3–5 EGV und das Nizzaer Protokoll zu Art. 67 EGV.

schaftsmethode des EG-Vertrags könnte auf Grundlage des Art. 41 EUV außerhalb des regulären Vertragsänderungsverfahrens beschlossen werden. Die hierfür gleichwohl notwendige Annahme in den Mitgliedstaaten gemäß deren verfassungsrechtlichen Vorschriften dürfte gegebenenfalls ohne Referendum durchzuführen sein.[18] In der politischen Planung künftiger Rechtssetzungsvorhaben hat das ‚Haager Programm' vom November 2004 den Verfassungsvertrag ohnehin bereits vorweg genommen und es steht zu erwarten, dass die Institutionen den kompetenziellen Spielraum der geltenden Verträge insoweit umfassend nutzen werden.[19]

Konstitutionalisierung durch Rechtsprechung? Ein speziell für Juristen potenziell konfliktbeladenes Thema ist die Umsetzung von Reformschritten des Verfassungsvertrags im Wege dynamischer Vertragsauslegung durch den Gerichtshof. Zwar wirkte dieser schon früher als ‚Motor der Integration', seine Dynamik bezog sich aber nicht auf Reformvorhaben, die in Referenden abgelehnt worden waren. Ein Verweis auf die Charta der Grundrechte des zweiten Teils des Verfassungsvertrags als deklaratorischen Ausdruck und Rechtserkenntnisquelle der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als aktuellem Geltungsgrund der Gemeinschaftsgrundrechte würde vermutlich noch akzeptiert werden – das Gericht erster Instanz und einzelne Generalanwälte gingen diesen Weg bereits.[20] Wenn allerdings Kompetenzen im Lichte der Verfassung weit ausgelegt würden[21] oder die Säulenstruktur durch Rechtsprechung beseitigt würde[22], könnte dies auch nationale Gerichte auf den Plan rufen. Zwei bemerkenswerte Urteile aus Karlsruhe und Luxemburg zeugten im Sommer 2005 bereits von unterschiedlichen Perspektiven auf die Dritte Säule zur Zusammenarbeit von Strafsachen: Während das Bundesverfassungsgericht deren völkerrechtlichen Charakter hervorhebt und dem nationalen Gesetzgeber ausdrücklich die Option einer Verweigerung der Umsetzung von EU-Rahmenbeschlüssen zuspricht[23], hebt der Europäische Gerichtshof die Parallelität zum EG-Vertrag und den damit einhergehenden rechtlichen Privilegierungen am Beispiel der rahmenbeschlusskonformen Auslegung hervor.[24]

Nationale Regelungen

Einbindung nationaler Parlamente. Das europäische Vertragsrecht achtet die Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten. Diesen obliegt die Regelung der Stellung der nationalen Parlamente in europäischen Angelegenheiten gegenüber den Regierungsvertre-

18 Dies gilt insbesondere für Dänemark und Irland, die ansonsten für jede Vertragsänderung ein Referendum benötigen, das hier schon auf Grund ihrer ungleichzeitigen Ausnahmen in der Justiz- und Innenpolitik des EG-Vertrags entfallen könnte.

19 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Europäischer Rat (Brüssel), 4./5.11.2004, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage I. Ein Scheitern des Verfassungsvertrags würde etwa die Einführung eines einheitlichen Asylstatus nach Art. III-266 VVE bis 2010 an Stelle der aktuellen Mindestvorschriften nach Art. 63 Abs. 1 EGV verhindern, die freilich Spielraum für weitgehende Teilharmonisierungen lassen.

20 Zur Thematik Christian Calliess: Die Europäische Grundrechte-Charta, in: Dirk Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin/New York 2003, S. 447–466, hier S. 462–466.

21 Etwa durch die – zweifelhafte – Annahme, dass die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft durch Art. 29 ff. EUV gedeckt sei und daher im Wege der verstärkten Zusammenarbeit eingerichtet werden könnte; so aber Hans-Joachim Wuermeling: Die Tragische, zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2005, S. 149–153, hier S. 152.

22 So die Erwägung bei Shaw: Ratification, 2005, S. 90.

23 BVerfG, Urteil vom 18.7.2005, 2 BvR 2236/04 – *Europäischer Haftbefehl* in Rdnr. 81, abrufbar unter http://www.bverfg.de: „Teilrechtsordnung, die bewusst dem Völkerrecht zugeordnet ist... Verweigerung der Umsetzung".

24 EuGH, Urteil vom 16.6.2005, Rs. C-105/03 – *Pupino* insb. Rdnr. 31–43, http://curia.eu.int.

tern im Rat und bei der Umsetzung europäischer Rechtsakte.[25] Nur soweit die nationalen Parlamente in direkten Kontakt mit den EU-Organen treten und eine direkte Einwirkung auf europäische Entscheidungen erlangen, besteht ein Bedarf nach europarechtlicher Absicherung der Mitwirkung. Sofern der Verfassungsvertrag im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit über die Bestimmungen des gleichnamigen Protokolls zum Vertrag von Amsterdam hinausgeht, kann die europäische Mitwirkung durch eine Selbstverpflichtung der EU-Organe zur Überprüfung von Gesetzgebungsvorhaben nach einer Subsidiaritätsrüge der nationalen Parlamente faktisch umgesetzt werden, gegebenenfalls bekräftigt durch eine IIV.[26] Dies gilt auch für das Klagerecht der nationalen Parlamente, das der Verfassungsvertrag an das privilegierte Klagerecht der Mitgliedstaaten koppelt und nach deutschem Recht derzeit bereits in einigen Fällen dem Bundesrat überantwortet ist.[27] Innerstaatlich müsste insoweit das In-Kraft-Treten des Begleitgesetzes zur Ratifizierung des Verfassungsvertrags vorgezogen werden, wie dies die CDU/CSU in ihrem Wahlprogramm fordert.[28]

Auswärtiges Handeln

Die Reform der europäischen Außenpolitik gehört zu den zentralen Errungenschaften des Verfassungsvertrags. Eine Umsetzung einzelner Reformschritte ohne Vertragsänderung wird daher immer auch nach Möglichkeiten und Grenzen einer Reform des auswärtigen Handelns fragen. Auf Grundlage des geltenden Rechts wurden hier in den vergangenen Jahren bereits weitreichende Reformen vorangetrieben, die das Potenzial einer weichen Konstitutionalisierung dieses Politikfelds verdeutlichen.[29] Hinzu kommt, dass die meisten europäischen Bürger einem stärkeren EU-Engagement in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) weiterhin aufgeschlossen gegenüberstehen.[30] Auf Grundlage der vorstehenden Optionen werden daher in der gebotenen Kürze Möglichkeiten und Grenzen einer weichen Konstitutionalisierung des auswärtigen Handelns der Union erkundet.[31] Die Ergebnisse er-

25 Statt vieler Ingolf Pernice, The Role of National Parliaments in the European Union, in: Dimitris Melissas/Ingolf Pernice (Hrsg.), Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference, 2002, S. 73–93 (siehe auch http://www.ecln.net/athens.htm (letzter Zugriff: 16.8.2005)).

26 Art. 7 des neuen Subsidiaritätsprotokolls hebt das Initiativrecht der Kommission nicht aus, die Begründungspflicht des Art. 5 und die Konsultationspflicht des Art. 6 entsprechen ohnehin weitgehend der Amsterdamer Regelung.

27 Anderer Auffassung jedoch Wuermeling: Schicksal, 2005, S. 152 zum Klagerecht nach Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls. Siehe aber Art. 8 des geltenden Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU vom 12. März 1993 (BGBl. 1993 I, 313). Kein Klagerecht hätte, anders als nach Art. III-365 Abs. 3 VVE, weiterhin der Ausschuss der Regionen.

28 CDU/CSU, Deutschlands Chancen nutzen – Regierungsprogramm 2005-2009, 11. Juli 2005, unter http://www.cdu.de, Abschnitt 6.1; das Wahlmanifest der SPD enthält insoweit keine Aussage. Derzeit tritt das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU nach dessen Art. 3 mit dem Verfassungsvertrag in Kraft; siehe BRat-Drs. 340/05 vom 12. Mai 2005 (mangels Ausfertigung durch den Bundespräsidenten bislang nicht im BGBl. verkündet).

29 Siehe insbesondere Wolfgang Wessels: Theoretical Perspectives – CFSP beyond the Supranational and Intergovernmental Dichotomy, in: Dieter Mahncke/Alicia Ambos/Christopher Reynolds (Hrsg.): European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?, Brüssel 2005, S. 61–96 und Elfriede Regelsberger: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Baden-Baden 2004. Dies bestätigt auch der Beitrag von Christoph Heusgen in diesem Heft.

30 Nach Eurobarometer 63 vom Juli 2005 sprechen sich mehr als zwei Drittel aller Unionsbürger allgemein für eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus.

31 Zum Reformmodell des Konvents Daniel Thym: Die neue institutionelle Architektur europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, in: Archiv des Völkerrechts 42 (2004), S. 44–66.

lauben als kurze Fallstudie zugleich einen Rückschluss auf die praktische Reichweite der aufgezeigten Optionen einer weichen Konstitutionalisierung in anderen Politikbereichen.

Geschäftsordnungsautonomie: Die aufgezeigte weitreichende Freiheit der Organe bei der internen Organisation bewirkt einen umfassenden Spielraum für eine fortgesetzte Reform der internen Arbeitsweisen des Rates. So könnten insbesondere die Leitungs- und Initiativfunktionen des Generalsekretärs/Hohen Vertreters (GS/HV) und des Ratssekretariats ausgebaut werden. Dies gilt etwa für die Übernahme des Vorsitzes in den ESVP-Arbeitsgruppen, die dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) zuarbeiten, in Übereinstimmung mit den Planungen für die Einführung des Europäischen Auswärtigen Diensts (EAD). Angesichts der offenen Formulierung des Art. 25 EUV könnte man auch erwägen, dem Ratssekretariat beziehungsweise dem GS/HV die Leitung im PSK zu übertragen.[32] Auf der politischen Ebene des Rates ziehen dagegen die ausdrücklichen Bestimmungen zur Vertretungs- und Leitungsfunktion der Präsidentschaft den Reformbestrebungen verfassungsrechtliche Grenzen.[33] In Übereinstimmung mit den Darlegungen Christoph Heusgens in diesem Heft könnten die kommenden Präsidentschaften allenfalls freiwillig immer mehr Aufgaben der internen Leitung, der Verhandlungsführung und der Außenvertretung an den GS/HV delegieren. Ob eine solche Selbstbeschränkung angesichts des Prestiges der halbjährlichen Ratspräsidentschaft ohne rechtliche Verpflichtung gelingt, bleibt dem Praxistest zur Antwort überlassen.

Sonderfall Europäischer Rat: Beim Europäischen Rat besteht eine Sondersituation, da dieser nach dem geltenden Vertragrecht – anders als nach dem Verfassungsvertrag – keine formellen Zuständigkeiten besitzt und in Art. 4 EUV nur als politischer Impulsgeber der Union genannt ist. Mangels rechtlicher Vorgaben wäre es daher grundsätzlich möglich, eine zweieinhalbjährige Präsidentschaft des Europäischen Rats ohne Vertragsänderung einzurichten. Insoweit ist die Situation nicht grundsätzlich verschieden von der Eurogruppe, die ebenfalls den Verfassungsvertrag bereits vorwegnahm und Jean-Claude Juncker mit Wirkung zum 1. Januar 2005 für zwei Jahre zu ihrem Präsidenten ernannte.[34] Dagegen ist der halbjährig rotierende Vorsitz des (Minister-)Rats wegen der vertraglichen Verankerung in Art. 203 EGV einer ‚weichen' Abschaffung entzogen; in Betracht kommt allenfalls eine freiwillige Zurückhaltung zu Gunsten des GS/HV gemäß den vorstehenden Ausführungen. Wegen der Sichtbarkeit der Präsidentschaft des Europäischen Rats würde der Vorwurf einer Missachtung der Referenda vermutlich jedoch nachhaltig erhoben. Zudem dürften ‚föderal' eingestellte Integrationspolitiker dem Rosinenpicken vermeintlich intergouvernementaler Reformen ohne gleichzeitige Verwirklichung supranationaler Fortschritte wie dem Doppelhut des Außenministers oder der Option qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in der GASP widersprechen.

Rechtsetzung: Die allgemeine Bestimmung des Art. 308 EGV betrifft nur die Politikbereiche des EG-Vertrags, nicht jedoch die GASP und die ESVP. Hier gewährt jedoch der weite Kompetenzrahmen des EU-Vertrags, insbesondere Art. 17 EUV, rechtliche Spielräume, die in den vergangenen Jahren bereits wiederholt genutzt wurden – etwa bei der Entwicklung der zivilen Dimension der ESVP oder bei der Errichtung der Europäischen Verteidigungsagentur.[35] Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung ist die Verteidigungsagentur nicht der Prototyp einer weichen Konstitutionalisierung im Vorfeld des In-Kraft-Tretens.

32 Durch Änderung des Errichtungsbeschlusses 2001/78/GASP vom 22.1.2001 (ABl. 2001 L 27, 1).
33 Vergleiche den Kontrast zwischen Art. 18 Abs. 1 und 2 EUV und Artikel III-296 Abs. 1 und 2 VVE.
34 „Der doppelte Jean-Claude", in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 12.9 2004.
35 Zur Verteidigungsagentur Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP vom 12. Juli 2004 (ABl. 2004 L 245, 17).

Eher umgekehrt: In dem Bemühen die institutionelle und politische Dynamik der ESVP im Verfassungstext nachzuvollziehen, übernahm der Konvent den Vorschlag ihrer Einrichtung aus der politischen Debatte, stieß diese aber nicht an. Andere zentrale Reformschritte der ESVP, wie die Einrichtung von *battle groups* oder der *civilian military cell*, werden derzeit auch ohne ausdrückliche Erwähnung im Verfassungsvertrag verwirklicht.[36] Ähnliches gilt für die anderen verteidigungspolitischen Reformen des Verfassungsvertrags, die – wie die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten – in der Debatte vor den Referenden eine wichtige Rolle spielten. Für ihre Verwirklichung stehen die besonderen Vorkehrungen der Artt. III-310-312 VVE derzeit nicht zur Verfügung. In der Praxis gewähren die Beitragskonferenz mit dem *Headline Goal 2010* und die Beteiligung nicht aller Mitgliedstaaten an der militärischen Durchführung jedoch schon nach dem Status quo Instrumente, die sich nicht grundlegend von den Neuerungen des Verfassungsvertrags unterscheiden.[37]

Beschlussfassung. Bei der Beschlussfassung bleibt es auf Grundlage des Vertrags von Nizza bei den aktuellen Regeln. Weder die Stärkung des Europäischen Parlaments bei der Annahme völkerrechtlicher Verträge im Anwendungsbereich des EG-Vertrags[38] noch der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in der GASP bei „speziellen Ersuchen des Europäischen Rats"[39] kann auf Grundlage des Vertrags von Nizza eingeführt werden. Der allgemeine Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit steht in der ESVP ebenfalls nicht zur Verfügung und findet in der GASP nur bei der administrativen Umsetzung Gemeinsamer Positionen und Aktionen Anwendung.[40]

Interinstitutionelle Dynamik. Die wichtigste Reform des Verfassungsvertrags im Bereich des auswärtigen Handelns der Union ist die Überwindung der aktuellen Vielfalt von Akteuren bei der Planung und Durchführung der Außenpolitik – sowohl auf der politischen Ebene von Ratspräsidentschaft, Außenkommissar und GS/HV als auch beim ministerialbürokratischen Unterbau der Generaldirektionen der Kommission, dem Ratssekretariat und den nationalen diplomatischen Diensten. Sie sollen nach der Konzeption des Verfassungsvertrags unter dem Doppelhut des Außenministers und im EAD zusammengeführt werden.[41] Diese beiden Reformschritte sind ohne Verfassungsvertrag so nicht umsetzbar. Allenfalls gibt es zahlreiche Möglichkeiten einer verbesserten Koordinierung und Abstimmung zwischen Ratspräsidentschaft, Außenkommissar und GS/HV sowie zwischen den betroffenen Ministerialbürokratien auf der Arbeitsebene durch gemeinsame politische Planung, Personalrotation, gemeinsame Reisen und Initiativen, Presseauftritte et cetera.[42] Die Formalitäten dieser verbesserten Koordination könnten durchaus in einem IIV geregelt werden. Auch einen faktischen Doppelhut ohne die rechtlichen Privilegien des Außenministers könnte man durch eine Personalunion von Außenkommissar und GS/HV bei der Ernennung der nächsten Kommission im Jahr 2009 noch erwägen.[43]

36 Zu aktuellen Entwicklungen Sammi Sandawi: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), in: Ingo Wetter (Hrsg.): Europäische Sicherheit. Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft (Arbeitstitel), Berlin 2005, im Erscheinen.

37 Hierzu Thym: Ungleichzeitigkeit, 2004, S. 173–176.

38 Gemäß Art. III-325 Abs. 6 lit.a (v) VVE.

39 Art. III-300 Abs. 2 lit.b VVE.

40 Dies folgt derzeit aus Art. 27b EUV.

41 Im Einzelnen Thym: Institutionelle Architektur, 2004, S. 58–65.

42 Siehe insoweit wiederum die Darlegungen von Heusgen in diesem Heft.

43 So im Ergebnis Maurer: Ratifikation, 2005, S. 518. Die Inkompatibilitätsregelung des Art. 213 Abs. 2 EGV verbietet einem Kommissar nur die Ausübung einer „anderen entgeltlichen oder unentgeltlichen Berufstätigkeit."

Allerdings besitzt im letzten Fall das Gegenargument eines Verstoßes gegen das Verfassungsprinzip des institutionellen Gleichgewichts erhebliches Gewicht, dessen Entsprechung wir innerstaatlich sprachlich stärker mit dem Begriff der Gewaltenteilung belegen. Insofern stünde die Konstruktion des faktischen Doppelhuts von GS/HV und Außenkommissar auf tönernen rechtlichen Füßen[44] – zumal eine Zusammenlegung der Generaldirektionen der Relex-Familie der Kommission mit dem Ratssekretariat im EAD ohne eine vertragliche Ermächtigung ähnlich des (bewusst unklar formulierten) Art. III-296 Abs. 3 VVE nicht zu realisieren ist. Zwar schreibt der Vertrag an keiner Stelle vor, dass die Organe nicht zusammengelegt werden dürfen. Dies folgt jedoch aus dem Wesen ihrer Einrichtung und dem übergreifenden Prinzip des institutionellen Gleichgewichts. Diese äußeren Grenzen der weichen Konstitutionalisierung lassen sich letztlich nur durch eine Vertragsänderung beseitigen. Da die Einführung des EAD ohnehin in Phasen verlaufen sollte,[45] könnte die weiche Konstitutionalisierung als Phase 1 die Grundlage für eine spätere Vollreform legen. Deren Phase 2 wäre einer förmlichen Vertragsrevision vorbehalten. Falls der Verfassungsvertrag nicht in Kraft tritt, könnte der Beitritt des 28. Mitgliedstaats Anlass für eine kleine Vertragsrevision nach dem Modell ‚Nizza plus' bieten, weil das Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union in seiner Fassung von Nizza insoweit ohnehin eine Neuausrichtung der institutionellen Architektur fordert.[46]

Ausblick

Das vorläufige Scheitern des Verfassungsvertrags könnte eine Rückbesinnung auf die alte Tugend der kleinen Integrationsschritte bewirken. Eine solche Möglichkeit gewährt die weiche Konstitutionalisierung. Kurzfristig könnten hiernach einzelne ausgewählte Reformschritte mit einem primär administrativen Zuschnitt ohne Vertragsänderung umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für eine Reorganisation der internen Arbeitsmethoden der Organe und Grundstrukturen ihres institutionellen Zusammenspiels. Hierdurch könnte die Funktionsweise der Brüsseler Institutionen verbessert werden. Mehr Transparenz und Bürgernähe als zentrale Zielsetzungen des Verfassungsvertrags sind mit dem technischen Charakter einer Reform mittels Geschäftsordnungspraxis, Interinstitutioneller Vereinbarung oder verstärkter Zusammenarbeit allerdings schwerlich zu erreichen. Ebenso wie grundlegende weiter reichende Weichenstellungen durch Einführung des Außenministers und eines Auswärtigen Diensts bleiben derartige institutionelle Verfassungsreformen einer Vertragsänderung vorbehalten – sei es durch das In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrags oder eine kleine Vertragsrevision in den kommenden Jahren. Die weiche Konstitutionalisierung bietet hierfür keinen Ersatz, nur den Einstieg als ein pragmatischer Zwischenschritt.

---

44 Ablehnend auch Wuermeling: Schicksal, 2005, S. 152 und der Beitrag von Heusgen in diesem Heft.

45 Siehe die Überlegungen von Andreas Maurer/Sarah Reichel: Der Europäische Auswärtige Dienst – Elemente eines Drei-Phasen-Plans, SWP-Aktuell 53, November 2004, abrufbar unter http://www.swp-berlin.org.

46 Art. 4 des Protokolls über die Erweiterung der EU (Nizza) sieht nach der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags mit dem 27. Mitgliedstaat einen Beschluss über die veränderte Zusammensetzung der Kommission auf Grundlage des Protokolls vor.

Die Europäische Union als außenpolitischer Akteur? Zur Kohärenz der EU-Mittelmeerpolitik und zur Rolle der Kommission

*Peter Schlotter**

Die Geschichte der europäisch-nordafrikanischen Beziehungen war seit den Römischen Verträgen bis weit in die 1980er Jahre hinein eine Abfolge hehrer Versprechungen und dürftiger Ergebnisse. Erst Mitte der 1990er Jahre wagte die Europäische Union mit der ‚Euro-Mediterranen Partnerschaft' (EMP) einen neuen Anlauf. Idee und Konzeption dieses ‚Barcelona-Prozesses' werden in der Literatur durchweg positiv bewertet: Die Komplexität des außenpolitischen Politikansatzes trage den ökonomischen und politischen Stabilitätsproblemen in der Region Rechnung und die aus dem KSZE-Prozess übernommene Korb-Struktur ermögliche einen stabilen Rahmen für die Entwicklung nachhaltiger Problemlösungsstrategien. Zudem ziele der im Barcelona-Dokument sowie in den folgenden Vereinbarungen verankerte normative Bezugspunkt ‚Menschenrechte und Demokratie' auf eine demokratische Friedenszone Europa-Mittelmeer. Und schließlich habe der partnerschaftliche ‚Geist von Barcelona' einen fairen Interessenausgleich zwischen den südlichen und nördlichen Küstenanrainern als Perspektive.[1]

Demgegenüber fällt das Urteil über die praktische Umsetzung der europäischen Mittelmeerpolitik meist negativ aus. Neben dem ungelösten Nahost-Konflikt und der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Mittelmeerdrittländer (MDL) sowohl untereinander als auch gegenüber der Gemeinschaft werden dafür vor allem strukturelle Probleme auswärtiger Politikgestaltung im EU-Entscheidungssystem verantwortlich gemacht. Die komplizierten Entscheidungsvorgänge in Brüssel seien die Ursache für Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und für eine Begrenzung oder sogar Lähmung der Handlungsfähigkeit der Union.[2]

Auch wird in der Literatur zur EG/EU-Mittelmeerpolitik überwiegend – im Kontext einer mehr oder weniger dezidiert thematisierten intergouvernementalen Sichtweise – von einer dominierenden Rolle der Mitgliedstaaten ausgegangen. Die Mittelmeerstaaten der EG/EU hätten Mitte der 1990er Jahre auf Grund ihrer spezifischen Interessenlage in Form einer

---

* Prof. Dr. Peter Schlotter, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt am Main, derzeit Professor für Internationale Beziehungen am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.

1 Vgl. z.B. Annette Jünemann: Auswärtige Politikgestaltung im EU-Mehrebenensystem. Eine Analyse der strukturellen Probleme am Beispiel der Euro-Mediterranen Partnerschaft, in: Klaus Schubert/Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik, Opladen 2000, S. 65–80; Klaus Schubert/Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Die EU und der Barcelona-Prozess – Bewertung und Perspektiven, in: *integration* 1/01, S. 42–57; Clara Mira Salama: The Euro-Mediterranean Partnership. Political and Economic aspects, EDPSG (European Development Policy Study Group), Discussion Paper April 2002.

2 Jörg Monar: Die interne Dimension der Mittelmeerpolitik der Europäischen Union. Institutionelle und verfahrensmäßige Probleme, in: Wulfdiether Zippel (Hrsg.): Die Mittelmeerpolitik der EU, Baden-Baden 1999, S. 65–90; Stephen Calleya/Eberhard Rhein: The Euro-Med Partnership Needs a Strong Push, in: Andreas Jacobs (Hrsg.): Euro-Mediterranean Co-operation: Enlarging and Widening the Perspective, Discussion Paper C 131, Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung 2004; Stelios Stavridis/Justin Hutchence: Mediterranean Challenges to the EU's Foreign Policy, in: European Foreign Affairs Review, 1/2000, S. 35–62; Dorothée Schmid: Optimiser le processus de Barcelone, IES (Institut d'Etudes de Sécurité) Occasional Paper 36, Paris 2002; Eric Philippart: The Euro-Mediterranean Partnership: A Critical Evaluation of an Ambitious Scheme, in: European Foreign Affairs Review, 2/2003, S. 201–220.

neuen Mittelmeerpolitik ein Äquivalent zur Osterweiterung durchgesetzt. Sie sei damit Reflex der Interessenkonstellationen zwischen den EU-Mitgliedern gewesen. Die Kommission habe dabei eine nebensächliche Rolle gespielt.[3]

Diese Thesen sollen mit einer Analyse der Akteursqualität und Kohärenz der EU-Mittelmeerpolitik (unter Ausschluss der Nahostpolitik) überprüft werden. Unter einem kollektiven Akteur wird im Folgenden eine Institution verstanden, die sich durch die Wirkung gemeinsamen Handelns auszeichnet. Sie ist zwar von den Präferenzen der Mitgliedstaaten abhängig und wird von ihnen kontrolliert, verfügt aber über Kompetenzen, die von – je nach Fall unterschiedlicher – Bedeutung für die Ausführung der gemeinsamen Aktivitäten sind.[4]

Zur kollektiven Akteursqualität gehört kohärentes Handeln. Dieses Problem stellt sich für die Europäische Union auf eine besondere Weise, geht es doch darum – unter den Bedingungen des ‚institutionellen Dualismus' in der europäischen Außenpolitik – koordiniert und effizient eine unter den Entscheidungs- und Handlungsträgern horizontal (zwischen den EU-Institutionen und Pfeilern) und vertikal (zwischen der Union und den Mitgliedstaaten) abgestimmte und in der Durchführung koordinierte sowie inhaltlich komplexe Sachverhalte bearbeitende Außenpolitik durchzuführen.[5] Viele Entscheidungen im Bereich der Mittelmeerpolitik müssen im Konsens gefällt werden, und es sind im Rahmen einer die Pfeiler übergreifenden Politik eine Reihe von EU-Institutionen daran beteiligt, die über Blockademöglichkeiten verfügen. Entscheidende Kriterien für eine kohärente Politik sind die Nutzung effizienter Verfahren sowie koordinierte, abgestimmte, inhaltlich zusammenhängende und weit gehend widerspruchsfreie Entscheidungen, die auf gemeinsamen Ordnungsvorstellungen und Leitbildern fußen und ein geschlossenes Auftreten nach außen nach sich ziehen.[6]

Für die Untersuchung der EU-Akteursqualität und der Kohärenz ihrer Mittelmeerpolitik sollen daher die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Besteht prinzipielle Einigkeit der EU-Organe und ihrer Mitgliedstaaten über Strategie und Vorgehensweise der im Rahmen der EMP angestrebten Ziele?
- Ziehen die EU-Institutionen auch in der konkreten Umsetzung der EMP an einem Strang?
- Ist eine Beeinträchtigung der Kohärenz durch die Blockadehaltung beziehungsweise nationale Rückfallpositionen einiger Mitgliedstaaten zu beobachten?
- Treibt die Kommission die Mittelmeerpolitik maßgeblich und mit dem Ziel der Erhöhung der Kohärenz voran?

Konzeptionelle ‚entrepreneurship' der Kommission bei der Vorbereitung der Euro-Mediterranen Partnerschaft

Ende der 1980er Jahre war die EG-Mittelmeerpolitik in einer tiefen Krise. Es gab keine gemeinsame Politik gegenüber den Maghrebländern, die einzelnen bilateralen Beziehungen

3 Vgl. z. B. Geoffrey Edwards/Eric Philllpart: The Euro-Mediterranean Partnership – Fragmentation and Reconstruction, in: European Foreign Affairs Review, 4/1977, S. 465-489; Federica Bicci: Actors and Factors in European Foreign Policy Making: Insights from the Mediterranean Case, EUI-Working Papers, RSC N. 2002/47, Florenz 2002; Federica Bicci: Defining European Interests in Foreign Poliy: Insights from the Mediterranean Case, ARENA Working Papers, 13/03, Oslo 2003. Demgegenüber betont Annette Jünemann, Politikgestaltung, S. 70–72, den „starken Einfluss" der Kommission.

4 Fritz W. Scharpf: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000; siehe auch Charlotte Bretherton/John Vogler: The European Union as a Global Actor, London-New York 1999.

5 Es geht im Folgenden also nicht um eine Evaluierung der Problemlösungsfähigkeit der EMP, sondern *allein* um die Analyse der Handlungsfähigkeit der EU unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz und Akteursqualität.

6 Siehe hierzu neuerdings Miguel Ángel Medina Abellán: The Coherence of the European Foreign Policy: a Real Barrier of an Academic Term?, Obs-Working Paper Nr. 27, September, Barcelona (Institut Universitari d'Estudis Europeus) 2002; Pascal Gauttier: Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union, in: European Law Journal 1/2004, S. 32–41.

wurden gar nicht oder nur lose unter den EG-Mitgliedern abgestimmt. Insbesondere Frankreich beharrte mit seiner ‚politique arabe' auf einer Sonderrolle im Mittelmeerraum. Die Aufgaben der Kommission beschränkten sich auf das Management der unterschiedlichen Agrarinteressen der EG-Mitgliedstaaten gegenüber den Mittelmeerdrittländern (MDL) und das Aushandeln von Assoziierungsabkommen, deren wirtschaftlicher Effekt von allen Beteiligten nördlich und südlich des Mittelmeers als sehr gering eingeschätzt wurde.[7]
In dieser Situation wurde Anfang der 1990er Jahre die Kommission aktiv. Ihre ersten Vorschläge bewegten sich noch im Rahmen der üblichen Handelspolitik und Finanzhilfe, enthielten aber auch schon einige neue Ideen: Zum einen die einer *Partnerschaft*, mit der die Beziehungen zu den Nicht-Mitgliedern des Mittelmeerraumes auf eine neue Stufe der *gleichberechtigten Kooperation* gestellt werden sollten, zum anderen die Perspektive einer Friedenszone mit den südlichen Nachbarn. Die Instabilität im südlichen und östlichen Mittelmeerraum, die durch den Golfkrieg 1991, das Aufkommen islamistischer Bewegungen und die Gewalt in Algerien nach dem Putsch der Militärs sowie durch ein sprunghaftes Bevölkerungswachstum und gewaltige wirtschaftliche und ökologische Probleme gekennzeichnet war, sollte mit einer Strategie „Freihandel + Demokratie = Entwicklung + Frieden" stabilisiert werden.[8] Außerdem schlug die Kommission vor, sie könne die Entwicklung der Zusammenarbeit (also auch in der politischen Dimension) regelmäßig überprüfen, was implizit die Konsequenz einer Kompetenzerweiterung in Politikfelder hatte, die bisher allein den Mitgliedstaaten und damit dem Rat vorbehalten waren. Die Kommission agierte dabei nicht isoliert als ‚policy entrepreneur'[9], sondern in einem politisch-gesellschaftlichen Umfeld, in dem ähnlich ausgerichtete Initiativen und Anregungen diskutiert wurden, besonders was die *Politisierung* der Beziehungen zu den Mittelmeer-Partnerländern anging. So forderte das Europäische Parlament eine aktive und kohärente Mittelmeerpolitik der Gemeinschaft als Teil einer gesamteuropäischen Friedenspolitik und die Einführung einer Klausel zur Demokratie und Achtung der Menschrechte in zukünftigen Verträgen.

Effektives Zusammenspiel von Rat und Kommission

Diese Konzeptionen und Strategien konnten – gemäß den vertraglichen Grundlagen – erst zur Politik der Union werden, als die Mitgliedstaaten das Thema Mittelmeer auch auf ihre Agenda gesetzt hatten. Vor allem Spanien nahm maßgeblichen Einfluss auf die Vorbereitung der neuen Europäischen Mittelmeerpolitik.[10] Es konnte an die Vorschläge der Kommission sowie an Initiativen anknüpfen, die außerhalb des EG-Rahmens zwischen Spanien, Frankreich und Italien auf der einen und den Maghrebstaaten auf der anderen Seite in den

7 Vgl. zur Vorgeschichte des Barcelona-Prozesses Bichara Khader: Le partenariat euro-méditerranéen après la conférence de Barcelone, Paris 1997; Fillippos Pierros/Jacob Meunier/Stan Abrams: Bridges and Barriers. The European Union's Mediterranean Policy, 1961-1998, Aldershot 1999.

8 Vgl. Peter Schlotter: Freihandel + Demokratisierung = Entwicklung? Zur Maghrebpolitik der Europäischen Union, HSFK-Report Nr. 8/1998, Frankfurt/Main 1998.

9 Unter einem ‚policy entrepreneur' wird ein Akteur verstanden, der mit neuen Ideen und Strategien politischen Wandel herbeiführt und ‚windows of opportunity' ausnützt, um seine inhaltlichen wie auch persönlichen oder institutionellen Interessen zu verfolgen. Dies erfolgt vor allem über das ‚agenda setting', indem er seine Politikinitiativen in einem Netzwerk von institutionellen und außerinstitutionellen Akteuren kommuniziert und so umsetzen kann, dass sie seinen Interessen entgegenkommen. Vgl. Jonas Tallberg: The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency, in: Journal of European Public Policy, 1/2003, S. 1–19; Alexandra Krause: Die Kommission als autonomer Akteur in der GASP. Die Politik der EU gegenüber dem subsaharischen Afrika, in: Patricia Bauer/Helmut Voelzkow (Hrsg.): Die Europäische Union – Marionette oder Regisseur?, Wiesbaden 2004, S. 313–331.

10 Vgl. Richard Gillespie: Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South, Basingstoke 2000

frühen Neunzigerjahren lanciert worden waren.[11] Die spanische Initiative war unter anderem deshalb erfolgreich, weil eine große gemeinsame Schnittmenge der Interessen der drei EG/EU-Mittelmeerländer vorhanden war, die in die Verhandlungen mit den restlichen Mitgliedstaaten eingebracht werden konnten.

Auf Grund ihrer geografischen Lage waren die europäischen Mittelmeeranrainer stärker als die übrigen Mitgliedstaaten von den Entwicklungen im Süden betroffen. Weil die Ursachen der politischen Instabilität im Mittelmeerraum vor allem sozioökonomischer Natur seien, müsse – so die gemeinsame Einschätzung Spaniens, Frankreichs und Italiens – das vorrangige Ziel der Gemeinschaft sein, die großen Wohlstandsdifferenzen zwischen den Mittelmeeranrainern und den Mitgliedern der Europäischen Union zu verringern. Vor allem die französische Gesellschaft fühlte sich durch eine nicht auszuschließende Machtübernahme islamistischer Parteien in Algerien bedroht; man befürchtete, der algerische Konflikt könnte sich auf die Nachbarländer Marokko und Tunesien ausweiten und würde zu einer massenhaften Flucht nach Frankreich führen. Alle drei EU-Mittelmeerstaaten betonten, auf Grund ihrer geografischen Nähe und ihrer früheren kolonialen Beziehungen zu Nordafrika hätten sie als ‚Freunde der arabischen Welt' ein besonderes Sensorium für die Probleme der Region und könnten als ‚Brücke' Europas in den südlichen Mittelmeerraum dienen. Auch im wirtschaftlichen Bereich waren sie sich insofern einig, als sie beim Abbau protektionistischer Strukturen der Europäischen Gemeinschaft gegenüber den Mittelmeerstaaten so weit wie möglich Südfrüchte ausschließen wollten.[12] Sie sahen eine zukünftige Europäische Mittelmeerpolitik als Chance, ihre Interessen in einen größeren Verbund einzubringen, weil sie glaubten, diese bilateral nicht mehr effektiv realisieren zu können. Dies galt am wenigsten für Frankreich, das noch länger an einer eigenen Rolle im Mittelmeerraum festhielt.

Für die Entscheidung für eine neue Mittelmeerpolitik musste ein Paket geschnürt werden, das außenpolitische Zielvorstellungen einer Stabilisierung des Mittelmeerraumes mit Interessen verknüpfte, die sich auf die Austarierung des Machtgefüges in der Union richteten. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts lag das Hauptaugenmerk der Europäischen Gemeinschaft zunächst auf der Unterstützung des Übergangs ihrer östlichen Nachbarn zu Marktwirtschaft und Demokratie. Dies sahen die EG-Mittelmeerländer als Gefahr für ihre Interessen im südlichen Mittelmeerraum an, die dadurch immer weniger (auch finanziell) berücksichtigt werden könnten. Sie versuchten daher, ihre nördlichen Partner auf die sich verschärfenden Probleme in der Mittelmeerregion aufmerksam zu machen. Hinzu kam die Angst vor einem ‚germanischen Europa': Dem befürchteten Machtzuwachs des vereinigten Deutschlands im Verbund mit seinen traditionellen Einflussgebieten in Ostmitteleuropa sollte als Ausgleich eine ‚mediterrane Perspektive' entgegengesetzt werden.[13] Alle diese Argumente wirkten auch auf die anderen Mitgliedstaaten insofern überzeugend, als diese in ihrer Mehrheit über das Schengenabkommen zu ‚virtuellen Anrainern' des Mittelmeeres geworden waren. Hierdurch wie durch die Übernahme von Verantwortung im Rahmen der rotierenden Präsidentschaft und der Ratssitzungen generell wurden auch die nördlichen Staaten gezwungen, sich mit den Problemen des Mittelmeerraumes auseinander zu setzen.

11 Es handelt sich um die Vorschläge für eine „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeer" (KSZM) sowie um das 5+5-Forum, bestehend aus Spanien, Italien, Frankreich, Portugal und Malta sowie Algerien, Libyen, Tunesien, Mauretanien und Marokko.

12 Militärische Sicherheitsprobleme einer Bedrohung Europas spielten in den Überlegungen zur Lancierung einer neuen Mittelmeerpolitik nur eine geringe Rolle, sieht man von Szenarien ab, in denen eine militärisch aggressive Politik eines islamistisch-fundamentalistischen Maghreb oder Raketenangriffe aus Libyen befürchtet wurden.

13 Vgl. Esther Barbé: Paradoxes of European Foreign Policy: Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions, in: Jan Zielonka (Hg.), Paradoxes of European Foreign Policy, Dordrecht 1998, S. 117–130.

Nachdem die Mitgliedstaaten bereits auf der Lissabonner Tagung des Europäischen Rates vom Juni 1992 grundsätzlich für die Vorstellungen einer neuen Mittelmeerpolitik grünes Licht gegeben hatten, erarbeitete die Kommission in diversen Mitteilungen an den Rat und das Europäische Parlament das Konzept, die Beziehungen zu Algerien, Marokko und Tunesien über die bestehende Zusammenarbeit hinaus zu einer ‚euro-maghrebinischen Partnerschaft' mit dem langfristigen Ziel einer Freihandelszone weiter zu entwickeln.[14] Sie basierten zunächst auf einer nüchternen Analyse der bisher mageren Ergebnisse der europäischen Mittelmeerpolitik. Kern der Partnerschaft sollte die Errichtung einer euro-mediterranen Freihandelszone sein, deren Vollendung für 2010 vorgesehen war. Nach weiteren Kommissionsvorschlägen einigten sich die Staats- und Regierungschefs im Juni 1995 in Cannes auf ein Programm, das bis in wörtliche Formulierungen hinein das wiedergab, was die Kommission vorgeschlagen hatte.

Kompetenzerweiterungen für die Kommission

Die Verhandlungen mit den südlichen und östlichen Mittelmeeranrainern über die europäischen Vorschläge waren ein Test für die in Maastricht und Amsterdam neu geschaffenen Institutionen. Seit Ende 1994 reiste die Troika in die einzelnen Länder der Region, um die Einzelheiten des EU-Angebots zu erklären. Auf der Konferenz der Außenminister der Union und der Mittelmeerpartnerländer in Barcelona am 27./28. November 1995 gelang dann die Einigung auf ein ambitioniertes Programm, das – mit Abstrichen, was die Deutlichkeit der Formulierungen bezogen vor allem auf das Erfordernis von Demokratie anging – die Positionen der Europäischen Union wiedergab.[15]

Ziel der *ersten Säule* ist die Schaffung einer politischen und sicherheitspolitischen Partnerschaft, die auf der Respektierung der Menschenrechte, auf demokratischen Normen, gesellschaftlichem Pluralismus, der Achtung der territorialen Integrität, der Methode der friedlichen Streitbeilegung, der gemeinsamen Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität sowie der Förderung der Nichtverbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen auf internationaler und regionaler Ebene beruhen soll. Kernelement der *zweiten* ist die schrittweise Errichtung einer Freihandelszone bis zum Jahr 2010, die durch neue bilaterale Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und den jeweiligen Mittelmeerländern erfolgt. In der *dritten Säule* geht es um die Zusammenarbeit im sozialen und kulturellen Bereich. Dialog, Achtung der Kulturen und Religionen sollen gefördert, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bekämpft, kultureller Austausch sowie Ausbildungs- und Erziehungsmöglichkeiten verbessert werden. Dieser Bereich ist politisch besonders brisant, weil hier als Zielsetzung die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie unter Einbeziehung der ‚Zivilgesellschaften' in den Mittelmeerländern formuliert wird. Für den Zeitraum 1995-1999 wurden 4,685 Milliarden ECU aus Haushaltsmitteln der Gemeinschaft bereitgestellt, ergänzt durch Kredite der EIB in Höhe von 3,395 Milliarden ECU und bilaterale Zuwendungen der EU-Mitgliedstaaten. 90 Prozent der EU-Haushaltsmittel waren für die Wirtschafts- und Finanzkooperation, der Rest für Programme mit gesellschaftlichen Akteuren vorgesehen.[16]

14 Die wichtigsten Dokumente enthält: Europäische Kommission (Hg.): Stärkung der Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Entwicklung einer Partnerschaft Europa-Mittelmeer, Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/95, Luxemburg 1995.

15 Die in diesem Aufsatz erwähnten offiziellen Dokumente zur Euro-Mediterranen Partnerschaft finden sich auf der Webseite http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/index.htm (letzter Zugriff: 7.9.2005).

16 Für die nächste Periode (bis 2006) wurden 2000 insgesamt 5,3 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.

Die Entwicklung der Europäischen Mittelmeerpolitik war die Folge einer veränderten Perzeption der Konfliktdynamik in der Mittelmeerregion sowohl durch die Kommission als auch durch die südlichen Mitgliedstaaten *und* einer Neuaustarierung des inneren Machtgefüges in der Union. Die Kommission handelte in enger Abstimmung mit den südlichen EG-Staaten, sie stellte den Fundus von Ideen zur Verfügung, auf dem die neue Mittelmeerstrategie aufbauen konnte. Dabei nahm sie auch Ideen auf, die vom Parlament und von gesellschaftlichen Akteuren lanciert worden waren. Das Muster der Konzeptentwicklung bestand darin, auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme aus Misserfolgen neue Konsequenzen zu ziehen. Dabei wurden keine abrupten Änderungen an der früheren Politik vorgenommen, sondern sie wurde ergänzt, verbessert und durch neue Politikdimensionen erweitert.[17]
Ein ‚window of opportunity' für diese konzeptionelle ‚entrepreneurship' der Kommission öffnete sich mit der neuen Interessenkonstellation unter den Mitgliedstaaten. Die Kommissionsempfehlungen wurden nicht – wie häufig üblich – vom Rat zurechtgestutzt, sondern ohne substanzielle Abstriche übernommen. Durch die Verschränkung der Politikfelder und die Politisierung der Mittelmeerpolitik (Abkehr von der reinen Handelspolitik der 1970er und 1980er Jahre) eröffnete sich der Kommission die Möglichkeit einer *Kompetenzerweiterung* auch auf die spezifisch *außenpolitischen* Dimensionen der Mittelmeerpolitik, ein Bereich, der bislang die Domäne der Mitgliedstaaten gewesen war.
Die Entscheidung für eine neue Mittelmeerpolitik fiel vertragsgemäß im Rat im Rahmen eines zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesses. Der Rat formulierte – und dafür waren die Initiativen der Kommission richtungweisend – mit der neuen Mittelmeerpolitik den klaren Anspruch an sich selbst, als europäischer Akteur gemeinsame Zielvorstellungen zusammen mit der Kommission auf kohärente Weise umsetzen zu wollen.

Die EU-Mittelmeerpolitik – Kohärenz auf der Brüsseler Ebene?

Zentraler Bestand der Errichtung einer Freihandelszone Europa-Mittelmeer sind die – bilateral ausgehandelten – Assoziationsabkommen zwischen der Union (beziehungsweise ihren Mitgliedstaaten) und den Mittelmeerpartnern.[18] Bei den Verhandlungen darüber verfolgen die einzelnen EU-Institutionen unterschiedliche Prioritäten.[19] Die Kommission sieht als ihre Hauptaufgabe die Schaffung einer Freihandelszone an, die sie mit Finanzhilfen und Handelserleichterungen zur Abfederung der ökonomischen und sozialen Konsequenzen in den Partnerländern kombinieren möchte. Obwohl dies mit der Erklärung von Barcelona die prinzipielle Grundentscheidung aller Mitgliedstaaten war, kommt es bei deren Umsetzung zu internen Konflikten. So treten vor allem die südeuropäischen Staaten zwar für verstärkte Finanzhilfen, aber nur für eine begrenzte Marktöffnung ein, um ihre Landwirte vor der Konkurrenz billigerer Südfrüchte zu schützen. Die nord- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten, unter ihnen in erster Linie die Nettozahler, wiederum setzen sich für eine Reduktion der Finanzhilfen ein, sehen dagegen in Handelserleichterungen für Agrarprodukte für sich eher Vorteile. Die Kommission hat daher EU-intern an zwei Fronten zu kämpfen, und bei

17 Beispiele sind der Bilateralismus der Assoziationsbeziehungen, der zwar beibehalten, aber in den Kontext einer Freihandelszone gestellt wurde, die die EU und nicht nur den Maghreb, sondern den gesamten Mittelmeerraum umfassen soll, sowie die Konditionierung, ebenfalls ein Instrument, das schrittweise ausgebaut wurde.

18 Die Informationen über die europäische Mittelmeerpolitik stammen – soweit nicht auf Literatur verwiesen wird – aus Interviews mit Vertretern des Rates und der Kommission in Brüssel sowie des Auswärtigen Amtes in Berlin, die zwischen 2001 und 2004 durchgeführt wurden, sowie aus einer Auswertung der Jahrgänge 1998–2003 der ‚Agence Europe'.

19 Dorothée Schmid: Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien, EuroMeSCo Paper No. 36, Lissabon 2004.

dem EMAA-Verhandlungen versuchen die Mittelmeer-Partnerstaaten, die einzelnen Mitgliedsländer und die Kommission gegeneinander auszuspielen. Obwohl demzufolge die Interessenlagen im Bereich der wirtschaftlichen und finanziellen Partnerschaft auf Grund nationaler Vorbehalte im Detail auseinander klaffen, steht dennoch die Einrichtung der Euro-Mediterranen Freihandelszone generell nicht in Frage. Am Ende der Verhandlungen steht stets ein Kompromiss, der zwar nicht vollständig die Absichtserklärungen von Barcelona abbildet, aber verstärkte Finanzhilfen und zugleich Handelserleichterungen vorsieht.[20]

Die Kommission hat im Rahmen ihrer „Verfahrensmacht"[21] die zentrale Rolle bei der Umsetzung der Beschlüsse im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft.[22] Anfänglich war sie auf ihre neuen Aufgabe der Vorbereitung, Verwaltung und Umsetzung des Barcelona-Prozesses nicht vorbereitet und hatte es versäumt, ihr Personal dafür aufzustocken. So gestand die Kommission Ende der 1990er Jahre mehrfach ein, dass es ihr nicht nur an klaren Visionen gefehlt habe, sondern auch interne Abstimmungsschwierigkeiten, Managementfehler und langwierige bürokratische Strukturen Entscheidungen verzögert oder gar verhindert hätten. Folge dieses inkohärenten Auftretens sei es gewesen, dass der Barcelona-Prozess nur eine geringe Aufmerksamkeit gefunden habe. Erst unter Romano Prodi gelang es, die Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit wieder zurückzugewinnen. Die 2000 vorgenommene Reform des MEDA-Programms, das klarer an strategischen Ziele ausgerichtet wurde als bisher, zeigte, dass die Kommission der Kritik Rechnung getragen hat und nunmehr ihre internen Prozesse effizienter gestaltet.

Im Juni 2000 beschloss der Rat – gegen hinhaltendes Desinteresse der Kommission, die einen Einflussverlust befürchtete – eine ‚Gemeinsame Strategie für die Mittelmeerregion'.[23] Vor allem die südlichen EU-Länder wollten die Bedeutung der Mittelmeerpolitik in Konkurrenz zur Osterweiterung angesichts der Debatten über die Finanzausstattung von MEDA II wieder neu hervorheben. Die Gemeinsame Strategie zielte auf eine bessere Verknüpfung der EMP mit der EU-Politik im Nahost-Konflikt, enthielt eine Bekräftigung der bisherigen europäischen Mittelmeerpolitik und betonte deren pfeilerübergreifenden Charakter, verzichtete jedoch auf jede Konkretisierung, unter anderem weil einige Mitgliedstaaten unter der Führung Großbritanniens eine Einführung des Mehrheitsprinzips in der Mittelmeerpolitik durch die Hintertür befürchteten. Sie erwies sich im Folgenden als bedeutungslos für die weitere Entwicklung des Barcelona-Prozesses.

Voraussetzung für die Umsetzung der Europäischen Mittelmeerpolitik war die *Verfahrensmacht* der Kommission, die sie zu einer *Gestaltungsmacht* erweiterte, indem sie – im Rahmen der durch die *Entscheidungsmacht* des Rates gesetzten vertraglichen Grenzen – über konzeptionelle Initiativen den Barcelona-Prozess weiter vorantrieb. Das Europäische Parlament hat auf Grund seiner derzeit noch begrenzten Kompetenzen zumindest die Möglichkeit, als *demokratisches Gewissen* Missstände aufzuzeigen.[24] In einem insgesamt extrem

20 Bisher ist nur ein Fall mangelnder horizontaler Kohärenz bekannt geworden, als in der Endphase der Verhandlungen über ein EMAA mit Jordanien die Kommission eine Klausel zur jährlichen Überprüfung der Importquote für Tomatenmark vereinbart hatte, die eine von Spanien angeführte Gruppe von Mitgliedstaaten heftig kritisierte. Sie bestanden – trotz der bereits vollzogenen Paraphierung des EMAA im April 1997 – auf einer Wiederaufnahme der Verhandlungen und der Streichung der jährlichen Überprüfung.

21 Vgl. hierzu ausführlich Ingeborg Tömmel: Das politische System der EU, München 2003.

22 Vgl. Schmid, Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM.

23 Claire Spencer: The EU and Common Strategies: The Revealing Case of the Mediterranean, in: European Foreign Affairs Review 1/2001, S. 31–51; Miguel Ángel Medina Abellán: The Common Strategy on the Mediterranean Region: Evidence and Analysis, Obs-Working Paper, No. 28: Obervatori de Política Exterior, Universitat Autónoma de Barcelona 2002.

24 Erwan Lannon: Parlements et societé civile dans la sécurité euro-méditerranéenne, Lissabon: EuroMeSCo Paper Nr. 19, Lissabon 2002.

komplexen Feld der europäischen Außenpolitik ist es im Laufe der letzten 15 Jahre gelungen, aus einer weit gehend unkoordinierten Politik mit niedrigem – auf Handelsbeziehungen reduziertem – Profil das Programm einer *europäischen* Mittelmeerpolitik zu entwerfen und umzusetzen.

Vertikale Kohärenz? Konditionierung am Beispiel der europäisch-algerischen Beziehungen

Programmatisch hat die Union ihre neue Mittelmeerpolitik an die Achtung demokratischer Prinzipien und der Menschenrechte in den Partnerstaaten gekoppelt.[25] In sämtlichen Mittelmeer-Assoziationsabkommen ist festgelegt, dass die Achtung der Menschenrechte und demokratischen Grundwerte Grundlage der inneren wie zwischenstaatlichen Beziehungen sind und die EMAAs bei Verstößen gegen diese Prinzipien suspendiert werden können. Dem müssen bilaterale Konsultationen vorausgehen, die mit dem Ziel einer Einigung geführt werden sollen. Bei Maßnahmen haben diejenigen Vorrang, die das Abkommen am wenigsten verletzen.[26]

Fragen der Konditionierung sind ein Politikfeld, das anfällig für ‚Extratouren' von Mitgliedstaaten ist. Auf Grund der hohen politischen Symbolik, die solchen Maßnahmen zugewiesen wird, und deren Rückwirkung auf die bilateralen Beziehungen geht es den EU-Ländern oft darum, hier noch einmal die außenpolitischen Prärogativen eines Nationalstaates zu betonen. Dies lässt sich besonders am Fall der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Algerien beobachten, handelt es sich doch hier um die Frage, ob Frankreich seine Sonderrolle beibehält – und damit die Mittelmeerpolitik vertikale Kohärenz vermissen lässt.

Seit de Gaulle stand die ‚politique arabe' als Versuch regionaler Hegemonialpolitik für das Streben nach einer vor allem von den USA unabhängigen Rolle Frankreichs.[27] Frankreich spielte folglich bis Anfang der 1990er Jahre im Rahmen der EG-Mittelmeerpolitik eine solitäre Rolle. Paris reagierte auf den Putsch des algerischen Militärs im Dezember 1991 und den darauf folgenden blutigen inneren Auseinandersetzungen in der gewohnten Weise: Es unterstützte das neue Regime wie vorher das alte.[28] Die Reaktionen aus Brüssel zeichneten sich demgegenüber durch Unverbindlichkeit aus. Zwischen 1993 und 1997 veröffentlichte der Rat lediglich drei Erklärungen zur Lage in Algerien, in denen er sich für den politischen Dialog zwischen den verschiedenen politischen Kräften aussprach, die Beachtung der Menschenrechte anmahnte und alle Gewalt verurteilte. Allein das Europäische Parlament forderte zu Beginn des Jahres 1995 den Rat auf, mit einer Gemeinsamen Aktion die Aufnahme des Dialogs zwischen Regierung und Opposition in Algerien zu unterstützen, und plädierte kurz darauf für den sofortigen Stopp der militärischen Kooperation mit Algerien.

In den letzten Jahren der Ära Mitterrand gab es erste Veränderungen in der französischen Algerienpolitik, als Reaktion auf Anschläge und Flugzeugentführungen durch islamistische Extremisten im Winter 1994, die die Erfolglosigkeit der bisherigen Algerienpolitik deutlich

25 Vgl. Richard Gillespie/Laurence Whitehead: European Democracy Promotion in North Africa: Limits and Prospects, in: Democratization 1/2002, S. 192–206.

26 Elena Fierro: Legal Basis and Scope of the Human Rights Clauses in EC Bilateral Agreements: Any Room for Positive Interpretation?, in: European Law Journal 1/2001, S. 41–68.

27 Vgl. zum Folgenden: Laurent Meyrede: France's Foreign Policy in the Mediterranean, in: Stelios Stavridis/Theodore Couloumbis/Thanos Verimis/Neville Waites (Hrsg.): The Foreign Policies of the European Union's Mediterranean States and Applicant Countries in the 1990s, London 1999, S. 40–72; und Camille Bonora-Weismann: France and the Algerian Conflict. Issues in Democracy and Political Stability, 1988–1995, Aldershot 2003.

28 Vgl. insgesamt Melanie Morisse-Schillbach: L'Europe et la question algérienne, Paris 1999; und Jean-François Daguzan: France, Democratization and North Africa, in: Democratization 4/2002, S. 135–148.

machten. Die französische Regierung versuchte, das Algerienproblem auf die Agenda der Union zu bringen, auch um sich auf europäischer Ebene Unterstützung für ihre Vorstellungen einer neuen Politik des Dialogs und der Mäßigung zu holen. Präsident Chirac forcierte den Wandel; bereits im November 1995 glichen sich die offiziellen Reaktionen auf die ‚gelenkte' Präsidentschaftswahl in Algerien zwischen Brüssel und Paris an.[29] Die französische Regierung lobte einerseits Fortschritte in Richtung Demokratisierung, betonte aber andererseits auch die Notwendigkeit weiterer Fortschritte und die Dringlichkeit eines bilateralen politischen Dialoges. Die Stellungnahme der Union, in der angekündigt wurde, die zukünftige Kooperation von der innenpolitischen Entwicklung des Landes abhängig machen zu wollen, wies in die gleiche Richtung. Diese Angleichung der Positionen und Sichtweisen zeigte sich auch, als der französische Außenminister im Juli 1996 in Algier explizit die Europäische Union sowie die Euro-Mediterrane Partnerschaft als Rahmen für einen politischen Dialog mit Algerien bezeichnete. Die französische Regierung unterstützte durch vertrauliche Kanäle die Reise der EU-Troika nach Algerien im Februar desselben Jahres sowie einer Delegation des Europäischen Parlamentes. Ergebnis dieser Politik war die Institutionalisierung des politischen Dialoges zwischen Algerien und der Union.

Als es im September 1997 in Algerien zu einer neuen Welle von Gewalt kam, veröffentlichte die EU-Ratspräsidentschaft eine Erklärung, in der sie die Massaker verurteilte. Sie betonte zwar, die Union werde die Assoziationsverhandlungen im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft fortsetzen, fügte aber hinzu, dass man erwarte, dass die Regierung die kritische Situation mit ‚Weisheit und Mäßigung' behandele, und erinnerte daran, dass der Terrorismus mit Respekt für die Menschenrechte bekämpft werden müsse.

Der Ton zwischen Brüssel und Algier verschärfte sich zusehends, was Ende 1997 eine einseitige Aussetzung der Assoziationsverhandlungen durch die Union zur Folge hatte. Die Kommission begründete dies – neben Differenzen in Sachfragen – mit der durch den Anstieg der Gewalt ausgelösten politischen und menschenrechtlichen Lage. Sie verband dies aber zugleich mit dem Angebot, auf höherer politischer Ebene den Dialog mit Algerien in Gang bringen zu wollen, um danach die Verhandlungen über das Assoziationsabkommen wieder aufnehmen zu können. Es kam zu Besuchen des algerischen Außenministers in Brüssel und der EU-Troika in Algier. Sie bestand darauf, Algerien müsse einen ständigen Dialog über politische Reformen mit der Europäischen Union führen, erst dann könnten die Verhandlungen wieder aufgenommen werden. Nicht durchsetzen konnte sich die Kommission mit der Forderung nach einer UN-Kommission zur Untersuchung der Gewalt in Algerien. Dieser Vorschlag wurde nicht nur von den Betroffenen abgelehnt, sondern auch von Spanien und Italien, die sich auf EU-Ebene zwar nicht klar dagegen ausgesprochen hatten, ihn aber in der UN-Kommission für Menschenrechte abblockten. Die mangelnde vertikale Kohärenz spiegelte die Uneinigkeit unter den Mitgliedstaaten darüber wieder, wer die eigentlichen Urheber der Gewalt in Algerien seien, islamistische Terrorgruppen und/oder von Regierung und Militär gestützte Sicherheitsdienste.

Die Kommission erarbeitete einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Positionen. Man einigte sich auf einen Verzicht auf eine öffentliche Bloßstellung (‚shaming') der algerischen Regierung bei gleichzeitiger Aufforderung, sie müsse für eine Entspannung der innenpolitischen Situation sorgen. Diese neue Politik wurde sofort angesichts der klaren Manipulation der algerischen Präsidentschaftswahlen im April 1999 auf die Probe gestellt. Man war zerstritten über eine angemessene Reaktion, wobei die alten Differenzen zwischen denjeni-

29 Victor Manceron: La nouvelle politique arabe de Jacques Chirac ou l'art du paradoxe, in: Relations internationales et stratégiques, Nr.25/1997, 110–120.

gen EU-Mittelmeerländern, die für Zurückhaltung plädierten, und den anderen Mitgliedstaaten, die eine schärfere Tonart forderten, wieder auftraten. Schließlich einigte man sich auf Bestreben Frankreichs und der Kommission auf eine moderate Reaktion, unter anderem mit dem Argument, die Union müsse – trotz der Wahlfälschungen – die Absicht der Regierung unterstützen, mit der Opposition Gespräche aufzunehmen.

In der Folge intensivierten sich die französisch-algerischen Beziehungen mit regelmäßigen Treffen auf hoher Ebene. So kam es im Frühjahr 2000 zur Wiederaufnahme der Verhandlungen über das Assoziationsabkommen im Rahmen der Mittelmeerpartnerschaft, das im April 2002 unterzeichnet wurde.

Nach einem anfänglich inkohärenten Verhalten, das durch Diskrepanzen zwischen den Erklärungen aus Brüssel und insbesondere aus Paris gekennzeichnet war, agieren nunmehr in der Algerienpolitik Kommission und Rat auf der Grundlage einer Übereinstimmung in den Einschätzungen und Interessen, in die auch Frankreich eingeschlossen ist. Sie lassen sich folgendermaßen umreißen: Vor allem die südlichen EU-Mitgliedstaaten fürchten, eine konsequente Anwendung der Konditionierungsklauseln könnte destabilisierende Wirkungen auf die Region haben, indem islamistisch-fundamentalistische Kräfte von einer Schwächung staatlicher Autorität profitierten.[30] Vernünftiger sei es, auf den langsamen Weg der Reform von oben zu setzen, auf die langfristigen Wirkungen der Freihandelszone und der politischen wie gesellschaftlichen Dialogpolitik. Einige Mitgliedstaaten, vor allem aus Skandinavien, setzen einen leicht anderen Akzent und plädieren für eine stärkere Konditionierung der Mittelmeerpolitik, vertreten aber diese Position im Rat und gegenüber der Kommission nicht so nachhaltig, dass von einem von der Mehrheitsmeinung abweichendem *Verhalten* gesprochen werden kann. Die Kommission teilt in der Konditionierungsfrage die Position der südlichen EU-Mittelmeerstaaten. Sie verfolgt in erster Linie den Kurs einer weit gehenden Marktliberalisierung, von der sie sich Spill-over-Effekte in die politischen und gesellschaftlichen Bereiche erhofft. Sie bevorzugt die politisch weniger ambitionierten Kooperationsprojekte aus Angst vor den möglichen destabilisierenden Folgen einer zu starken Unterstützung nicht-staatlich kontrollierter Gruppierungen.[31] Sie betont die rechtliche Bindung, die sich aus Verträgen für beide Seiten ergäben. Diese Strategie wird gegen die Kritik aus dem Parlament oder von gesellschaftlichen Initiativen mit politischen Deklarationen abgesichert, in denen Forderungen von Menschenrechtsgruppen und des Europäischen Parlamentes nach einer stärkeren Berücksichtigung der Menschenrechte aufgenommen werden.

Gemeinsamer Nenner dieser unterschiedlichen Interessenakzentuierungen ist die EU-Politik der ‚positiven Sanktionierung' im Rahmen einer Politik der ‚Partnerschaft',[32] eine Strategie, die Frankreich mitgestaltet, die seine Beziehungen zu Algerien aber auch in Richtung einer Europäisierung verändert hatte. Dieser Kompromiss wurde maßgeblich von der Kommission vorgedacht und vorbereitet.[33] Bestrafende Sanktionen sind nur bei extremen Verstößen gegen die Achtung der Menschenrechte vorgesehen, ansonsten gelten die Vertragseinhaltung und die Thematisierung demokratischer und menschenrechtlicher Defizite im Rahmen

30 Vgl. Eberhard Kienle: Destabilization Through Partnership? Euro-Mediterranean Relations After the Barcelona Declaration, in: Mediterranean Politics 2/1998, 1–20; und Bechir Chourou: The Challenge of Democracy in North Africa, in: Democratization 4/2002, S. 135–148.

31 Annette Jünemann: From the Bottom to the Top: Civil Society and Transnational NGOs in the Euro-Mediterranean Partnership, in: Democratization 1/2002, S. 87–105.

32 Dorothée Schmid: Interlinkages Within the Euro-Mediterranean Partnership. Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality Within the Euro-Mediterranean Partnership, EuroMeSCo Paper 27, Lissabon 2003.

33 Judith Kelley: New Wine in Old Wineskins: Policy Adaption in the European Neighborhood Policy, erscheint 2006 im Journal of Common Market Studies.

‚politischer Dialoge' auf allen Ebenen, von der gesellschaftlichen bis zur höchsten gouvernementalen. Diejenigen Staaten jedoch, die Fortschritte bei der Menschenrechtsrealisierung und bei ‚Good Governance' vorweisen können, werden mit zusätzlicher Hilfe belohnt, so dass sie relativ mehr Mittel erhalten als diejenigen, die weiter Menschenrechte und Demokratie missachten.

Euro-Mediterrane Partnerschaft und Europäische Nachbarschaftspolitik

Seit kurzem ist der Barcelona-Prozess Teil der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Auch bei dieser Entwicklung wiederholen sich Muster, wie sie schon bei der Konzeption der europäischen Mittelmeerpolitik beobachtet werden konnten. Zunächst machten sich einige (nördliche) Mitgliedstaaten sowie die Kommission Gedanken über die Konsequenzen der Osterweiterung für angrenzende Staaten wie die Ukraine, Weißrussland und Moldawien.[34] Ziel sollte sein, diese Staaten näher an die Europäische Union heranzuführen, ohne ihnen jedoch eine Beitrittsperspektive zu geben. Dies rief sofort die südlichen Mitgliedstaaten auf den Plan, die die Einbeziehung der Mittelmeerländer in die ENP forderten. Dieses Ansinnen traf sich mit der Einschätzung der Kommission, dass der Barcelona-Prozess, der wieder einmal zu lahmen drohte, dringend eines neues Impulses bedürfe.[35] Mit dem Irak-Krieg, dem weiter ungelösten Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern, dem Ausscheiden Zyperns und Maltas sowie der Türkei aus der EMP durch die EU-Mitgliedschaft beziehungsweise die anvisierten Beitrittsverhandlungen war eine Neuorientierung notwendig geworden.

Bei der Formulierung der ENP füllte die Kommission wieder ihre konzeptionelle Vorreiterrolle aus, die sie schon im Vorfeld der Barcelona-Konferenz eingenommen hatte. Sie knüpfte an zwei Erfahrungen an, die sie in die neue ENP einbrachte. Zum einen versuchte sie, die Methoden und Erfahrungen, die bei den Verhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten mit der Konditionierung gemacht worden waren, auch für Situationen nutzbar zu machen, in denen die Beitrittsperspektive kein Anreiz für Partnerstaaten ist, Politik, Gesellschaft und Wirtschaft zu reformieren. Im Ergebnis wurde in den ENP-Dokumenten die bereits in der EMP erprobte Strategie der *positiven Sanktionierung* sehr viel deutlicher als Mittel der Förderung von Menschenrechten und Demokratie hervorgehoben. Zum anderen adaptierte sie für die ENP die Korb-Struktur und inhaltliche Ausfüllung der Mittelmeerpartnerschaft und bot – damit noch über das Ziel der Freihandelszone hinausgehend – denjenigen Staaten, die dies wollen und können, die Einbeziehung in den Europäischen Binnenmarkt an.

Die Europäische Union – Ein kollektiver Akteur in der Euro-Mediterranen Partnerschaft

Durch die Analyse des nunmehr zehnjährigen Barcelona-Prozesses wird erkennbar, dass eine entscheidende Voraussetzung für die EU-Akteursqualität die Involvierung der Europäischen Kommission in die – pfeilerübergreifende – Außenpolitikformulierung und -implementierung ist. Mit ihrer ‚Verfahrensmacht' *gestaltet* die Kommission Außenpolitik. Ihre konzeptionellen Vorgaben waren die Bedingung für ein zunehmend koordiniertes Handeln im Rahmen einer gemeinsamen Zielvorstellung und Interessendefinition der Mitgliedstaa-

34 Vgl. Michael Emerson: European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?, CEPS Working Document, No. 215, Centre for European Policy Studies, November 2004 Brüssel.

35 Vgl. Michael Emerson/Gergana Noutcheva: From Barcelona Process to Neighbourhood Policy. Assesments and Open Issues, CEPS Working Document, Nr. 220, Centre for European Policy Studies, Brüssel 2005; und Raffaella A. Del Sarto/Tobias Schumacher: From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean, in: European Foreign Affairs Review 1/2005, S. 17–38.

ten, anfängliche horizontale und vertikale Kohärenzdefizite wurden immer mehr zu Gunsten einer kollektiven Akteursqualität abgelöst. Zwar ziehen die EU-Institutionen nicht immer vollständig an einem Strang, sie handeln aber auch nicht offen gegeneinander. Es zeigte sich, dass in den Fällen, in denen die Kommission eine hervorgehobene Rolle spielt, also beispielsweise bei den Assoziationsverhandlungen, die Kohärenz größer und damit die Akteursqualität eindeutiger ist. Demgegenüber ist diese weniger ausgeprägt, wenn es um Politikfelder geht, die vorwiegend im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten liegen und für diese einen hohen politischen Stellenwert haben. Die stärkere Involvierung der Kommission scheint somit eine Voraussetzung für eine kohärente Außenpolitik zu sein, sie wirkt sich in den Bereichen besonders aus, in denen es weniger um operative Fragen von ‚high politics' als um langfristige Konzeptionen und Strategien – und um das Tagesgeschäft der Umsetzung – geht.

Der Aufsatz ist im Rahmen des Projektes ‚Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union – Intergouvernementales Netzwerk oder kollektiver Akteur?' entstanden, das am Institut für Europäische Politik in Berlin und an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt/Main durchgeführt wurde.

Das gesamte **Nomos** Programm ▸ suchen ▸▸ finden ▸▸| bestellen unter **www.nomos.de**

Regieren durch Argumentieren

Macht und Legitimität politischer Sprache im Prozess der europäischen Integration

Von Dr. Mariano Barbato, Universität Bamberg

2005, 244 S., brosch., 48,– €, ISBN 3-8329-1392-0

(Regieren in Europa, Bd. 11)

In Europa zählen Argumente, so der Autor. Doch was meint Argumentieren und wie lauten die europäischen Argumente? Barbato entwickelt eine neue Methode zur Narration der politischen Argumentationszusammenhänge und erschließt hierdurch Zugänge zu den zentralen europäischen Argumenten. Der Autor legt somit eine philosophisch wohl durchdachte innovative Methode vor.

Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden
Tel. 07221/2104-37 | Fax -43
vertrieb@nomos.de

Nomos

FORUM

Das Führungstrio Deutschland – Frankreich – Großbritannien: Europas zentrales Problem?

*William Wallace**

Deutschland ist aus der Sicht der führenden politischen Entscheidungsträger in Großbritannien die zentrale Macht Europas. Eine kohärente politische Führung innerhalb der deutschen Regierung ist daher von wesentlicher Bedeutung für das politische und wirtschaftliche *Policy-Making* in Europa. Auch andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union können Initiativen ergreifen oder neue Aspekte auf die Tagesordnung setzen, ohne die Unterstützung oder zumindest das Einverständnis der deutschen Regierung werden sie damit aber nicht erfolgreich sein.

Nun droht Deutschland aus Londoner Sicht zu Europas zentralem Problem zu werden. Noch schwerer wiegt die Tatsache, dass die Lähmung der französischen Politik und die Inkohärenz des italienischen Regierungshandelns eine konstruktive Debatte europaweit blockieren könnten. Die französische Ablehnung des europäischen Verfassungsvertrages (VVE), gefolgt vom Krankenhausaufenthalt von Präsident Chirac (einem starken Symbol seiner politischen Schwäche), scheint Paris der Hoffnung auf eine kohärente Regierung bis zu den nächsten Präsidentschaftswahlen 2007 beraubt zu haben. In Italien blockiert die Konkurrenz zweier schwacher Koalitionen auf der Rechten und der Linken innenpolitische Reformen, wodurch auch konstruktive Beiträge zur multilateralen europäischen Politik verhindert werden. Wie die Regierung Berlusconi in Italien schien auch die von Schröder geführte Bundesregierung eine Koalition mit Auflösungserscheinungen zu sein, mit einem Regierungschef, der zuletzt erheblich versierter in der Attacke politischer Gegner war, als darin, sein eigenes Lager von der Notwendigkeit politischer Veränderungen zu überzeugen. Eine neue Regierung in Berlin könnte zumindest den Druck auf Paris und Rom zur Zusammenarbeit im Hinblick auf die politische Agenda der nördlichen Nachbarn verstärken. Schwäche in Berlin würde hingegen die Unsicherheit in Paris und die Verantwortungslosigkeit in Rom weiter verstärken.

Entfremdung der Regierungen

Alle britischen Parteien haben den intensiven Kontakt zur letzten deutschen Regierung verloren, auch weil das Vertrauen geschwunden war. Die aufregenden Tage der Konferenzen zum ‚Dritten Weg', bei denen britische und deutsche Sozialdemokraten gemeinsam nach einem neuen Gleichgewicht zwischen sozialer Gerechtigkeit und marktwirtschaftlichem Wettbewerb suchten, fanden bereits vor fünf Jahren ein Ende. Die persönlichen Beziehungen zwischen Blair und Schröder wurden zusehends distanziert, bisweilen sogar feindselig. Britische Kommentatoren konnten weder nachvollziehen, warum der deutsche Kanzler so häufig der tief konservativen Agenda des Präsidenten Chirac nachgegeben hat, noch warum er seine eigene ‚*special relationship*' mit dem russischen Präsidenten Putin so sehr forcierte. Natürlich gab es Fehler auf beiden Seiten. Blair soll Schröder zugesichert haben, dass es

* Prof. William Wallace, Department of International Relations, London School of Economics; Lord Wallace of Saltaire.

kein Referendum über den VVE in Großbritannien geben würde, aber dann informierte er den deutschen Bundeskanzler nicht über seinen Sinneswandel. Blairs persönliches Engagement zur Unterstützung des amerikanischen Präsidenten Bush im Zuge des Irak-Kriegs war für deutsche Sozialdemokraten genauso schwer nachvollziehbar wie für viele britische Politiker. Joschka Fischer blieb für viele Beobachter in London ein ‚Held', da er nahezu als einzige politische Figur in Europa die Fähigkeit besaß, langfristige politische Themen aus einem gesamteuropäischen Blickwinkel anzugehen. Dennoch hofften alle politischen Kräfte Großbritanniens auf einen entscheidenden Wechsel in Berlin.

Blairs europapolitische Agenda

Damit soll nicht der Eindruck entstehen, dass die britische Regierung eine klare europapolitische Agenda verfolgt. Die tiefe Mehrdeutigkeit der britischen Außenpolitik besteht weiter: zwischen der ‚*special relationship*' mit den Vereinigten Staaten, unabhängig davon, welche Partei das Weiße Haus kontrolliert, und dem Bekenntnis zur EU; zwischen Verteidigung der Souveränität und der Einsicht zu akzeptieren, dass Großbritannien ohne enge Partner nicht länger eine aktive Rolle in der globalen Politik spielen kann; zwischen der Loyalität zur NATO und der wachsenden Betonung einer engeren europäischen militärischen Zusammenarbeit. Die britische Debatte über das Ob und Wann eines möglichen Beitritts zur Wirtschafts- und Währungsunion ist zu einem Stillstand gelangt. Einer skeptischen britischen Öffentlichkeit ist nicht zu vermitteln, dass die nationale Wirtschaft vom Beitritt zu einem Währungsraum profitieren könne, in dem das Wirtschaftswachstum über die letzten zehn Jahre zumeist deutlich geringer ausfiel als in Großbritannien. Die Hürden für eine britische Mitgliedschaft werden noch durch das offensichtliche Verwirrspiel über die fiskalischen Grundregeln der Eurozone erhöht, jetzt, da selbst die Deutschen gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen, auf dessen Einführung ihre Vorgängerregierungen nachdrücklich bestanden hatten. Die Regierung Blair hat zudem kaum Anstrengungen unternommen, der britischen Öffentlichkeit die grundlegende Logik der europäischen Integration zu erklären. Noch nicht einmal die Verbindungen zwischen britischen Polizei- und Anti-Terror-Maßnahmen und denen der Partner jenseits des Kanals wurden aufgezeigt. Der Kollaps des VVE und die anschließende Absage des britischen Referendums, haben es leicht gemacht, eine innenpolitische Debatte über die Europapolitik zu vermeiden.

Jenseits einer oberflächlichen Betrachtung der britischen Regierung haben aber in den letzten Jahren bemerkenswerte Veränderungen in der europapolitischen Einbindung Großbritanniens stattgefunden. Im verteidigungspolitischen Bereich haben britische Beamte und Offiziere die Umsetzung einer gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) vorangetrieben, zunächst mit der Forderung nach verbesserten militärischen Fähigkeiten, dann nach integrierten Gefechtsverbänden (*battle groups*), die innerhalb kürzester Zeit außerhalb Europas einsetzbar sein sollen. Die Briten unterstützten beispielsweise die Aufstellung eines gemeinsamen skandinavischen Gefechtsverbandes. Die Europäisierung der britischen Justizvollzugsbehörden war ein erstaunlicher Transformationsprozess. Große Teile des Innenministeriums widmen sich mittlerweile EU-Angelegenheiten. Verbindungsoffiziere zu den britischen Polizei- und Zollbehörden sind allen britischen Botschaften angeschlossen, britische Staatsanwälte tauschen Beweismaterial mit Kollegen aus ganz Europa aus. Allerdings findet sich kaum etwas davon in der Berichterstattung der britischen Medien wieder: Das Image reformfeindlicher kontinentaleuropäischer Regierungen, die sich an Agrarsubventionen, finanziert vom britischen Steuerzahler, festklammern, dominiert weiterhin die Presse.

Schwierige Partnersuche für gemeinsamen Reformnarrativ

Woran es der britischen Regierung mangelt, ist ein Partner, mit dem sich ein gemeinsamer Narrativ des europäischen Reformprozesses entwickeln ließe, das der britischen Öffentlichkeit helfen würde mit der grundlegenden Logik der europäischen Integration in Einklang zu sein. Für den Fall einer Kanzlerschaft von Frau Merkel gibt es hier entsprechende Erwartungen, ebenso für den Fall einer 18 Monate später folgenden Wahl von Nicolas Sarkozy zum französischen Präsidenten. Immerhin arbeiten die drei Regierungen in begrenzten Feldern weiterhin eng zusammen, wie etwa bei den gemeinsamen diplomatischen Bemühungen der britischen, französischen und deutschen Außenminister im Verhältnis zum Iran. Nötig gewesen wären aber verbesserte persönliche Beziehungen an der Spitze und ein gemeinsames Verständnis der Herausforderungen der Globalisierung, des demografischen Wandels und des technologischen Wandels für die europäische Wirtschaft und die nationalen Wohlfahrtsstaaten.

Als Tony Blairs Regierung 1997 antrat, schien die Erweiterung der deutsch-französischen Partnerschaft zu einer kollektiven Führung durch die drei mächtigsten Mitgliedstaaten eine realistische Aussicht zu sein. Deutsche Sozialdemokraten und britische Labour-Politiker erforschten gemeinsame Themenschwerpunkte, und Peter Mandelson, damals einer der engsten Berater von Blair, war ein besonders häufiger Gast in Deutschland. Blair, der erste britische Premierminister seit Harold Macmillan, der fließend Französisch spricht, bemühte sich gleichermaßen um enge Verbindungen zur damaligen ‚*cohabitation*' zwischen Chirac und der sozialistischen Regierung in Paris, unter anderem durch eine sehr positiv aufgenommene Rede vor der französischen Nationalversammlung. Leider gelangte Blair nie zu einer guten Verständigung mit Lionel Jospin, einem Sozialisten traditioneller Prägung, der den sozialdemokratischen Modernisierern misstraute. Präsident Chirac empfand diesen energischen jungen Briten unglücklicherweise als Herausforderung für sein eigenes Selbstbild als führender Staatsmann Europas. Er weigerte sich, Blair als gleichwertigen Partner zu behandeln, beschwerte sich seinen Mitarbeitern gegenüber, dass Blair ihm nicht genügend Respekt entgegenbringe und bezichtigte Blair bekanntermaßen eines rüden Umgangstons, als beide verschiedener Meinung über den Agrarprotektionismus und daraus resultierende negative Folgen für ärmere Länder waren. Die eher schrittweise Verschlechterung der guten Beziehungen zwischen Großbritanniens Labour-Regierung und den deutschen Sozialdemokraten – und die Entfremdung in den persönlichen Beziehungen zwischen Blair und Schröder – beendete die Hoffnungen, dass ein neuer Motor der europäischen Integration durch diese drei Hauptstädte angetrieben werden würde. Es ist ein Teil der Tragödie europäischer Politik, dass persönliche Beziehungen zwischen Spitzenpolitikern ungeachtet ihrer Parteizugehörigkeit sehr wichtig sind, dass sich aber genau diese Beziehungen zwischen den Regierungschefs der größten europäischen Staaten häufig als so schlecht erwiesen haben.

Ungewisse britische Europapolitik

Wie sollte es weitergehen? Deutsche Leser verstehen sehr gut, dass London, genau wie Berlin, unter der Verwirrung über verschiedene politische Optionen und wirklichkeitsverzerrende öffentliche Stereotypen über europäische Nachbarn und die Europäische Union als Ganzes leidet. Die britische Regierung ist eine im Zaum gehaltene Koalition – zwischen den Traditionalisten von ‚*Old Labour*' und den Modernisierern von ‚*New Labour*' sowie zwischen Anhängern von Blair und Brown. Auch die britische Regierung nähert sich einer Phase der Ungewissheit. Blair kündigte an, innerhalb der nächsten drei Jahre zurückzutreten, vermutlich um Brown zu weichen. Gordon Brown hat sich weder für lange Sitzungen mit

anderen Finanzministern der Union erwärmen können, noch legte er die Grundlage für gute Beziehungen zu führenden Politikern in Berlin, Paris, Rom oder Brüssel. Die politische Stimmung in Großbritannien ist über alle drei Parteien hinweg sowohl durch eine Desillusionierung über die USA und die innen- und außenpolitische Richtung unter Präsident Bush geprägt, als auch durch eine düstere Einschätzung der möglichen Vorteile, die eine Kooperation mit schwachen Regierungen auf dem europäischen Kontinent bieten könnte, gekennzeichnet. Die Erfahrung im Verfassungskonvent, dass selbst eine aktive britische Beteiligung an den Verhandlungen nicht verhindern konnte, dass eine Brüssel-zentrierte Elite den alten Acquis in den VVE einbezieht und eine Rückverlagerung einiger sehr detaillierter Regulierungen auf die mitgliedstaatliche Ebene abblockt, hat britische Unterstützer einer engeren europäischen Integration nicht ermutigt. Ein Grund dafür, dass aus London nur wenige konstruktive Beiträge zur Gestaltung der europäischen Agenda in Vorbereitung sind – sieht man einmal von der erfolgreichen Rede von Blair im Europäischen Parlament zu Beginn der britischen Ratspräsidentschaft in diesem Sommer ab – ist der geringe Optimismus, dass britische Vorschläge überhaupt etwas in Europa voranbringen können.

Deutsche Europapolitik – Erwartungen

Die neue deutsche Regierung sollte den europäischen Nachbarn ihre politischen Absichten in drei Dimensionen erklären. Die erste und wichtigste Dimension ist ihre Politik im Innern: Es geht um den Ansatz der neuen Regierung, die Arbeitslosigkeit zu verringern, den Aufschwung in den östlichen Bundesländern zu bewerkstelligen und das Wirtschaftswachstum ohne die Ausweitung des Budgetdefizits anzustoßen. Zweitens geht es um ihre Außenpolitik, vor allem gegenüber Russland – wo britische Beobachter Schröder als zunehmend einseitig und beeinflusst durch die persönliche Beziehung zu Putin beschrieben haben – und gegenüber den USA, wo der enthusiastische Atlantizismus einiger der Berater Merkels britische Politiker fast so besorgt werden lässt wie der populistische Anti-Amerikanismus, dessen Schröder sich bedient hatte. Die dritte, europapolitische Dimension liegt dazwischen. Es macht wenig Sinn, etwa eine gemeinsame Außenpolitik zu befördern, während gleichzeitig gegenüber Russland bilateralen Beziehungen der Vorzug gegeben wird, oder eine Wirtschaftsunion einzugehen, wenn man zur gleichen Zeit gegen gemeinsam beschlossene Regeln der Fiskalpolitik verstößt.

Britische wie auch andere Beobachter erwarten von der deutschen Europapolitik eine Verbindung der nationalen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik mit internationalen Prioritäten, an Stelle eines bloß rhetorischen Bekenntnisses zum Ausbau der Institutionen, dem die Unterfütterung durch Schritte auf der Policy-Ebene fehlt. Die Briten hoffen zudem, dass die deutschen Minister, angefangen bei dem (der) neuen Kanzler(in), darüber nachdenken, welche Implikationen ihre Entscheidungen für die Nachbarstaaten Deutschlands und die gesamte Europäische Union haben. Schließlich liegt Deutschland im Zentrum Europas, und die deutsche Wirtschaft ist das Herz der europäischen Wirtschaft. Wir alle brauchen eine starke deutsche Wirtschaft und eine selbstbewusste deutsche Regierung – fürchten aber, dass wir im nächsten Jahr und möglicherweise auf längere Sicht beides nicht bekommen könnten.

Übersetzung aus dem Englischen von Timo Goosmann.

FORUM

Die Zukunft der Verfassung – Überlegungen zum Beginn der Reflexionsphase

*Daniel Göler und Hartmut Marhold**

Für die Perspektiven des europäischen Verfassungsvertrages nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden gilt es zunächst einmal festzuhalten, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten die Verfassung bereits ratifiziert hat[1] und diese auf einem Konsens der Konventsmitglieder aus allen Mitglied- und Kandidatenstaaten und auf einstimmiger Verabschiedung durch die Staats- und Regierungschefs beruht. Dieses Gewicht an Zustimmung und Umsetzungsbereitschaft zu ignorieren, hieße einen großen Teil des politischen Willens Europas zu missachten. Aber selbst wenn man den Blick auf die gescheiterten Ratifikationsverfahren fokussiert, sollte der Ausgangspunkt für die Analyse nicht so sehr das Scheitern an sich, sondern die erkennbaren Motive für die Ablehnung des Verfassungsvertrages sein.[2] Dabei stellt sich heraus, dass in der Tat einige, aber bei Weitem nicht die mehrheitsbildenden Motive im Verfassungsvertrag selbst zu suchen sind. Denn die Ergebnisse der Referenden in Frankreich und den Niederlanden erklären sich insgesamt aus einer Gemengelage von innenpolitischen und hier vor allem wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen, einer generellen Unzufriedenheit mit bestimmten Aspekten des ‚Projekts Europa' und einem Protestpotenzial gegen die jeweilige Regierung.[3] Solange diese Ursachen der negativen Voten nicht beseitigt sind, droht einem wie auch immer gearteten neuen Vertrag (oder einer ‚Verfassung-minus-x') eine ähnliche Ablehnung, weswegen wenig gewonnen wäre, die Verfassung jetzt ad acta zu legen und ein Nachfolgeprojekt zu beginnen.

An erster Stelle einer Krisenbewältigungsstrategie müsste daher eine eingehende Analyse aller Möglichkeiten einsetzen, die die Beseitigung der wirklichen Ablehnungsmotive zum Ziel haben – eine Aufgabe, die über den hiesigen Rahmen weit hinausreicht. Dabei haben diese Motive durchaus etwas mit Europa – aber wenig mit dem Verfassungsvertrag – zu tun, insofern sie die Sorge über das Verhältnis von Markt und Sozialpolitik, von Globalisierung und europäischem Gesellschaftsmodell, von politischer Steuerungsfähigkeit globaler Entwicklungen überhaupt zum Inhalt oder Hintergrund haben. Der Verfassungsvertrag wollte zumindest eine Teillösung auch dieser Probleme erreichen – und ist doch abgelehnt worden, weil die (Teil-)Lösung mit den Problemen verwechselt wurde. Solange letztere aber nicht gelöst sind, wäre es verfrüht, den Verfassungsvertrag für obsolet zu erklären. Vielmehr sollte er erst dann aufgegeben werden, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: wenn erstens alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind, ihn in Kraft zu setzen, oder zweitens, wenn sich eine attraktive Alternative zeigt. Beides ist zur Zeit aber noch nicht der Fall. Die Möglichkeiten

* Daniel Göler, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik, Berlin.
Dr. Hartmut Marhold, Generaldirektor, Centre International de Formation Eurpopéenne, Nizza.

1 Zum Stand des Ratifikationsprozesses vgl. Daniel Göler: Die Verfassung ist wieder auf der Agenda! – Konsequenzen des luxemburgischen Referendums für den Ratifizierungsprozess, IEP-Policy-Brief 1/2005.

2 Vgl. hierzu Joachim Schild: Ein Sieg der Angst. Das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 3/2005, S. 187–200.

3 Zu den Gründen der Ablehnung vgl. auch Mathias Jopp/Gesa-S. Kuhle: Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, in: *integration* 3/2005, S. 257.

zur Realisierung des Verfassungsvertrages sind bei Weitem noch nicht ausgeschöpft: Zunächst ist hier wieder auf das Gewicht von Konsens im Konvent, von Einstimmigkeit in der Regierungskonferenz, von vollzogenen Ratifikationen zu verweisen. Selbst nach den Buchstaben des Verfassungsvertrages soll erst Ende 2006 Bilanz gezogen werden, wobei hier von Anfang an die Möglichkeit von Schwierigkeiten im Ratifizierungsprozess einkalkuliert wurde; die kritische Schwelle von mehr als fünf Staaten mit ernsthaften Problemen ist hierbei noch nicht erreicht.[4] Vor allem aber ist die europa- und innenpolitische Entwicklung nicht abzusehen: Die ‚Führungsstaaten' der Europäischen Union stehen vor grundlegenden politischen Neujustierungen. Deutschland steht nach den Bundestagswahlen vor den wohl schwierigsten Koalitionsverhandlungen seiner Geschichte, Polen ist ebenfalls im Prozess einer neuen Regierungsbildung, in Frankreich ist 2007 ein Präsidentenwechsel zu erwarten, in Italien ist die Wiederwahl der Regierung Berlusconi mehr als ungewiss und auch die Frage, wie lange Tony Blair noch Premierminister bleibt, ist völlig offen. Angesichts dieses Potenzials an Veränderung ist durchaus eine Situation denkbar, in der in eineinhalb bis zwei Jahren eine neue ‚Führungsmannschaft' die Zukunftsaufgaben der Europäischen Union lösen kann. Ein Festhalten am Verfassungsvertrag wäre in diesem Zusammenhang nicht nur im Hinblick auf einen möglichen Zeitgewinn zu begrüßen, sondern auch im Hinblick darauf, dieser neuen Führungsmannschaft das volle Set an Optionen offen zu lassen, inklusive einer Inkraftsetzung der Verfassung.[5]

Und umgekehrt gilt, dass vor diesen nationalen Weichenstellungen kaum eine andere Alternative Chancen auf Realisierung hätte. Damit ist auch die zweite Bedingung für einen Verzicht auf den Verfassungsvertrag – eben zu Gunsten einer Alternative – nicht gegeben. Das gilt insbesondere für Frankreich: Solange Jacques Chirac im Amt bleibt, ist eine neue Initiative zur Weiterentwicklung der Verträge oder ein neuer Anlauf zur Verfassungsbildung, ja selbst eine pragmatische Realisierung derjenigen Verfassungsteile, die nicht nach einem Referendum verlangen, so gut wie ausgeschlossen. Dabei richtet sich gerade an Frankreich die Erwartung, die Entwicklung wieder in Gang zu setzen.

Grundsätze für die anstehende Reflexionsphase

Die vom Europäischen Rat verordnete Reflexionsphase wäre am besten zu nutzen, wenn man alle denkbaren Optionen offen hält, darunter an erster Stelle die konkreteste, die des Verfassungsvertrages. In dieser Reflexionsphase sollte wiederum der Ausgangspunkt die Erinnerung an die Gründe für den Verfassungsbildungsprozess sein. Der Verfassungsvertrag ist bekanntlich nicht der bizarre Einfall eines Einzelnen, sondern das Ergebnis eines Prozesses, der weit in die Integrationsgeschichte zurückreicht, mindestens aber mit der Vertragsentwicklung einsetzte, an deren Anfang das Maastrichter Vertragswerk stand – die Kaskaden von ‚Left-overs' und scheiternden Versuchen, sie aufzuarbeiten. Die aus dieser Entwicklung resultierende Erklärung von Nizza und das Mandat von Laeken, wie alle Beiträge führender Staatsmänner aus den vergangenen Jahren, gewinnen nach den beiden gescheiterten Referenden wieder an Aktualität.[6] Dabei schälen sich fünf große Motivkomplexe heraus, die alle weiter aktuell sind:

Die Ausgangsfrage für die Verfassungsdebatte war und ist, ob die europäische Integration mit der (weit gehenden) Vollendung von Binnenmarkt und Währungsunion ihr Ziel erreicht hat – oder ob nicht vielmehr die wirtschaftliche Integration immer nur und auch heute noch

4 Vgl. Erklärung zur Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa (Nr. 30).

5 Zu den verschiedenen Optionen vgl. die Darlegungen von Udo Diedrichs/Wolfgang Wessels in diesem Heft.

6 Zum Überblick über diese Debatte vgl. Hartmut Marhold (Hrsg.): Le nouveau débat sur l'Europe, Nizza 2002.

Mittel zum Zweck war, ob der Zweck nicht eine wirkliche politische Union, eine föderative europäische Demokratie war. Diese Frage reicht weit über die Debatte zur Freihandelszone hinaus, und gerade die Motive der ‚Nein-Sager' in Frankreich und den Niederlanden unterstreicht die Aktualität dieser (Verfassungs-)Frage.
Auch das zweite Motiv bleibt akut: Es betrifft die Funktionstüchtigkeit der europäischen Institutionen. Zu Recht ist gerade mit Blick auf den Vertrag von Nizza beklagt worden, dass er keineswegs die Effizienz der Entscheidungsverfahren steigert, sondern die Handlungsfähigkeit der Union im Vergleich zum vorigen Zustand reduziert. Dieser Zustand rief schon in Nizza selbst nach weit reichender Reform, und es ist nicht einzusehen, warum dieser Ruf jetzt leiser sein sollte.[7]
Das dritte Reform- und Verfassungsbildungsmotiv war und bleibt die Osterweiterung der Europäischen Union. Ganz abgesehen von der Frage zusätzlicher Erweiterungen lag für alle Akteure auf der Hand, dass die Beibehaltung der gleichen Entscheidungsregeln bei rapide wachsender Zahl von Mitgliedstaaten und ebenso rapide wachsender Inhomogenität der EU-Mitglieder insgesamt eine Lähmung der Handlungsfähigkeit mit sich bringen würde, und dies gerade zu einem Zeitpunkt, zu dem die Erweiterung aktives und tatkräftiges Handeln mehr denn je fordert.
Viertens bleibt ein Motiv erhalten, das gerade die nachträglich oft kritisierte Qualifizierung des Reformwerkes als Verfassung stützt, nämlich die mangelnde, ja sinkende Akzeptanz der europäischen Integration in der Bevölkerung. Sicher bleibt der Verfassungsvertrag hinter dem Maßstab eines Dokumentes der Verständigung zwischen Europa als politischem System und seinen Bürgern zurück; aber das Motiv, auf diesem Weg Schritte zu tun, und seien die ersten von ihnen noch ungenügend, ist stark.
Schließlich hat sich ein fünftes Motiv in den letzten Jahren immer weiter in den Vordergrund geschoben, das unter dem Schlagwort der Globalisierung subsumiert werden kann. Externe, globale Herausforderungen wahrzunehmen, wird immer mehr zu einem Anspruch an die Europäische Union, der sowohl Kompetenzen auf dem Gebiet der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik als auch wachsende Legitimität für verbindliche europäische Entscheidungen auf diesen sensiblen Politikfeldern erfordert.

Bedeutung der Verfassung für die Krisenbewältigung

Diese fünf Motive, oder besser gesagt die Lösung der ihnen inhärenten Problemstellungen gilt es ins Zentrum aller weiteren Überlegungen zu rücken. Und hierbei kann der Verfassungsvertrag nach wie vor eine zentrale Rolle spielen, selbst wenn er in seiner jetzigen Form nie in Kraft treten sollte. Denn solange es zu ihm – oder besser gesagt zu den in ihm zusammengefassten Reformen – kein schlüssiges Alternativkonzept gibt, könnte ein ‚Über-Bord-Werfen' zu einem integrationspolitischen Vakuum führen, das die bestehenden Probleme eher verschärft denn abmildert. Aber auch im Fall erkennbarer Alternativen wäre es wenig ratsam, diese bereits jetzt in die Diskussion zu werfen. Angesichts der nach wie vor bestehenden innenpolitischen Probleme und der Einschätzung der Europäischen Union durch die Bevölkerung[8] würde die realistische Gefahr bestehen, dass ein solches Alternativkonzept ‚verbrannt' und der europapolitische Handlungsspielraum damit weiter eingeschränkt würde. Ein – wenn auch nur vorläufiges – Festhalten am Ziel der Ratifizierung des Verfas-

7 Zur Bewertung der Reformen von Nizza vgl. Mathias Jopp/Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001.
8 Zur Zunahme negativer Einschätzungen über die EU vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer 63/2005, S. 14.

sungsvertrages würde demgegenüber die Option eröffnen, alternative Lösungskonzepte zu einem späteren Zeitpunkt und mit weniger ‚Vorbelastungen' in die Diskussion einzuführen. Darüber hinaus wäre ein vorläufiges Festhalten am Verfassungsvertrag auch für den weiteren Reflexionsprozess von erheblicher Bedeutung. Denn zum einen entfaltet die Verfassung – solange sie noch auf der Agenda steht – einen gewissen Anspruch, der gerade im Hinblick auf die innenpolitischen Debatten in Frankreich, Großbritannien und Polen Druck auf die Eliten ausüben könnte, sich der Zukunft der Europäischen Union anzunehmen und damit die vom Europäischen Rat ausgerufene Reflexionsphase aktiv zu gestalten und nicht in einen europapolitischen Stillstand abgleiten zu lassen. Und zum anderen besitzt ein von allen europäischen Regierungen unterzeichnetes und von der Mehrheit der Mitgliedstaaten ratifiziertes Dokument in künftigen Beratungen ein nicht zu unterschätzendes Gewicht und kann demnach auch als reale Verhandlungsmacht gegenüber integrationsskeptischen Regierungen eingesetzt werden. Dieses verhandlungstaktische Instrument sollte nicht von vornherein aufgegeben werden.

Wie auch immer man diese – zugegebenermaßen taktischen – Erwägungen sowie die vorangehend erörterten Motive anordnet, ergänzt, unterteilt oder akzentuiert – sie sollten, gemeinsam mit einer detaillierten Einschätzung der Ratifikationslage und der erkennbaren Beweggründe für das Nein in Frankreich und den Niederlanden Ausgangspunkt für die Reflexionsphase des kommenden Jahres sein. Der Verfassungsvertrag hat angesichts dieses Anforderungsprofils noch nicht ausgedient.

Dieser Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprojekts ‚Von der geschriebenen zur gelebten Verfassung' entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird.

FORUM

Nach den gescheiterten Referenden: Was wird aus dem Außenminister der Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst?

*Christoph Heusgen**

Seit dem In-Kraft-Treten des Vertrags von Amsterdam im Jahre 1999 hat die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union eine beeindruckende Dynamik entfaltet.

Innerhalb kürzester Zeit gelang es, unter Führung des Hohen Repräsentanten für die GASP, Javier Solana, die institutionellen Voraussetzungen zu schaffen, die es der Union erlaubten, zu einem politischen Akteur zu werden. Hatten die Balkankriege in den Neunzigerjahren noch das Unvermögen der Europäer unter Beweis gestellt, auf ihrem eigenen Kontinent für Frieden und Stabilität zu sorgen, gelang es der Europäischen Union in der Folgezeit, ihrer Verantwortung gerecht zu werden und neu entstehende Krisen im Keim zu ersticken (beispielsweise im Jahre 2001 den Ausbruch eines neuen Kriegs in Mazedonien oder den drohenden Zerfall der Bundesrepublik Jugoslawien in 2002), einen wesentlichen Beitrag zum Krisenmanagement zu leisten (wie etwa in der Provinz Ituri im Kongo 2003 oder bei den innenpolitischen Auseinandersetzung in der Ukraine 2004), wichtige militärische Aufgaben zu übernehmen (beispielsweise in Bosnien die Ablösung von SFOR durch EUFOR im Jahr 2004) und als Vermittler bei regionalen Konflikten eine größere Rolle zu spielen (beispielsweise als Mitglied des Nahostquartetts, bei der Suche nach einer Lösung des Transnistrienkonflikts seit 2003).

Aufbauend auf den seit 1999 gemachten Erfahrungen sieht der Entwurf der Europäischen Verfassung eine Reihe von Bestimmungen vor, die die GASP noch wirksamer machen sollen. Nachdem es nun nicht danach aussieht, als ob wir in absehbarer Zeit damit rechnen können, dass die Verfassung in Kraft tritt, stellt sich die Frage, wie es weitergehen soll.

Dazu zunächst drei grundsätzliche Bemerkungen: *Erstens* können wir lange über Sinn und Unsinn von Referenden diskutieren. Aber Tatsache ist, dass die Volksbefragungen zur Europäischen Verfassung in Frankreich und den Niederlanden stattgefunden haben und dass sie negativ ausgegangen sind. Wir können deswegen jetzt nicht zur Tagesordnung übergehen, die Meinung der Bürger ignorieren und die Verfassung implementieren, als ob nichts geschehen wäre.

Zweitens wissen wir aber auch um die Ergebnisse von Meinungsumfragen, in denen die Bürger in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union – einschließlich Frankreichs, der Niederlande und Großbritanniens – auf die Frage, in welchen Politikbereichen sie eine stärkere europäische Integration wünschen, regelmäßig die Außen- und Sicherheitspolitik an erster Stelle nennen.

Drittens hat bis heute niemand ernsthaft der vom Europäischen Rat im Dezember 2003 angenommenen Europäischen Sicherheitsstrategie widersprochen, die hervorhebt, dass die europäischen Nationalstaaten im Zeitalter der Globalisierung allein nicht in der Lage sind, mit

* Dr. Christoph Heusgen, Leiter Politischer Stab, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union. Der Inhalt dieses Beitrags gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

den Herausforderungen fertig zu werden, denen sie gegenüberstehen: der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, dem Terrorismus, regionalen Krisen, dem Organisierten Verbrechen und dem Phänomen der ‚scheiternden Staaten'. Es geht nur im europäischen Verbund.

Die Schlussfolgerung kann deswegen nur wie folgt lauten: Wir können das Votum der Bevölkerung nicht ignorieren und die wichtigsten Neuerungen im Bereich der GASP, die Schaffung des Amtes des Außenministers der Union und den Europäischen Auswärtigen Dienst, so wie sie in der Verfassung vorgesehen sind, umsetzen. Aber wir können und müssen trotzdem auf der Grundlage der gültigen Verträge für mehr Effizienz und Kohärenz der europäischen Außenpolitik Sorge tragen. Das heißt, wir müssen die Instrumente, über die der Rat verfügt – politische, diplomatische Mittel und das zivile und militärische Krisenmanagement – gemeinsam mit den Instrumenten der Kommission – Wirtschafts- und Finanzhilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Handelspolitik et cetera – wirksamer und kohärenter zum Einsatz bringen. Das Gleiche gilt für eine stärkere Abstimmung zwischen ‚Brüssel' einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits. Es wäre falsch, sich jetzt zurückzuziehen und eine Auszeit zu nehmen. Wir können uns dies angesichts der vielen Herausforderungen, mit denen wir konfrontiert sind, nicht erlauben!

Optionen zur Verbesserung von Effizienz und Kohärenz der GASP

Was kann unternommen werden, damit wir die genannten Ziele trotz des vorläufigen Scheiterns der Verfassung dennoch erreichen?

- Das Amt des Außenministers der Union ist ohne Vertragsänderung nicht zu realisieren. Dennoch kann der Hohe Repräsentant für die GASP, Javier Solana, der vom Europäischen Rat ja bereits als erster EU-Außenminister designiert worden ist, gestärkt werden. Die jeweiligen Präsidentschaften könnten – um eine stärkere Kontinuität und auch Effizienz zu erreichen – von der Möglichkeit der Aufgabendelegation an den Hohen Repräsentanten verstärkt Gebrauch machen. Zwar kann ihm der Vorsitz im Rat für Außenbeziehungen formell nicht übertragen werden, aber große Teile der Tagesordnung könnten seiner Verhandlungsführung anvertraut werden, insbesondere Themen, bei denen Javier Solana schon heute eine maßgebliche Rolle spielt, wie beispielsweise beim westlichen Balkan, im Nahen Osten oder bei allen Operationen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Schon jetzt hat Javier Solana den Vorsitz des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees inne, wenn dieses sich mit dem NATO-Rat trifft.
- Auch in der Außenvertretung der Union, im politischen Dialog mit Partnern außerhalb der Europäischen Union könnte Javier Solana eine stärkere Rolle übernehmen. Schon heute ist er wichtiger Ansprechpartner amerikanischer Regierungsvertreter, er wurde von Präsident Putin im kleinsten Kreis empfangen, er ist Mitglied des Nahost-Quartetts et cetera. Offizielles Format für den Dialog mit Drittstaaten auf Ministerebene ist bis jetzt die so genannte Troika, die sich zusammensetzt aus den Außenministern der jeweiligen Präsidentschaft und der nachfolgenden Präsidentschaft, dem Hohen Repräsentanten und der Kommission. Die wechselnde Zusammensetzung verhindert Kontinuität, verwirrt die Gesprächspartner und ist zum Krisenmanagement nicht geeignet. Die Übertragung von Dialogverpflichtungen an den Hohen Vertreter – gegebenenfalls gemeinsam mit einem Mitglied der Kommission – würde die dargestellten Nachteile verhindern und für mehr Kontinuität sorgen. Angesammelte Erfahrung könnte besser genutzt, Autorität ausgebaut werden. Kommende Präsidentschaften, insbesondere die deutsche Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007, könnten hier neue Maßstäbe setzen.

- Die Zusammenarbeit zwischen dem Hohen Repräsentanten und der Kommission könnte verstärkt werden, um Effizienz und Kohärenz der GASP zu erhöhen. Javier Solana und der für Entwicklungspolitik zuständige Kommissar Louis Michel haben in den letzten Monaten zwei gemeinsame Reisen nach Afrika unternommen – einmal in den Kongo, wo die Europäische Union mit verschiedenen Aktionen engagiert ist, und einmal zu einem von der Afrikanischen Union zum Thema ‚Sudan' einberufenen Gebertreffen. In der Balkanpolitik hat sich auch die Zusammenarbeit mit dem Amtsantritt Olli Rehns intensiviert, insbesondere zur wichtigen Frage der Konditionierung unserer Beziehungen. Im Bereich der Nachbarschaftspolitik, dem Zuständigkeitsbereich der Kommissarin Ferrero-Waldner, gibt es ebenfalls ein enormes Potenzial für eine engere Zusammenarbeit, die auch auf der Ebene der Mitarbeiter ausgebaut und systematisiert werden kann. So bin ich beispielsweise mit der Kommission übereingekommen, bei meinen Planungsstabsgesprächen in der Regel Kommissionsvertreter hinzuzunehmen. Weitere Kooperationsmöglichkeiten sind die engere Abstimmung der Kabinette, der Übergang zum Grundsatz gemeinsamer Politikvorschläge, gemeinsame Reisen und ein stärkerer Personalaustausch.
- Auch die über 125 Delegationen der Kommission könnten in diese engere Zusammenarbeit einbezogen werden, ohne dass sie deswegen bereits zu offiziellen EU-Vertretungen werden. So könnten an besonders wichtige Delegationen politische Referenten aus dem Stab Javier Solanas oder den Mitgliedstaaten entsandt werden. Das Aufgabengebiet der Kommissionsdelegationen würde dadurch sinnvoll erweitert, und Javier Solana sowie sein Stab hätten direkte Ansprechpartner unmittelbar vor Ort. Mit der Aufnahme eines politischen Referenten würde sich das Aufgabenspektrum der Delegationen, das sich bisher im Wesentlichen auf Wirtschafts- und Finanzhilfe, Entwicklungs- und Handelspolitik beschränkt, erweitern und zu einer wirksameren Vertretung der Interessen der Union in Drittstaaten führen.
- Zu Beginn hatte ich bereits auf die Notwendigkeit einer stärkeren Kohärenz auch zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten hingewiesen. Dies könnte relativ einfach erreicht werden: Mein eigener Stab, die den Hohen Repräsentanten Javier Solana unterstützende ‚Policy Unit', setzt sich gemäß Beschluss des Ausschusses der Ständigen Vertreter zusammen aus je einem Angehörigen der Auswärtigen Dienste der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie aus drei Kollegen des Ratssekretariats. Auf Grund dieser Zusammensetzung wurde die ‚Policy Unit' gelegentlich schon als ‚Embryo' des Europäischen Auswärtigen Dienstes bezeichnet. So wie ihn die Verfassung vorgesehen hat, kann dieser jetzt nicht kommen, aber es wäre möglich, durch einen einfachen Beschluss der Ständigen Vertreter den zahlenmäßigen Umfang der ‚Policy Unit' zu erhöhen und damit die für eine stärkere Kohärenz und Effizienz erforderliche enge Verschränkung zwischen der Arbeit des Hohen Repräsentanten, der Kommission und der Mitgliedstaaten zu erreichen.

Außenpolitische Erfolge lassen sich nur im Verbund erzielen

Ziel aller dieser kleinen Schritte ist es zu erreichen, was die Bevölkerung laut allen Umfragen will: die Europäische Union in die Lage zu versetzen, erfolgreich auf die Herausforderungen der Globalisierung zu reagieren. Lassen Sie mich wiederholen: Einzelstaaten in der Union – auch Deutschland – werden es allein nicht schaffen, den Balkan langfristig zu stabilisieren oder im Nahen Osten einen wesentlichen Beitrag zu einem erfolgreichen Verlauf des Friedensprozesses zu leisten. Selbst zu Dritt haben Großbritannien, Frankreich und Deutschland keine Chance, Iran zum Einlenken im Nuklearstreit zu bewegen. Es bedurfte der Einbindung der Europäischen Union, um ein Paket zu schnüren, das die Iraner überzeugen

könnte. Auch wird es im Alleingang nicht gelingen, afrikanische Krisenherde zu stabilisieren, die mittelbar – beispielsweise auf Grund von Flüchtlingsströmen – Auswirkungen auf die Union haben können. Dies gilt auch für Versuche, das Abdriften einzelner Länder zu ‚failed states', zu gescheiterten Staaten zu verhindern, die ein Hort für Organisiertes Verbrechen, Drogenhandel und Terrorismus werden können, sowie der Aufgabe, Konflikte in unserer Nachbarschaft beizulegen wie etwa in Weißrussland, Moldawien (Transnistrien) oder im Südkaukasus, die auch direkt oder indirekt negative Folgen für die Union haben.
Trotz dieser Argumente wird von Kritikern oft gefragt, was wir Europäer im Kongo, im Sudan oder in Afghanistan zu schaffen hätten. Neben dem Hinweis auf die konkreten Gefahren für unsere Sicherheit, die auch von geografisch weit entfernten Orten drohen, muss den Kritikern auch etwas Grundsätzliches entgegengehalten werden: Die Europäische Union ist auch und vor allem eine Wertegemeinschaft. Wir können uns nicht damit begnügen, schlimmsten Menschenrechtsverletzungen wie beispielsweise während der Neunzigerjahre auf dem Balkan oder in Burundi/Ruanda tatenlos zuzusehen. Im letzten Jahrzehnt war dies vielleicht noch erklärbar mit dem mangelnden politischen Willen oder den fehlenden Instrumenten, um als Europäer einzuschreiten. Heute trägt dieses Argument nicht mehr. Ob wir dies wollen oder nicht: Als Union, die heute 450 Millionen Menschen umfasst, ein Viertel des Bruttosozialprodukts der Welt erwirtschaftet, größte Handelsmacht und wichtigster Geber ist, müssen wir Verantwortung übernehmen – für unsere Bürger und die in Drittstaaten. Wir sind gefordert, einen Beitrag zu leisten zur Schaffung von Sicherheit und Stabilität, Demokratie und Rechtstaatlichkeit und zur Wahrung von Menschenrechten.

Erfolg durch die Zusammenarbeit mit starken Partnern

Natürlich können wir das nicht ohne Hilfe schaffen. Wenn wir die genannten Ziele erreichen wollen, müssen wir mit unseren Partnern eng kooperieren: *Erstens* verdeutlichen die Probleme wie etwa im Nahen Osten oder in Afghanistan, dass wir für Lösungen die Zusammenarbeit mit den USA brauchen. Umgekehrt – das zeigt der Irak – sind auch die USA nicht in der Lage, mit den Herausforderungen allein zurechtzukommen. Zu Beginn seiner zweiten Amtszeit hat Präsident Bush mit seinem Besuch bei der Europäischen Union in Brüssel deutlich gemacht, dass er die Zusammenarbeit mit der Union sucht und stärken will.
Zweitens hat sich die Möglichkeit der Union, zur Bewältigung von Krisen auf die Fähigkeiten der NATO zurückgreifen zu können, bereits bei den EU-Einsätzen in Mazedonien und Bosnien als sehr nützlich erwiesen. Um unnötige Duplizierungen auch in der Zukunft zu verhindern, sollten die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen weiter ausgebaut werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die NATO bald mit allen EU-Mitgliedstaaten, das heißt also auch mit Zypern und Malta, Sicherheitsabkommen schließt, wodurch ein umfassender Dialog zu allen wichtigen sicherheitspolitischen Themen ermöglicht würde.
Drittens wurde auf dem letzten Gipfeltreffen zwischen der Europäischen Union und Russland am 9. Mai 2005 eine engere Zusammenarbeit in den so genannten vier ‚Räumen' vereinbart, unter anderem auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Zur Bewältigung der verschiedensten Herausforderungen – Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus, regionale Krisen, und so weiter – ist eine engere Zusammenarbeit auch mit diesem Partner unabdingbar. Gerade zur Lösung von Problemen in der gemeinsamen Nachbarschaft – Stichwort Moldawien oder Südkaukasus – sollte die Union von den Möglichkeiten, die die Gipfelvereinbarung eröffnet, Gebrauch machen.
Viertens werden in der Europäischen Sicherheitsstrategie neben den USA und Russland auch China, Japan, Indien, Kanada und Brasilien als strategische Partner der Europäischen Union identifiziert. So wie es gilt, diese Partnerschaften weiter zu entwickeln, muss auch die

Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen verstärkt gesucht werden. Insbesondere die Afrikanische Union (im Hinblick auf die Sudankrise) und ASEAN (beispielsweise mit Blick auf eine Lösung der Aceh-Problematik) seien hier genannt.
Und *fünftens* spielt die UNO eine wichtige Rolle. In ihrem Krisenmanagement bewegt sich die Union nicht nur grundsätzlich im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen (VN), es ist ihr auch ein Anliegen, die VN weiter zu stärken. Dies erfolgt nicht nur durch Beiträge zu den laufenden Reformbemühungen, sondern auch durch konkrete Operationen wie im Osten Kongos im Sommer 2003. Auch der Aufbau der EU-Instrumente zum Krisenmanagement (wie etwa die so genannte ‚Battle Group') erfolgt mit Blick auf die Möglichkeit, sie gegebenenfalls auch für VN-Operationen zur Verfügung zu stellen.
Der Vergleich zwischen der Europäischen Union und einem Fahrrad ist bekannt: Beide müssen sich fortbewegen sonst stürzen sie um. Nach den fehlgeschlagenen Referenden dürfen wir jetzt nicht zurückfallen in eine Stimmung, wie sie zu Beginn der Achtzigerjahre herrschte, als das Wort von der ‚Eurosklerosis' die Runde machte. Für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bestehen für mich keine Zweifel, dass wir auf dem 1999 mit dem In-Kraft-Treten des Vertrags von Amsterdam und dem Amtsantritt Javier Solanas eingeschlagenen Weg fortfahren müssen: Dies erwarten die Bürger in allen EU-Mitgliedstaaten, dies erwarten unsere Partner, und anders sind die Herausforderungen, mit denen sich die Europäische Union heute konfrontiert sieht, nicht zu bewältigen.

Das gesamte **Nomos** Programm ▸ suchen ▸▸ finden ▸▸ bestellen unter **www.nomos.de**

Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU

Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration

Von Ruth Weinzierl

2005, 388 S., brosch., 68,– €, ISBN 3-8329-1177-4

(Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 308)

Das Buch enthält eine umfassende Darstellung und Analyse des EU-Flüchtlingsrechts und der Osterweiterung der EU bis zum 1. Mai 2004. Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht werden untersucht. Die Besonderheit des Buches liegt in der gelungenen Verbindung von formeller und inhaltlicher sowie rechtlicher und politischer Analyse.

Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden
Tel. 07221/2104-37 | Fax -43
vertrieb@nomos.de

Nomos

LITERATUR

Theorien unter der Lupe: Der Forschungsstand zur europäischen Integration und den Internationalen Beziehungen

*Mareike Kleine**

Siegfried Schieder und Manuela Spindler (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Leske und Budrich: Stuttgart 2003, ISBN 3-8252-2315-9; 544 Seiten, 22,90 €.

Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf und Michael Zürn (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2003, ISBN 3-8329-0320-8; 614 Seiten, 29 €.

Antje Wiener und Thomas Diez (Hrsg.): European Integration Theory, Oxford University Press: Oxford 2003, ISBN 0-19-925248-3; 306 Seiten, 18,99 €.

Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2005, ISBN 3-8252-2554-2; 472 Seiten, 29,90 €.

Vor mehr als dreißig Jahren verglich der amerikanische Politikwissenschaftler Donald J. Puchala die Integrationsforschung mit dem Versuch, einen Elefanten durch Blinde beschreiben zu lassen. Da ein jeder einen anderen Part des Tieres untersucht, vermittelt letztlich auch jeder ein anderes Bild des Gegenstandes.[1] Um ein Phänomen in allen Facetten zu verstehen, ist eine Perspektivenvielfalt daher notwendig und wünschenswert. Gerät ein solcher Pluralismus allerdings zum Selbstzweck, endet dies in einem babylonischen Stimmenwirrwarr, durch das – um bei dem Bild zu bleiben – eine möglichst vollständige Beschreibung des Elefanten in weite Ferne rückt. Um einem solchen Zustand vorzubeugen und einen fruchtbaren Dialog der Blinden zu ermöglichen ist es notwendig, den Forschungsstand und neuere Theorieentwicklungen regelmäßig zusammenzufassen und auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu verweisen. Eben dies ist der Zweck der hier zur Rezension vorliegenden Sammelbände. Dabei fällt zunächst Folgendes auf: *Erstens* orientieren sich alle diese Bücher nicht mehr an gängigen Dichotomien wie beispielsweise Intergouvernementalismus versus Neofunktionalismus. Vielmehr wird jeweils von einem breiten Theorieverständnis ausgegangen, welches sowohl für kausale als auch konstitutive Erklärungen offen ist und damit eine Vielzahl unterschiedlicher Fragestellungen zulässt.[2] Dementsprechend erfolgt – *zweitens* – die Einteilung der Ansätze auch nicht ideengeschichtlich, sondern anhand epistemologischer und ontologischer Aspekte. So werden

* Mareike Kleine, Dipl. Pol., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Arbeitsstelle für Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik, Otto Suhr Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin.

1 Donald J. Puchala: Of Blind Men, Elephants and International Integration, in: Journal of Common Market Studies, 3/1972, S. 267-284.

2 Daher werden im Folgenden die Begriffe Theorie und Ansatz synonym verwendet. Zu kausalen versus konstitutiven Erklärungen siehe Martin Hollis/Steve Smith: Explaining and Understanding International Relations, Oxford 1990 sowie John Gerard Ruggie: What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarism and the Social Constructivist Challenge, in: International Organization, 4/1998, S. 855-885.

zwar auf der einen Seite wesentliche Aspekte der Theorieentwicklung vernachlässigt.[3] Auf der anderen Seite ermöglicht dies aber auch den Dialog zwischen Ansätzen der Internationalen Beziehungen (IB) und der vergleichenden Politikwissenschaft, der doch gerade im Bereich der europäischen Integration so sinnvoll und notwendig ist. So werden eben keine künstlichen Gräben mehr geschaffen, sondern auf Gemeinsamkeiten und feine Unterschiede hingewiesen. Die Notwendigkeit solcher Brückenschläge wird – *drittens* – von allen Herausgebern betont. Gerade in den deutschen IB, so *Michael Zürn*, sei dies inzwischen der Grundtenor, so dass man gar von einer „Venezianisierung" der Politikwissenschaft sprechen könne.

Während der Fokus der ersten beiden zu besprechenden Bücher auf dem Forschungsstand der IB liegt, stellen die beiden anderen Bände explizite Aufarbeitungen von Theorien der europäischen Integration dar. Im Folgenden sollen jeweils die Anlage der Bände diskutiert sowie beispielhaft einzelne Beiträge vorgestellt werden, welche zu einem tiefer gehenden Verständnis des Phänomens der europäischen Integration beitragen können.

Perspektiven der Internationalen Beziehungen

Weiterentwicklungen der IB-Theorien sind meist nach einiger Verzögerung auch in den Bereich der europäischen Integration übergeschwappt, so dass viele der Integrationstheorien überhaupt erst vor dem Hintergrund der in den IB herrschenden Debatten und Ausdifferenzierungen zu verstehen sind. Vor dem Hintergrund einer kaum noch zu überschauenden IB-Theorienlandschaft und dem Mangel insbesondere deutschsprachiger Einführungswerke sehen *Siegfried Schieder* und *Manuela Spindler* den unbedingten Bedarf eines Handbuchs mit Lehrbuchcharakter. Nach einer guten Darstellung des Zwecks und der Unterscheidungsmerkmale von Theorien wird dann leider etwas plötzlich und grob eine ‚Vierteilung' der Theorienlandschaft in staatszentrierte Ansätze, gesellschaftszentrierte Ansätze, Ansätze aus der Internationalen Politischen Ökonomie, sowie Ansätze, welche das rationalistische Paradigma herausfordern, vorgenommen. Zwar hätten die Gründe für diese Einteilung durchaus genauer dargelegt werden können. Der Qualität des sonst empfehlenswerten Buches tut dies aber weiter keinen Abbruch, und so werden im Folgenden von einem jungen Autorenteam insgesamt 18 unterschiedliche Perspektiven auf fast durchgängig hohem Niveau vorgestellt. Dabei besitzen alle Kapitel die gleiche logische Struktur: Auf je 25–30 Seiten erfolgt zunächst eine Erläuterung der ideengeschichtlichen Wurzeln sowie die Darstellung des Ansatzes anhand der wesentlichen ReferenztheoretikerInnen. Nach der Auseinandersetzung mit interner und externer Kritik bildet schließlich ein didaktisch aufbereitetes Literaturverzeichnis den Abschluss. Im Zusammenhang mit einem Interesse an dem Phänomen der europäischen Integration ist unter anderem der Beitrag von *Thomas Conzelmann* zum Neofunktionalismus hervorzuheben, welcher eine ausgezeichnete Erörterung der Theorie von Ernst B. Haas sowie deren weiterer Umformulierungen darstellt.[4] Auch *Siegfried Schieders* Darstellung des Neuen Liberalismus in den IB, wie er von einem positivistischen Wissenschaftsverständnis und in Abgrenzung zu früheren utopischen Formen von Andrew Moravcsik formuliert wurde, bietet eine sehr gute Grundlage für ein tiefer gehendes Verständnis des liberalen Intergouvernementalismus (LI). Darüber hinaus tragen auch die sehr verständlich geschriebenen Beiträge von *Cornelia Ulbert* zum Sozialkonstruktivismus sowie von *Thomas Diez* zu Postmodernen Ansätzen zu einer höheren Sensibilisierung von Debatten und Ausdifferenzierungen im Be-

3 Eine historische Darstellung der Integrationstheorieentwicklung bietet Ben Rosamond: Theories of European Integration, Houndmills 2000.

4 Siehe hierzu auch das kürzlich erschienene *special issue* des Journal of European Public Policy 2/2005.

reich der europäischen Integration bei. Alles in allem ist es den Herausgebern gelungen, ein sehr gutes deutschsprachiges Handbuch mit Lehrbuchcharakter auf den Markt zu bringen, welches ohne Einschränkung zur Anschaffung empfohlen werden kann.

Vor dem Hintergrund zunehmender theoretischer und thematischer Ausdifferenzierung der „neuen Internationalen Beziehungen" fragen *Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf* und *Michael Zürn* nach dem Forschungsstand und den Perspektiven der IB in Deutschland. Der aus einem Call for Papers hervorgegangene Sammelband soll einer systematischen Selbstreflexion der konzeptionellen und theoretischen Innovationen der letzten 15 Jahre dienen. In seiner Anlage gleicht er einem Handbuch, da zunächst im ersten Teil erkenntnistheoretische und konzeptionelle Grundlagen, im zweiten Teil klassische Themengebiete, und abschließend im dritten Teil neue Forschungsperspektiven diskutiert werden. Am Ende eines jeden Kapitels resümieren die Autoren jeweils mehr oder weniger erfolgreich die Bedeutung deutschsprachiger Beiträge in der internationalen Forschungslandschaft. Selbstbewusst, aber durchaus begründet, betonen die Herausgeber, dass sich die deutschen IB in den letzten 15 Jahren erheblich professionalisiert sowie sich ihr Stellenwert in Deutschland und weltweit verbessert habe. So scheinen allerdings auch andere nationale Forschungstraditionen irrelevant zu werden, und das Buch gleicht in seiner Anlage eher einem Vergleich von in Deutschland ansässiger Forschung mit den IB in den Vereinigten Staaten. Vor diesem Hintergrund stellt sich dann auch die Frage, ob dieser Vergleichsmaßstab nicht letztlich einen *bias* mit sich bringt, und der distinkte Charakter deutscher IB-Forschung dementsprechend überzogen dargestellt ist. Letztlich zählt aber, dass die einzelnen Beiträge von durchgängig hohem Niveau sind und eine gute Orientierung in dem Kanon deutscher IB-Forschung bieten. Dabei sind nicht alle Kapitel von unbedingter Relevanz für an dem Phänomen der europäischen Integration Interessierte. Auch sind die Artikel nicht immer unmittelbar eingängig geschrieben, und so eignet sich das gesamte Buch eher für Fortgeschrittene und speziell an den IB interessierte Leser. Doch die Beiträge zur Metatheorie, aber vor allem die Darstellung des Regierens jenseits der Staatlichkeit durch *Markus Jachtenfuchs* geben einen instruktiven Einblick in Debatten, welche auch im Bereich der europäischen Integration Einzug gehalten haben.

Das Mosaik der europäischen Integration

Theorien der europäischen Integration sind systematische Reflektionen über den Prozess intensivierter politischer Kooperation, über die Entwicklung politischer Institutionen sowie über deren Ergebnisse. Von diesem weit angelegten Begriff ausgehend möchte der von *Antje Wiener* und *Thomas Diez* herausgegebene Band einen Überblick über eben jene Reflektionen geben. Dabei teilen sie die Beobachtung Puchalas, dass eine jede Theorie auf Grund unterschiedlicher ontologischer und epistemologischer Annahmen eine andere Perspektive auf das Phänomen der europäischen Integration bietet. Den Herausgebern zufolge bilden diese Perspektiven letztlich ein dauerhaft unvollständiges Mosaik, welches ein komplettes Bild der europäischen Integration aber zumindest erahnen lasse. Vorwiegend wurden die Referenztheoretiker selbst eingeladen, über ihren Beitrag zu diesem Mosaik zu reflektieren, und so versammelt das Buch eine Reihe namhafter Autoren wie, um nur einige zu nennen, Philippe Schmitter, Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch. Nach einer Darstellung der ideengeschichtlichen Wurzeln soll der eigene Ansatz anhand eines typischen Falls und anhand eines Testfalls – der Erweiterung der Europäischen Union (EU) – erläutert werden. Die Erwartung der Herausgeber ist, dass sich auf Grund dieser unterschiedlichen Perspektiven auch die ausgewählten typischen Fälle sowie die an den Testfall angelegten Fragestellungen deutlich voneinander unterscheiden.

In ihrem Einleitungskapitel identifizieren die Herausgeber zunächst drei Phasen der Entwicklung der Integrationstheorien: eine erklärende, eine analytische und eine konstruktive Phase. Die chronologisch sowie anhand der dominanten Fragestellung vorgenommene idealtypische Einteilung ist zwar in der Realität nicht immer durchzuhalten. Sie hilft aber doch, die einzelnen Steine des Theorienmosaiks zunächst grob voneinander abzugrenzen und den Band logisch zu strukturieren. Die erklärende Phase sei vorwiegend von Ansätzen aus dem Bereich der IB geprägt, welche den Prozess der Schaffung supranationaler Institutionen zu erklären versuchen. Erst in den 1980ern und mit der Einheitlichen Europäischen Akte rückten eben jene Institutionen selbst ins Blickfeld der Integrationsforschung. Der Fokus in dieser zweiten Phase liege immer stärker in der interdisziplinären Analyse des Regierens auf europäischer Ebene. In den 1990ern beginne schließlich die dritte, konstruktive Phase, in welcher sozialkonstruktivistische und kritische post-strukturalistische Ansätze immer stärker auch normative Fragen über die Konstruktion Europas aufwürfen.

Als Beitrag zur erklärenden Phase ist zunächst *Frank Schimmelfennigs* kritische Einführung in Andrew Moravcsiks LI hervorzuheben. Die Entscheidung zur Schaffung des Binnenmarktes wählt er zum einen als idealtypischen Fall aus, da hier alle Hintergrundvariablen für die Anwendung des LI gegeben seien. Zum anderen fragt er hinsichtlich des Testfalls nach den Gründen für die Entscheidung zur Erweiterung. Dabei gelingt es Schimmelfennig nicht nur, die Anwendung des LI zu demonstrieren, sondern auch auf Schwächen und Grenzen seiner Erklärungskraft hinzuweisen. *Mark Pollacks* Kapitel zu den „neuen Institutionalismen", insbesondere zum rationalistischen und historischen Institutionalismus, stellt einen Beitrag zur analytischen Phase dar.[5] Als die weltweit am dichtesten institutionalisierte internationale Organisation sei die Europäische Union nunmehr eine ausgezeichnete Projektionsfläche für Ansätze der vergleichenden Politikwissenschaft. Diese fragen vor allem nach (längerfristigen) Wirkungen dieser Institutionen auf Exekutive, Legislative und Judikative. Allerdings, bemerkt Pollack, seien die neuen Institutionalismen Theorien mittlerer Reichweite, welche Institutionen bereits voraussetzen, so dass die wesentlichen Gründe für Integration exogen bleiben müssten. Zudem basiere die rationalistische Variante auf äußerst strikten Annahmen und blende dadurch Aspekte aus, die vermutlich eher von soziologischen und sozialkonstruktivistischen Ansätzen erfasst werden könnten. Als Bestandteil der konstruktiven Phase habe der Sozialkonstruktivismus, so *Thomas Risse* in seinem Aufsatz, erst sehr spät einen spill-over aus den IB in den Bereich der europäischen Integration erfahren. Dennoch sei dieser Ansatz sehr schnell aus den metatheoretischen Wolken auf dem Boden der Empirie gelandet. Insbesondere drei wesentliche Aspekte trage der Sozialkonstruktivismus zu Fragen der europäischen Integration bei: Erstens lasse der Ansatz ein tiefer gehendes Verständnis der Europäisierung zu. Zweitens verweise er auf die konstitutiven Effekte europäischer Normen und Regeln auf Identitäten und Interessen der Akteure. Und drittens erlaube ein Fokus auf kommunikative Praktiken das Verständnis für die diskursive Konstruktion Europas und der Union.

Trotz der originellen Anlage des Buches und weiterer interessanter, doch hier nicht speziell hervorgehobener Beiträge, muss allerdings konstatiert werden, dass dem Band eine gewisse Kohärenz fehlt. Zum einen scheinen die Herausgeber große Mühe gehabt zu haben, manchem Referenztheoretiker beziehungsweise mancher Referenztheoretikerin das zu Grunde liegende Konzept nahe zu bringen. So

5 Siehe hierzu auch in längerer Form Mark A. Pollack: Theorizing The European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?, in: Annual Review of Political Science 8/2005, S. 357–398.

werden vereinzelt Gegenmodelle zum Theorienmosaik entworfen oder der Testfall Erweiterung schlichtweg ignoriert. Zum anderen kommt bei einer solchen Anlage natürlich auch die kritische Reflexion des eigenen Ansatzes deutlich zu kurz. So schwankt die Qualität der einzelnen Beiträge erheblich, und die im Schlusskapitel vorgenommene Gesamtschau, welche nach Ansicht der Herausgeber das Bild des Theorienmosaiks verdeutlichen sollen, wirkt eher künstlich. Als Lehr- und Handbuch ist der Sammelband daher nur bedingt zu empfehlen.

Integrationstheorien für die Hosentasche

Ganz anders das von *Hans-Jürgen Bieling* und *Marika Lerch* herausgegebene UTB-Taschenbuch: Hier sind die jungen Autoren alle ‚auf Linie gebracht' und die Qualität der Artikel ist fast durchgängig hoch. Die Gliederung des Bandes orientiert sich allerdings etwas weniger an sich wandelnden Fragestellungen denn an historisch bedingten Theorieentwicklungen. Die Hauptblöcke bilden hier zunächst die klassischen Ansätze (wie Föderalismus und Neofunktionalismus), daraufhin Modifikationen (wie beispielsweise vom Intergouvernementalismus zum LI) sowie neue Perspektiven (wie das Konzept der Europäisierung), und letztlich neuere konstruktivistische, feministische und interdisziplinäre Impulse. Ähnlich dem von Schieder und Spindler herausgegebenen Band werden 15 Ansätze auf je circa 25 Seiten präsentiert, die alle der gleichen logischen Struktur folgen: Nach der Darstellung der ideengeschichtlichen Wurzeln werden anhand der ReferenztheoretikerInnen zunächst ontologische, epistemologische und normative Aspekte eines jeden Ansatzes erläutert. Der Diskussion interner Differenzierungen und Weiterentwicklungen folgt ebenfalls ein didaktisch aufbereiteter Literaturapparat.

In seiner Einführung in den klassischen Ansatz des Intergouvernementalismus Stanley Hoffmanns kann *Hans-Jürgen Bieling* mit gängigen Verkürzungen und Fehlinterpretationen aufräumen. Zwar teile der Intergouvernementalismus die realistische Prämisse der analytischen Priorität nationalstaatlicher Interessen. Jedoch würden bei Hoffmann viel stärker auch die historischen Kontextbedingungen, die Führungskraft nationaler Politiker sowie die Kontingenz von Entscheidungen betont. Zumal dieser selbst eine mechanische Kausalität für die Analyse der Weltpolitik ablehne, handele es sich beim Intergouvernementalismus viel eher um ein heuristisches Analyseraster zum besseren Verständnis konkreter empirischer Phänomene. *Wolfgang Wagner* stellt in seinem Beitrag einen Ansatz vor, welcher trotz seiner regelmäßigen Anwendung in Kompendien zu Integrationstheorien bisher selten eine eigenständige Erwähnung gefunden hat. Der aus der vergleichenden Politikwissenschaft stammende und hauptsächlich von Fritz Scharpf und Renate Mayntz entwickelte akteurszentrierte Institutionalismus versucht anhand spieltheoretischer Modelle komplexe Akteurskonstellationen darzustellen und dabei der Zweckrationalität von Akteuren ebensoviel Bedeutung zuzumessen wie den sie umgebenden Institutionen. Dies erlaubt auf der einen Seite die Systematisierung von typischen Kooperationshindernissen und damit eine Einschätzung der Wahrscheinlichkeit ihrer Überwindung. Auf der anderen Seite konnte auf Grund empirischer Beobachtungen dementsprechend überraschender Steuerungsfähigkeit dieser Ansatz wesentlich weiterentwickelt und mit anderen Perspektiven verbunden werden. Gerade für Politikwissenschaftler sehr aufschlussreich ist auch der im dritten Hauptblock vorgestellte Beitrag *Ulrich Halterns* zu Integration durch Recht (Integration Through Law – ITL). Er stellt die Forschungsarbeiten Joseph Weilers vor, welchem die Sensibilisierung der Politikwissenschaft für die Rolle des Rechts im europäischen Integrationsprozess zu verdanken ist. ITL werfe Licht auf zunächst unbeachtete, da formal-juristische Aspekte, die sich für die Entwicklung des inzwischen weltweit einzigartigen gemeinschaftlichen Rechtsraumes als bedeutend erwiesen haben. Allerdings operiere dieser Ansatz mit einem äußerst blassen

und untertheoretisierten Rechtsbegriff, der aktuelle Debatten über Legitimität und Identität der Europäischen Union kaum zu fassen vermag.

Anders als bei dem zuvor diskutierten Band wird bei diesem Buch der kritischen Reflexion deutlich mehr Raum gegeben. Zwar geht dies bei einzelnen Autoren teilweise etwas zu Lasten der eigentlichen Darstellung. Dennoch vermögen die Anlage dieses Buches und die durchgängig verständlich geschriebenen Artikel ein sehr viel deutlicheres Bild des Phänomens der europäischen Integration zu entwerfen, so dass sich dieser Sammelband sowohl für die Lehre als auch als Handbuch für den Eigenbedarf ausgezeichnet eignet.

Resümee

Über einen Mangel an Ansätzen zur Beschreibung des Phänomens der europäischen Integration und der internationalen Beziehungen kann also nicht geklagt werden. Die Zusammenfassung dieses Theorien- und Perspektivenpluralismus war die Absicht der hier vorgestellten Sammelbände. Ausgehend von jeweils guten Einführungskapiteln, in denen die Herausgeber die entsprechenden Begriffe definieren sowie die Auswahl der Ansätze begründen, bieten alle vier hier vorgestellten Sammelbände durchaus gute Orientierungen in der komplexen Forschungslandschaft und Theoriewelt.

Die drei anfangs dargelegten Beobachtungen eines zunehmend weit angelegten Theorieverständnisses, einer an metatheoretischen Kriterien vorgenommenen Unterscheidung der einzelnen Ansätze, sowie einer sich daraus ergebenen Möglichkeit und Tendenz zu Brückenschlägen zwischen handlungstheoretischen Paradigmen und politikwissenschaftlichen Teilgebieten, stimmen durchaus optimistisch, spiegeln sie doch die realweltlichen Entwicklungen der letzten Jahre wieder. Vor dem Hintergrund einer immer schwieriger werdenden Trennung von Innen und Außen erscheint eben auch eine Isolierung von vergleichender Politikwissenschaft und IB problematisch. Die diskutierten Bände lassen vermuten, dass sich die theoriegeleitete Forschung diesen Herausforderungen stellt und nicht ihre Bodenhaftung verlieren wird. Bei allen Brückenschlägen muss allerdings auch vor zwei Dingen gewarnt werden. Zum einen fällt auf, dass methodische Gesichtspunkte in allen diskutierten Bänden kaum Erwähnung finden. So bleibt zu befürchten, dass die zunehmende Auffächerung theoretischer Perspektiven mit einem methodischen *anything goes* einhergeht und die Beschreibungen der Blinden letztlich nichts zum Verständnis des Elefanten beitragen. Zum anderen bemängeln *Klaus Dieter Wolf* und *Gunther Hellmann* zu Recht die auffällige Geschichtsvergessenheit der IB-Forschung. Beide Aspekte dürfen aber nicht aus dem Rahmen der Forschungslandschaft fallen. Gerade hier, und insbesondere auf dem deutschsprachigen Markt, besteht weiterhin großer Bedarf an guten Büchern.

PROJEKTE & NETZWERKE

EU-CONSENT: Welche Optionen für die Zukunft der Europäischen Union?

*Anne Faber und Jana Fleschenberg**

Der Verfassungsvertrag gescheitert? Die Europäische Union gelähmt durch den Streit um den Finanzhaushalt für die Jahre 2007 bis 2013 und die Gemeinsame Agrarpolitik? Wie viele neue Mitglieder kann die Union noch aufnehmen? Steht die Europäische Union momentan vor ihrer größten Krise, die sie in eine Phase der Stagnation führt, oder bietet gerade diese Krise eine historische Chance für neue Weichenstellungen?

Diesen Fragestellungen geht seit dem 1. Juni 2005 das interdisziplinäre EU-Exzellenznetzwerk „Wider Europe, Deeper Integration – Constructing Europe" (EU-CONSENT) nach. Als EU-Exzellenznetzwerk soll EU-CONSENT europaweit bereits existierende Expertise und Forschungsaktivitäten themenbezogen verknüpfen und neue, gemeinsame Forschungsaktivitäten in Europa anstoßen. Vor dem aktuellen Hintergrund der gegenwärtigen Krise der Europäischen Union nach der Ablehnung des Verfassungsvertrages und des Streits um die künftige Finanzierung und Erweiterung der Union werden so 25 Forschergruppen aus 22 EU-Mitgliedstaaten sowie drei Kandidatenländern Szenarien und Strategien für die Zukunft der Union entwickeln. Dass eine europaweite Verknüpfung der Forschung zu diesen Themen vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise aktueller und notwendiger ist als je zuvor, zeigt die breite, oft aber mit diffusen Argumenten geführte, sehr heterogene und oft konzeptlose Debatte zur Zukunft der Europäischen Union in Politik und Wissenschaft aller 25 Mitgliedstaaten.

Über die europaweite Verknüpfung von Forschung und Lehre in den Themenbereichen Vertiefung und Erweiterung der Union hinaus sind die Ziele des Netzwerkes:

- die Analyse und Identifikation sich gegenseitig verstärkender Effekte und Interaktionen des Vertiefungs- und Erweiterungsprozesses durch die Untersuchung der „Lehren aus der Vergangenheit";
- die Entwicklung und Ausarbeitung verschiedener Szenarien (siehe Abbildung 2) für mögliche Entwicklungspfade der Union sowie die Erstellung von Sets analytischer und normativer Ansätze und Hypothesen;
- der ‚Test' der entwickelten Szenarien in enger Kooperation mit politischen und administrativen Akteuren auf der nationalen und der europäischen Ebene;
- die Erarbeitung einer multi-disziplinären Perspektive zur Analyse des Erweiterungs- und Vertiefungsprozesses, die den maßgeblichen Forschungsergebnissen in den vier thematischen Schwerpunkten von EU-CONSENT (siehe Abbildung 1) Rechnung trägt.

* Dr. Anne Faber, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jean Monnet Lehrstuhl von Prof. Wessels, Universität zu Köln und zuständig für die Koordination des gemeinsamen theoretischen und methodischen Rahmens von EU-CONSENT sowie für die Erstellung eines Kerncurriculums und virtueller Lerneinheiten zu EU-CONSENT. Jana Fleschenberg, Dipl. Reg. Wiss., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jean Monnet Lehrstuhl von Prof. Wessels, Universität zu Köln, zuständig für das Projekt- und Finanzmanagement im Exzellenznetzwerk EU-CONSENT.

Koordiniert wird das Exzellenznetzwerk EU-CONSENT vom Jean Monnet Lehrstuhl Prof. Wolfgang Wessels am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen an der Universität zu Köln. Zur Durchführung der Arbeit von EU-CONSENT stellt die Europäische Kommission für den Zeitraum von vier Jahren insgesamt 3,7 Millionen Euro zur Verfügung.

In der ersten Phase des Projektes stehen die Entwicklung eines Analyserahmens, der von vier möglichen Entwicklungsszenarien für die Europäische Union ausgeht, sowie die Erarbeitung einer innovativen Terminologie im Vordergrund, um die neuen Realitäten in der EU-25 zu erfassen. Dabei wird zunächst in den einzelnen Arbeitspaketen (siehe Abbildung 1) der bisherige Forschungsstand erfasst, um anschließend die Forschungsarbeit fortführen, ausbauen und eine stärkere thematische und theoretische Vernetzung der beteiligten Partnerinstitutionen erzielen zu können.

Abbildung 1: Thematische Struktur und Arbeitspakete EU-CONSENT

WP I	HORIZONTAL INTEGRATION AND COMMUNICATION	(G. Bonvicini, M. Karasinska-Fendler, W. Wessels)
WP IV INSTITUTTIONS & POLITICAL ACTORS (E. Best)	WP V: DEMOCRATIC LIFE (M. Karasinska-Fendler)	WP VI: ECONOMIC & SOCIAL POLICIES (I. Begg)	WP VII: EXTERNAL & INTERNAL SECURITY (G. Bonvicini, A. Vasconcelos)
WP II/III	ANALYTICAL & NORMATIVE APPROACHES & SETS OF EXPECTATIONS	(B. Laffan, W. Wessels)
WP VIII	EU – 25 WATCH	(B. Lippert)
WP IX	WEB- CONSENT	(E. Greco / M. Cricorian)
WP X:	TEACHING ON DEEPENING & ENLARGEMENT	(W. Wessels)
WP XI :	PhD CENTER OF EXCELLENCE	(A. Agh)
WP XII	EXTERNAL IMPACT AND DISSIMINATION	(G. Herolf)
WP XIII :	COORDINATION CONSENT ACTIVITIES	(W. Wessels)
WP XIV :	EVALUATION OF THE NETWORK	(G. Herolf / L. Rovna)

Theoretischer und methodischer Rahmen von EU-CONSENT[1]

In Folge der letzten sowie der bevorstehenden Erweiterungsrunden (2004 und 2007/2008) und der gegenwärtigen Krise der Europäischen Union scheint die Zukunft der Union unvorhersehbar und unplanbar geworden zu sein. Dies ist allerdings kein so neues Phänomen wie in der gegenwärtigen Debatte oft suggeriert: die Geschichte der europäischen Integration ist im Gegenteil *per se* schon immer genau dadurch charakterisiert gewesen, dass es sich hierbei um einen ergebnisoffenen Prozess ohne *finalité politique* handelte.

Vor diesem Hintergrund analysiert EU-CONSENT verschiedene Optionen für die Zukunft der Europäischen Union. Kernthese – und erstes Szenario – ist, dass sich die Europäische Union gegenwärtig in einem grundlegenden Prozess der Neuorientierung befindet (‚the reinvented Union'), der insbesondere im Hinblick auf den Verfassungsvertrag zum ersten Mal auch substantielle Reformversuche beinhaltet, die ein Abrücken von der Methode Monnet zu signalisieren scheinen. Dies impliziert auch, dass nach der bislang größten Erweiterungswelle in der Geschichte der Union alle Mitgliedstaaten in dieser neuen Union neue Mitglieder sind. Die weitere (konstitutionelle) Entwicklung der Union wird sich nach diesem Szenario daher weitgehend von der Logik der Pfadabhängigkeit lösen und neue

1 Vgl. Anne Faber: The theoretical and methodological framework of EU-CONSENT, Arbeitspapier, Köln, Juli 2005.

Formen der Zusammenarbeit und Institutionalisierung etablieren, die auch neue Modelle differenzierter Integration einschließen können.

Der Wandlungs- oder Neuorientierungsprozess, der durch die parallele Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union in den letzten Jahren ausgelöst worden ist, könnte durch sich gegenseitig positiv verstärkende Effekte dieser beiden Prozesse jedoch auch zu einem (zweiten) Szenario einer ‚virtuous spiral of success' führen. Nach diesem Szenario resultiert der Erweiterungsprozess in einer Effizienzsteigerung des institutionellen Gefüges und hierdurch wiederum in einer vergrößerten Absorptionskapazität der Union gegenüber neuen Mitgliedstaaten. Die demokratische Legitimationsbasis der Europäischen Union wird durch die Erweiterung und die institutionellen Reformen gestärkt und trägt zu einem wachsenden Gefühl einer belastbaren gemeinsamen europäischen Identität bei.

Ein dem diametral entgegengesetztes drittes Entwicklungsszenario besteht in der Erosion der Europäischen Union und ihrer gegenwärtigen institutionellen Struktur auf Grund einer Überlastung durch die rapide gestiegene Mitgliederzahl und die dadurch exponentiell gestiegenen Interessens- und Präferenzkonflikte in allen Politikbereichen (‚vicious spiral of overstrain and overstretch'). Die gemeinsamen Politiken werden unter der gewachsenen Zahl der Mitgliedstaaten und ihrer Interessen leiden; das politische System der Union wird die entstehenden Konflikte und Handlungserfordernisse nicht akkomodieren können. Es kommt nach diesem Szenario daher zu *output failures* und zu einer wachsenden Instabilität des gesamten Systems.

Ein viertes Szenario schließlich geht davon aus, dass alle Mitgliedstaaten der Union gegenwärtig den Status quo einer (möglicherweise sich weiterhin krisenhaft verschärfenden) Weiterentwicklung der Union vorziehen werden. Die selbstverordnete Denkpause könnte damit zu einem charakteristischen Merkmal der kommenden Jahre werden und weitere institutionelle wie politische Entscheidungen und Veränderungen verhindern beziehungsweise aufschieben. Die Konsolidierung des *acquis communautaire* auf dem aktuellen Entwicklungsstand stünde im Rahmen dieses vierten Entwicklungsszenarios im Vordergrund.

Abbildung 2: Vier Szenarien für die Zukunft der EU

Insbesondere im Hinblick auf empirisch-analytische politikwissenschaftliche Theoriebildung zur Europäischen Union und zum europäischen Integrationsprozess fehlen bislang Ansätze, die die Auswirkungen von Erweiterungsrunden auf die europäische Polity sowie die Interaktionen zwischen Erweiterung und Vertiefung systematisch und vergleichend zu analysieren versuchen. Weder sind Erweiterungen und deren Konsequenzen in den klassischen Integrationstheorien Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus berücksichtigt worden, noch spielen sie in neueren Ansätzen der EU-Forschung wie dem Mehrebenenansatz oder dem Neuen Institutionalismus eine bedeutende Rolle. Stattdessen liegt eine Vielzahl von Einzelfallstudien zu einzelnen Erweiterungsrunden und deren Ursachen vor, die aber nur selten verallgemeinerbare Rückschlüsse auf Trends der Entwicklung der Union nach einer Erweiterung zulassen.

EU-CONSENT soll genau diesen blinden Fleck in der Integrationsforschung durch die Erstellung eines Sets *analytischer* Hypothesen (Ansätze) und die Definition *normativer* Erwartungen (Szenarien) hinsichtlich der wechselseitigen Effekte von Erweiterung und Vertiefung auf die Fortentwicklung des europäischen Integrationsprojektes schließen. Hierzu werden zunächst die Auswirkungen früherer Erweiterungsrunden auf die institutionelle Struktur (Arbeitspaket IV), auf das demokratische Leben, die Transparenz und Identität in der Union (Arbeitspaket V), auf Veränderungen in zentralen Politikfeldern wie der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Arbeitspaket VI) und auf die Außen- und Sicherheitspolitik (Arbeitspaket VII) im Hinblick auf folgende Fragestellungen analysiert:

- Wie und in welchem Ausmaß haben vergangene Erweiterungsrunden das Gesicht der Europäischen Union und ihren *modus operandi* verändert?
- Welche verallgemeinerbaren Schlussfolgerungen lassen sich hinsichtlich systematischer Effekte von Erweiterungsrunden auf die Fortentwicklung des europäischen Integrationsprozesses ziehen?
- Welchen Integrationshürden haben vorangegangene Erweiterungsrunden geschaffen, und welche *windows of opportunity* haben sie im Integrationsprozess eröffnet?
- Hat eine Vertiefung des Integrationsprozesses die Union für potenzielle Bewerber attraktiver gemacht, oder hat sie nur dazu geführt, dass Bewerberstaaten lieber so schnell wie möglich beitreten wollten, um als Vollmitglieder weitere Veränderungen und Vertiefungen mitbestimmen (verhindern) zu können?

Parallel zur Arbeit in den vier thematischen Arbeitspaketen (IV – VII) wird das übergreifende Arbeitspaket II/III unter dem Titel „Analytical and normative approaches and sets of expectations" zunächst im Rahmen der folgenden vier Arbeitsschritte vorgehen:

- Identifikation und Definition von Kernbegriffen, wie zum Beispiel Vertiefung, Integration, Identität, um eine gemeinsame Verständigungsbasis für die spätere Verknüpfung von Forschungsergebnissen zu schaffen und damit ein multi- und interdisziplinäres Arbeiten zu ermöglichen;
- umfassende Beschreibung, Analyse und Kategorisierung von Effekten der Erweiterungsrunden auf das europäische Integrationsprojekt und umgekehrt;
- Identifikation und Einordnung von bestehenden theoretischen Ansätzen zur Analyse und Messung von Wandel im europäischen Integrationsprozess;
- Erarbeitung detaillierter, multi-disziplinärer Szenarien zur Zukunft der Europäischen Union.

Integrierende Aktivitäten und Verbreitung der Ergebnisse

Der gemeinsame Rahmen, in dem diese Fragestellungen bearbeitet werden, umfasst

eine Bandbreite integrierender Netzwerkaktivitäten, die die Projektpartner in das Netzwerk einbinden und zugleich einen wesentlichen Beitrag zur Verbreitung der erzielten Forschungsergebnisse in verschiedenen Zielgruppen (Wissenschaftler, politische Entscheidungsträger, Medien, Multiplikatoren in der Zivilgesellschaft und andere) liefern. Hierzu zählen:

- *gemeinsame Veranstaltungen* (Konferenzen und Workshops auf der Ebene der Arbeitspakete und der Teams);
- *Kooperation im Rahmen von EU-25 Watch*, das die nationalen Debatten in allen Mitgliedstaaten und Kandidatenländern zu zentralen europapolitischen Themen (wie etwa die Akzeptanz des Verfassungsvertrages und die Einstellung gegenüber der Erweiterung) aus der Sicht verschiedener Akteursgruppen analysiert und dokumentiert;
- *WEB-CONSENT*, die Website des Exzellenznetzwerkes, die die zentrale Plattform für die Verbreitung der Forschungsaktivitäten und -ergebnisse von EU-CONSENT repräsentiert;
- *gemeinsame Lehrtätigkeiten* in Form von traditionellen und virtuellen Lerneinheiten auf der Grundlage eines zu entwickelnden gemeinsamen Kerncurriculums sowie der Aufbau von *EDEIOS*, bestehend aus virtuellen Lerneinheiten zu spezifischeren Aspekten der Vertiefung und Erweiterung der Union;
- *gemeinsame Aktivitäten zur Verbreitung der Forschungsergebnisse* durch Politikberatung sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene (Veranstaltungen, Publikationen, Teilnahme an Expertentreffen), öffentliche Veranstaltungen und Kontakte mit Vertretern/innen der Zivilgesellschaft, gemeinsame Publikationen in Form von *working* und *policy papers* sowie Monografien und Zeitschriftenbeiträgen, den Aufbau einer gemeinsamen Datenbank (inklusive eines Verzeichnisses der beteiligten Partner und ihrer Forschungsschwerpunkte, einer Online-Bibliothek, einer Bibliographie und eines Kerncurriculums) im Rahmen der Projektwebsite (WEB-CONSENT).

Ein besonderer Schwerpunkt der Arbeit von EU-CONSENT und gleichzeitig ein Kerninstrument zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit des Exzellenznetzwerkes liegt in der von Beginn an gezielten Einbindung und Förderung von Nachwuchswissenschaftler/innen durch die Bildung eines ‚Centre of Excellence' für DoktorandInnen, in dessen Rahmen insgesamt sechs *Summer* beziehungsweise *Winter Schools* zu den Themenschwerpunkten der einzelnen Arbeitsbereiche von EU-CONSENT (siehe Abbildung 1) durchgeführt werden. Darüber hinaus werden Nachwuchswissenschaftler/innen als Evaluatoren/innen des Arbeitsfortschritts, der Forschungsergebnisse und des Grades der Vernetzung innerhalb von EU-CONSENT eingebunden.

EU-CONSENT versteht sich zudem als ein Netzwerk von Netzwerken und ist daher daran interessiert, über die bestehenden Partner hinaus weitere Expertise einzubinden, um so einen noch weiter reichenden Austausch zwischen ForscherInnen und NachwuchswissenschaftlerInnen im europäischen Kontext aufzubauen.

Kontakt und weitere Informationen:

Prof. Dr. Wolfgang Wessels
(Koordinator EU-CONSENT)
Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen
Universität zu Köln
Gottfried-Keller-Straße 6
50931 Köln
Tel.: +49 22 14 70 41 31
Fax: +49 22 19 40 25 42
Email: wessels@uni-koeln.de

Dipl. Reg. Wiss. Jana Fleschenberg
(Projektmanagerin EU-CONSENT)
Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen
Universität zu Köln
Gottfried-Keller-Straße 6
50931 Köln
Tel.: +49 22 19 40 25 41
Email: jana.fleschenberg@uni-koeln.de

TAGUNG

Zwischen Mitgliedstaaten und Völkerrecht: Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft

*Joachim Bielitz**

Fragt man nach den Bereichen der Internationalen Politik und des Völkerrechts, in denen die Europäische Gemeinschaft eine hervorgehobene Rolle spielt, so ist neben der Liberalisierung des Welthandels und der Entwicklungshilfe die Umweltpolitik sicherlich an vorderster Stelle zu nennen. Es kann daher nicht verwundern, dass der AEI, der dem Tätigwerden von Union und Gemeinschaft auf internationaler Ebene derzeit in einer Tagungsreihe besondere Aufmerksamkeit zuteil werden lässt, dem Bereich der Umweltpolitik eine eigene Tagung widmete.

In seiner Einführung in die Thematik rief *Peter-Christian Müller-Graff* zunächst den Teilnehmern die Gründe für die Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Umweltpolitik ins Gedächtnis: Umweltschutz könne allein auf nationaler Ebene nicht effektiv geleistet werden, sondern erfordere eine effiziente Kooperation auf supra- und internationaler Ebene. Als in rechtlicher Hinsicht besonders weit entwickelter Integrationsverbund sei daher die Gemeinschaft für die Wahrnehmung von Umweltschutzaufgaben in besonderer Weise geeignet. Zudem dürfe nicht übersehen werden, dass Umweltschutzmaßnahmen regelmäßig zu Wettbewerbsbeschränkungen führen und ein Tätigwerden der Gemeinschaft daher auch zum Schutz des innereuropäischen Binnenmarktes vor Wettbewerbsverzerrungen erforderlich sei. Müller-Graff erinnerte daran, dass dementsprechend die Gemeinschaft umweltbezogene Rechtsakte zunächst auf ihre Kompetenz zur Harmonisierung des Binnenmarktes ge-

Die Europäische Gemeinschaft in der internationalen Umweltpolitik

Interdisziplinäre Wissenschaftliche Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration in Zusammenarbeit mit der Universität Würzburg

Würzburg, 1.–2. Juli 2005

Wissenschaftliche Leitung
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, AEI, Universität Heidelberg
Prof. Dr. Eckhard PACHE, Universität Würzburg
Prof. Dr. Dieter H. SCHEUING, Universität Würzburg

Grußwort
Prof. Dr. Klaus LAUBENTHAL, Juristischen Fakultät, Universität Würzburg

Einführung in die Thematik
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF

Panel I: Grundlagen der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft

EG-Umweltpolitik im geltenden Primärrecht und im neuen Verfassungsvertrag
Prof. Dr. Astrid EPINEY, Universität Freiburg im Uechtland

Postulate und Konzepte: Zur Durchsetzbarkeit und Durchsetzung der EG-Umweltpolitik
Prof. Dr. Meinhard SCHRÖDER, Universität Trier

Die institutionellen Akteure der EG-Umweltpolitik auf der Grundlage der Binnenmarktintegration, des genuinen Umweltschutzes und der internationalen Umweltkooperation
Prof. Dr. Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Universität Würzburg

Die ökonomische Dimension der EG-Umweltpolitik
Dr. Hubert MANDERY, BASF AG, Ludwigshafen

* Joachim Bielitz, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Staatsrecht, Völkerrecht, Internationales Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Universität Würzburg.

stützt habe, bevor 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) ausdrückliche Kompetenzen der Gemeinschaft für den Bereich des Umweltrechts begründet wurden.

Kohärenz und Effizienz als Leitmotive des Europäischen Umweltrechts

Im Anschluss an diese Einführung war der erste Teil der Tagung den Grundlagen der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft gewidmet. *Astrid Epiney* gab einen Überblick über die Grundlagen der europäischen Umweltpolitik im geltenden Primärrecht und konzentrierte sich dabei insbesondere auf die Kompetenzen der Gemeinschaft bei der Binnenrechtsetzung. Als Rechtsgrundlagen kommen für die Rechtsetzung auf dem Gebiet des Umweltrechts insbesondere die Artt. 95 Abs. I und 175 Abs. II EGV in Betracht; doch ergibt sich eine Pflicht zur Berücksichtigung umweltpolitischer Belange auch bei der Rechtsetzung in anderen Politikbereichen aus der Querschnittsklausel des Art. 6 EGV. Epiney betonte die Notwendigkeit einer Abgrenzung zwischen den verschiedenen im konkreten Einzelfall in Betracht kommenden Zuständigkeiten sowohl auf Grund der unterschiedlichen Verfahrensanforderungen als auch wegen der divergierenden Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Abweichung von Gemeinschaftsrecht nach Art. 95 einerseits und auf Grund der Schutzverstärkungsklausel nach Art. 176 andererseits. Maßgebliches Abgrenzungskriterium ist nach der Rechtsprechung des EuGH der Schwerpunkt der jeweiligen Regelung; der Weg der Doppelabstützung kann nur dann gewählt werden, wenn ein Schwerpunkt nicht zu ermitteln ist und hinsichtlich des Verfahrens und der Schutzverstärkungsoptionen keine Divergenzen zwischen beiden Rechtsgrundlagen bestehen.

Im Folgenden veranschaulichte Epiney die Kompetenzproblematik an zwei aktuellen und – auch in der folgenden Diskussion – durchaus kontrovers beurteilten Beispielen: Nicht als eine Frage der Abgrenzung verschiedener Zuständigkeiten, sondern als eine Frage der Reichweite der Rechtsetzungskompetenz aus Art. 175 Abs. II EGV erscheint die Problematik, ob der Gemeinschaft eine Kompetenz zur Einführung einer altruistischen Verbandsklage im Bereich des Umweltrechts zukommt. Während gegen eine solche Zuständigkeit vielfach der Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten angeführt wird, vertrat Epiney die Auffassung, dass diesem Grundsatz keine rechtlich eigenständige Bedeutung zukomme. Die Zulässigkeit derartiger Verfahrensregelungen ergebe sich bereits aus Art. 175 Abs. IV EGV; im Übrigen trenne das Gemeinschaftsrecht nicht in einer dem deutschen Recht vergleichbaren Weise zwischen materiellem Recht und dessen Durchsetzung. Da die Einführung einer Verbands-

Panel II: Europäische Gemeinschaft und internationale Umweltpolitik

Spektrum und Status der internationalen Umweltkonventionen
Prof. Dr. Wolff HEINTSCHEL VON HEINEGG, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder

Die Kompetenzen der EG für internationale Umweltpolitik
Siegfried BREIER, Europäische Kommission, Brüssel

Handlungsspielräume und Verpflichtungskonflikte im Spannungsfeld zwischen internationalen Abkommen und Gemeinschaftsrecht: das Beispiel der Kerosinsteuerproblematik
Prof. Dr. Eckhard PACHE, Universität Würzburg

Umsetzungsprobleme internationaler Umweltschutzkonventionen: das Beispiel des Kyoto-Protokolls – Emissionshandel als Instrument internationaler, europäischer und staatlicher Umweltpolitik
Dr. Wolfgang SEIDEL, Bundesumweltamt, Berlin

Kann die Europäische Union ihre Vorreiterrolle in der internationalen Klimapolitik glaubhaft fortsetzen?
Dr. Axel MICHAELOWA, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv

klage grundsätzlich der Verwirklichung der Ziele des Art. 174 diene, sei eine Zuständigkeit gemäß Art. 175 zu bejahen; freilich begrenzt auf eine Verbandsklage im Bereich des gemeinschaftsrechtlich determinierten Umweltrechts.

Als zweites Beispiel wählte Epiney die Problematik der Einführung von Nutzungsentgelten, also von Entgelten für die Verursachung von Beeinträchtigungen globaler Umweltgüter. Für die Frage nach der für die Einführung derartiger Nutzungsentgelte einschlägigen Rechtsgrundlage kommt es nach Epineys Auffassung maßgeblich auf den Anknüpfungspunkt derartiger Entgelte an. So sei bei produktbezogenen Entgelten, die sich zum Beispiel am Treibstoffverbrauch orientieren, Art. 93 EGV (Einstimmigkeitserfordernis) anzuwenden, während bei in Anknüpfung an das Emissionsverhalten oder die Infrastrukturnutzung erhobenen Nutzungsentgelten auf Grund des dominierenden Umweltbezuges Art. 175 EGV vorzugswürdig sei. Innerhalb des Art. 175 EGV wiederum sei wegen des Gegenleistungsbezuges derartiger Abgaben die Steuerklausel des Absatzes II nicht einschlägig, Kompetenzgrundlage sei vielmehr Absatz I (Mitentscheidungsverfahren). Die Sinnhaftigkeit einer unterschiedlichen Bewertung von Emissionsabgaben einerseits und Abgaben auf den Treibstoffverbrauch wurde freilich in der folgenden Diskussion wegen der sachlichen Nähe beider Anknüpfungspunkte kritisch in Frage gestellt.

EG-Umweltrecht: Rechtsdurchsetzung ‚von unten'

Im Mittelpunkt des nachfolgenden Vortrags von *Meinhard Schröder* standen die verschiedenen Instrumente und rechtspolitischen Strategien zur Sicherstellung der effektiven Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten. Als eines der insoweit wichtigsten Konzepte nannte Schröder die Mobilisierung des Einzelnen als Instrument der Vollzugskontrolle; ein Konzept, das in der Direktwirkung von Richtlinien ebenso zum Ausdruck käme wie in der Staatshaftung für Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht. Insbesondere mit Blick auf die Direktwirkung von Richtlinien sei wegen der insoweit sehr großzügigen Rechtsprechung des EuGH davon auszugehen, dass dieses Rechtsinstitut primär im Kontext der ‚Mobilisierungsstrategie' und weniger als Instrument des effektiven Individualrechtsschutzes zu sehen sei. Auch durch die Zuerkennung verfahrensunabhängiger Informationsansprüche (zum Beispiel durch die Umweltinformations-Richtlinie) wie auch verfahrensabhängiger Beteiligungsrechte (zum Beispiel durch die UVP- und Plan-UVP-Richtlinie) könne die Öffentlichkeit als Kontrollinstanz nutzbar gemacht werden. Schröder schloss sich der Auffassung von Epiney an, dass auch die Einführung einer Verbandsklage ein sinnvolles Instrument zur Durchsetzung des Umweltrechts sein könne, und verwies auch auf die Garantien der sowohl von der Gemeinschaft als auch von den Mitgliedstaaten unterzeichneten Aarhus-Konvention.

Einen Perspektivwechsel ermöglichten die folgenden Referate von *Gisela Müller-Brandeck-Bocquet* und *Hubert Mandery*, die die Umweltpolitik der Gemeinschaft aus politologischer Sicht beziehungsweise aus der Sicht der Wirtschaft beleuchteten. Dabei machte das Referat von Müller-Brandeck-Bouquet deutlich, dass die Abgrenzung verschiedener Kompetenzgrundlagen und die daraus resultierenden Verfahrensunterschiede nicht nur aus juristischem, sondern auch aus politologischem Blickwinkel von eminenter Bedeutung sind. Insbesondere das Europäische Parlament habe sich während der vergangenen zwei Jahrzehnte als „umweltpolitisches Gewissen" der Gemeinschaft erwiesen, so dass die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens tendenziell dem Umweltschutz zugute komme. Mandery wiederum rief den Teilnehmern der Tagung nachdrücklich ins Gedächtnis, dass man bei der Beurteilung der Sinnhaftigkeit umweltpolitischer und -regulatorischer Maßnahmen stets auch die durch derartige Maßnahmen verursachten Kosten in Relation zum mutmaßlichen ökologischen Nutzen im Auge behalten müsse.

Entdynamisierung des Umweltvölkerrechts

Auf der durch diese vier Vorträge gelegten Grundlage konnten im zweiten Teil der Tagung verschiedene Aspekte der Mitwirkung der Gemeinschaft in der internationalen Umweltpolitik vertieft werden. Einführend gab *Wolff Heintschel von Heinegg* einen Überblick über die Entwicklung des Umweltvölkerrechts und die unter Beteiligung der Gemeinschaft abgeschlossenen umweltvölkerrechtlichen Verträge. Als zentralen Auslöser für die in der Entwicklung des Umweltvölkerrechts liegende Zurücknahme der nationalen Souveränität hob von Heinegg die Tatsache hervor, dass eine gemeinsame Nutzung globaler Umweltressourcen zwingend sei – Umweltprobleme respektierten bekanntermaßen keine politischen Grenzen. Insbesondere im Anschluss an die Stockholmer Konferenz über die Umwelt des Menschen von 1972 wurde eine Vielzahl universeller völkerrechtlicher Verträge abgeschlossen. Stand dabei zunächst die Umwelt als Schutzgut um ihrer selbst willen im Mittelpunkt, so kam es mit der auch als ‚Erdgipfel' bezeichneten Konferenz von Rio de Janeiro 1992 zu einer verstärkten Verknüpfung von Umweltschutz und Entwicklungshilfe, die zu einer Privilegierung der Entwicklungsländer in zahlreichen umweltvölkerrechtlichen Verträgen führte. Zugleich traten in den Neunzigerjahren Spannungen zwischen wirtschafts- und umweltvölkerrechtlichen Regelungen deutlicher als zuvor zutage. Insgesamt sei derzeit eine Verlangsamung in der Entwicklung des Umweltvölkerrechts zu beobachten, die gleichermaßen auf den bereits erreichten hohen Kodifikationsstand wie auch auf wirtschafts- und entwicklungspolitische Einflüsse zurückzuführen sei. Eine Fortentwicklung des Umweltvölkerrechts sei daher auf absehbare Zeit vorrangig auf regionaler Ebene zu erwarten. Ganz überwiegend nur von regionaler Bedeutung sei schließlich auch das umweltbezogene Völkergewohnheitsrecht; die Deklarierung zum Beispiel des Vorsorgeprinzips als ein weltweit gültiger Satz des Völkergewohnheitsrechts sei politisches Wunschdenken fernab der rechtlichen Realität.

Umweltvölkerrecht im europäischen Kontext

Im folgenden Referat beschäftigte sich *Siegfried Breier* von der Europäischen Kommission ausführlich mit den Kompetenzen der Gemeinschaft für die Internationale Umweltpolitik. Breier ging zunächst auf den eng begrenzten Anwendungsbereich des Art. 174 Abs. IV EGV als einziger expliziter Außenkompetenz der Gemeinschaft im Umweltbereich ein, um sich danach den impliziten Kompetenzen der Gemeinschaft zuzuwenden. Derartige implizite Außenkompetenzen ergeben sich nach der AETR-Rechtsprechung des EuGH insbesondere aus der Parallelität von Innen- und Außenkompetenzen, wenn die Gemeinschaft von ihren Zuständigkeiten für die Binnenrechtsetzung Gebrauch gemacht hat. Die Abhängigkeit der Anerkennung einer Außenkompetenz von einer entsprechenden Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft hat allerdings zur Folge, dass die allermeisten umweltvölkerrechtlichen Abkommen als gemischte Abkommen unter Beteiligung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten geschlossen werden, da der Inhalt von Gemeinschaftsrechtsakten und völkerrechtlichen Abkommen nur selten deckungsgleich ist und eine ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft aus diesem Grund regelmäßig nicht besteht.

Die EG als Umweltvölkerrechtssubjekt: zunehmende Verpflichtungskonflikte

Hatten bis dahin die Kompetenzen der Gemeinschaft im Mittelpunkt gestanden, so beschäftigte sich *Eckhard Pache* im nachfolgenden Vortrag mit den völkerrechtlichen Bindungen der Gemeinschaft. Am Beispiel der auch in jüngster Zeit auf politischer Ebene wieder diskutierten Einführung einer Kerosinbesteuerung zeigte Pache auf, dass erstens völkerrechtliche Vorgaben für Rechtsetzungsakte der Gemeinschaft mit Umweltbezug sich nicht nur aus dem Umweltvölkerrecht, sondern ebenso auch aus dem Wirtschaftsvölkerrecht

und dem Internationalen Luftrecht ergeben können und dass zweitens die Gemeinschaft insoweit nicht nur an die von ihr selbst, sondern auch an die von ihren Mitgliedstaaten geschlossenen völkerrechtlichen Verträge gebunden sein kann. Derartige Bindungen der Gemeinschaft an völkerrechtliche Verträge ihrer Mitgliedstaaten können sich nicht nur aus einem formellen Beitritt der Gemeinschaft zu den jeweiligen Verträgen ergeben (der häufig bereits deshalb nicht in Betracht kommt, weil viele Abkommen nur Staaten zum Beitritt offen stehen), sondern auch aus einer informellen (Teil-) Rechtsnachfolge der Gemeinschaft in Verträge ihrer Mitgliedstaaten sowie schließlich auch aus gemeinschaftsrechtlichen Rücksichtnahmepflichten.

Eine informelle (Teil-) Rechtsnachfolge kommt freilich weder für Inter-se-Verträge der Mitgliedstaaten in Betracht (insoweit gilt vielmehr der Vorrang des Gemeinschaftsrechts) noch für bilaterale Verträge der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten, da eine Rechtsnachfolge in von verschiedenen Mitgliedstaaten mit einem Drittstaat abgeschlossene Verträge im Detail unterschiedlichen Inhaltes zu schwerwiegenden Problemen führen würde. Eine informelle (Teil-) Rechtsnachfolge in mulilaterale, unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten abgeschlossene Verträge erscheint hingegen grundsätzlich möglich; zur Bestimmung der diesbezüglichen Voraussetzungen kann auf die Rechtsprechung des EuGH zur Stellung der Gemeinschaft im GATT 1947 sowie auf die im Völkerrecht geltenden Grundsätze zur Staatennachfolge zurückgegriffen werden.

Gemeinschaftsrechtliche Pflichten zur Beachtung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen völkerrechtlichen Bindungen können sich für kompetenzgemäß abgeschlossene Altverträge zunächst aus Art. 307 EGV ergeben. Pache betonte die in dieser Norm grundsätzlich angelegte zeitliche Begrenzung der Rücksichtnahmepflicht durch die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Anpassung ihrer Verträge, wies jedoch zugleich darauf hin, dass die Erfüllung der Anpassungspflicht bei multilateralen Verträgen häufig praktisch unmöglich sei. Schlössen hingegen die Mitgliedstaaten völkerrechtliche Verträge unter Missachtung der Kompetenzen der Gemeinschaft, so greife Art. 307 nicht ein; eingeschränkte Rücksichtnahmepflichten wie auch verstärkte Anpassungspflichten würden sich in diesem Fall aus Art. 10 EGV ergeben.

‚Effizienzgrenzen' – hohe Kontrollkosten bei der Umweltvölkerrechtsdurchsetzung

Das Zusammenspiel von Völkerrecht, Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht stand auch im Mittelpunkt des Vortrags von *Wolfgang Seidel* von der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt, der die sich daraus ergebenden Probleme am Beispiel des in der Gemeinschaft 2005 angelaufenen Emissionshandels schilderte. Zu Beginn seines Vortrages ging Seidel zunächst auf die umweltökonomischen Grundlagen des Emissionshandels ein: Grundgedanke des Emissionshandels ist die Verwirklichung von Umweltschutzzielen durch Marktmechanismen, die eine möglichst kosteneffiziente Reduzierung des CO_2-Ausstoßes ermöglichen soll, und zugleich die Internalisierung der durch Umweltschutzmaßnahmen verursachten Kosten. Vor diesem Hintergrund stellt der Emissionshandel ein Bewirtschaftungssystem ein, das sich durch die Kernelemente der mengenmäßigen Begrenzung der handelbaren Emissionszertifikate (‚cap') und die Möglichkeit des freien Handels mit derartigen Zertifikaten (‚trade') auszeichnet. Als Hauptprobleme des Emissionshandels aus regulatorischer Sicht nannte Seidel die Bestimmung der Gesamtemissionsmenge, also des ‚cap', die Kriterien für die Zuteilung der Zertifikate und die Schaffung geeigneter Mechanismen zur Überwachung und Kontrolle des Handelssystems. Während der weltweite Emissionshandel nach Maßgabe des Kyoto-Protokolls erst im Jahr 2008 anlaufen soll, hat der Emissionshandel auf europäischer Ebene bereits begonnen. Seidel gab einen Überblick über den sachlichen und sektoralen Anwendungsbereich der Euro-

päischen Emissionshandels-Richtlinie und ging nachfolgend insbesondere auf die Kriterien für die Zuteilung der Berechtigungen ein, die in der Gemeinschaft für die erste Verpflichtungsperiode von 2005 bis 2007 aus Gründen des Bestandsschutzes weitestgehend unentgeltlich auf der Basis historischer Emissionen und nicht durch eine Versteigerung von Zertifikaten erfolgte. Abschließend stellte Seidel die zahlreichen Schwierigkeiten dar, die sich in der Verwaltungspraxis bei der Zuteilung der Emissionszertifikate in Deutschland auf der Basis des Treibhaus-Emissionshandelsgesetzes ergeben hätten.

Nachlassendes EG-Engagement fürs Kyoto-Protokoll

Zum Abschluss der Tagung referierte *Axel Michaelowa* über die derzeitigen Bemühungen der Gemeinschaft, eine einheitliche Position für die Verhandlungen über die Folgevereinbarungen zum Kyoto-Protokoll zu entwickeln, und bot damit einen Ausblick auf die Internationale Klimapolitik der kommenden Jahre. Fazit seines Beitrages war, dass die Gemeinschaft zwar für sich beanspruchen könne, insbesondere bei der Aushandlung des Kyoto-Protokolls eine Vorreiterrolle gespielt zu haben, gegenwärtig aber im Begriff sei, diese Vorreiterrolle durch unzureichende Zielsetzungen für die Verpflichtungsperiode ab 2008 zu verspielen.

Erhöhte Regelungsdichte bleibt problematisch

Fasst man die Ergebnisse dieser Tagung zusammen, so bleibt festzuhalten, dass das Umweltrecht wie nur wenige andere Rechtsgebiete durch das Zusammenwirken von Völkerrecht, Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht geprägt ist. Daraus wie auch aus dem Einsatz neuartiger Regulierungsinstrumente zum Beispiel im Emissionshandel ergibt sich eine Vielzahl rechtlicher Probleme, die das Umweltrecht als ein aus rechtswissenschaftlicher Perspektive besonders spannendes Rechtsgebiet erscheinen lässt, zugleich aber auch eine Erklärung für die aus umweltpolitischer Sicht bisweilen nur unbefriedigenden Fortschritte unter anderem im Bereich des Klimaschutzes bietet.

Die einzelnen Beiträge der Tagung werden in Kürze in ausführlicher Form in einem Band der Schriftenreihe des AEI beim Nomos Verlag veröffentlicht.

TAGUNG

Die gemeinschaftliche Außenwirtschaftspolitik im Konstitutionalisierungsprozess

*Philipp Jehle**

Eine kritische Reflexion des gegenwärtigen Zustandes der Europäischen Gemeinschaft – hierzu gibt die jüngste Phase des Ratifizierungsprozesses angesichts der gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden fordernden Anlass. Die gemeinsame Außenwirtschaftspolitik kann hierbei als Bezugspunkt der Betrachtungen von hervorragendem Wert sein. Die Tagung mit dem Titel *„Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag"*, welche am 7. und 8. Juli 2005 in München stattfand, hat sich dieser aktuellen Aufgabe angenommen.

Zum Auftakt der Veranstaltung führte *Christoph Herrmann* in das Tagungsthema ein. Er wies auf das ungewisse Schicksal des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) hin. Diese derzeit rechtskraftlose Regulierungsleistung berge für den Bereich der Außenwirtschaftspolitik und dessen Analyse jedenfalls vielseitiges Diskussionspotenzial. Insbesondere die Einordnung der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP) in den Bezugsrahmen des allgemeinen auswärtigen Handelns der Gemeinschaft, die Untersuchung der Kompetenzverlagerungen und die Wechselwirkungen mit dem Recht der Welthandelsorganisation seien hierbei von vorrangiger Wichtigkeit. Denn selbst bei einem endgültigen Scheitern des Ratifizierungsprozesses werde sich die Gemeinschaft der im Verfassungsvertrag gefundenen Lösungsoptionen voraussichtlich auf anderen Pfaden der Rezeption zumindest partiell zu bedienen versuchen.

Die Außenwirtschaftspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag

Wissenschaftliches Symposium des Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) und des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht und des Instituts für Internationales Recht, Abteilung Völkerrecht, der Ludwig-Maximilians-Universität München, in Zusammenarbeit mit der IHK für München und Oberbayern

München, 7./8. Juli 2005

Eröffnung und Begrüßung

Prof. Dr. Rudolf STREINZ, Ludwig-Maximilians-Universität München

Dipl.-Volksw. Helgo ALBERTS, IHK für München und Oberbayern

Prof. Dr. Wulfdiether ZIPPEL, AEI e.V., Hochschule für Politik München

Einführung in das Tagungsthema

Dr. Christoph HERRMANN, LL.M., Ludwig-Maximilians-Universität München

Panel I: Die Gemeinsame Handelspolitik als integrierter Bestandteil des auswärtigen Handelns der EU

Ziele der Gemeinsamen Handelspolitik

Prof. Dr. Christoph VEDDER, Universität Augsburg

Das institutionelle Gleichgewicht, insbesondere die Rolle des Parlaments

Prof. Dr. Markus KRAJEWSKI, Universität Potsdam

Die Gemeinsame Handelspolitik als Dienerin der GASP?

Prof. Dr. Jörg MONAR, University of Sussex

* Philipp Jehle, Wissenschaftlicher Angestellter, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg.

Gemeinsame Handelspolitik und auswärtiges Handeln

Zunächst überprüfte *Christoph Vedder* die These, die Gemeinsame Handelspolitik stelle sich nach den Regelungen des Verfassungsvertrages als ein integrierter Bestandteil des allgemeinen auswärtigen Handelns der Union dar. Hierzu unterzog Vedder die Zielkataloge beider Regelungskomplexe in den Artt. III-292 VVE und III-315 VVE einer Analyse. Zwar handele es sich hinsichtlich des Umfangs und des Standorts um innovative Regelungen, in der Sache brächten sie indes nichts Neues. Dies belege beispielsweise ein Vergleich mit Art. 11 EUV und mit anderen Normen der derzeit gültigen Verträge. Die explizite Aufnahme interner Leitprinzipien in den Vorgabenkatalog des Art. III-292 VVE verstärke bloß deren bereits eingeläutete Transformation in ein Konzept integraler Weltordnungspolitik. Art. III-315 Abs. 1 VVE bilde die faktisch bereits bestehende Aufgabenwahrnehmung in der Welthandelsorganisation kongruent ab, indem er die Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen um die Bereiche des Dienstleistungshandels, der handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums und der ausländischen Direktinvestitionen vorsehe. Zwar erlaube die Norm neben der Verwirklichung explizit handelsspezifischer Interessen auch die Verfolgung ordnungspolitischer Ziele wie beispielsweise der Friedens- und Sicherheitspolitik oder aber der Entwicklungs-, Umwelt- und Menschenrechtspolitik durch Mittel der Handelspolitik. Hierin sei eine verstärkte Hinwendung der Gemeinschaft zu einer offenen, wertebezogenen Politik zwar niedergelegt. Eine Instrumentalisierung der Gemeinsamen Handelspolitik vermochte Vedder indes nicht zu erkennen. Vom engen systematischen Kontext beider Regelungskomplexe allein lasse sich nicht auf eine Unterordnung der Handelsaspekte unter ordnungspolitischen Prämissen schließen.

Im Folgenden beschäftigte sich *Markus Krajewski* mit den Auswirkungen der Änderungen durch den Verfassungsvertrag auf das

Panel II: Die „neuen" Bereiche der Gemeinsamen Handelspolitik und ihre fortbestehenden Besonderheiten
Handel mit Dienstleistungen
RA Dr. Christian PITSCHAS, LL.M., MSBH Rechtsanwälte, Genf
Handelsaspekte und sonstige Aspekte geistigen Eigentums sowie Investitionen
RA Dr. Till MÜLLER-IBOLD, Cleary, Gottlieb, Stehen & Hamilton, Brüssel

Panel III: Rechtsinstrumente und Rechtsschutz im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik
Die zukünftigen Rechtsinstrumente der Gemeinsamen Handelspolitik
Dr. Christoph HERRMANN, LL.M., Ludwig-Maximilians-Universität München
Rechtsschutz gegen hoheitliche Eingriffe in die Außenwirtschaftsfreiheit
Prof. Dr. Martin NETTESHEIM, Universität Tübingen

Panel IV: Die Reform der Gemeinsamen Handelspolitik und das WTO-Recht: Konsequenzen und Wechselwirkungen
Das Ende der parallelen Mitgliedschaft von EU und Mitgliedstaaten in der WTO?
Prof. Dr. Christian TIETJE, Universität Halle-Wittenberg
WTO-konforme Auslegung und Staatshaftung: Neue Perspektiven nach dem Verfassungsvertrag?
PD Dr. Wolfgang WEISS, Universität Bayreuth

Abschlusspanel: „Harnessing Globalisation" – Ausblick und Perspektiven
Moderation und Abschlussstatement:
RA Prof. Dr. Horst G. KRENZLER, Institut für Internationales Recht, Ludwig-Maximilians-Universität München
Panelstatements:
Prof. Dr. Meinhard HILF, Bucerius Law School, Hamburg
Dr. Karl-Ernst BRAUNER, Ministerialdirektor, BMWA, Berlin
Dr. Marc BEISE, Süddeutsche Zeitung, München
RA Dr. Till MÜLLER-IBOLD, Cleary, Gottlieb, Stehen & Hamilton, Brüssel

Kompetenzgefüge der Gemeinschaftsorgane. Während Art. 300 Abs. 3 EGV in der Regel nur eine Anhörungspflicht des Europäischen Parlaments bestimme, sehe der Verfassungsvertrag in Art. III-325 Abs. 6 VVE für internationale Übereinkünfte eine Ausweitung des Zustimmungserfordernisses vor. Diese leiste einer Parlamentarisierung des Außenhandelssektors Vorschub, wobei Tendenzen hin zu einem „quasipräsidialen Regierungssystem" im Handelsbereich ähnlich dem US-amerikanischen zu erkennen seien. Es folgten Ausführungen zum vorgesehenen Amt eines EU-Außenministers, wobei nach Meinung Krajewskis schon die Errichtung dieser Position durch ihre bipolare Einbindung in Rat und Kommission eine Schwächung der Rolle der Kommission mit sich bringen werde, woraus eine verstärkte Politisierung des Außenhandelsregimes resultieren könne. Ferner bestehe in der EU-Bevölkerung ein positives Stimmungsbild in Bezug auf die Außenhandelspolitik. Insofern sei eine Einführung der GHP-Regelungen auch abseits des Weges der Ratifikation unter Legitimationsaspekten durchaus wünschenswert. Diesbezüglich wies Krajewski drei Wege auf: das Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV, die Implementierung durch interinstitutionelle Vereinbarungen sowie die verfassungsnahe Interpretation von EGV und EUV. Krajewski kam zu dem Schluss, dass eine Parlamentarisierung der Außenhandelsbeziehungen auch ohne Ratifikation des Verfassungsvertrages durch eine parlamentsfreundliche Auslegung der bestehenden Verträge möglich und erstrebenswert sei. Hingegen bedürfe eine weitere Politisierung dieses Sektors der Ratifikation selbst.

Jörg Monar wandte sich der Fragestellung zu, ob die Gemeinsame Handelspolitik als Dienerin der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu betrachten sei. Monar erkannte ein Primat der GASP, welches sich bereits den Zielsetzungsoptionen aus Art. III-315 VVE entnehmen lasse. Auch führe die Doppelfunktion des Außenministers zumindest potenziell zu einer verstärkten Bedingung der Handelspolitik durch handelsfremde Motivationen. Auch könne durch Art. III-325 Abs. 3 VVE bezüglich der Frage, ob eine Maßnahme hauptsächlich Handelsaspekten oder aber der Sicherheitspolitik diene, dem Außenminister eine gewisse Einschätzungsprärogative zuerkannt sein. Da die sektorale Zuordnung einer Maßnahme indes erhebliche Auswirkung auf die Kontrollzuständigkeit des EuGH habe, müsse die etwaige Ausübung dieses Vorrechtes sorgsam verfolgt werden. Die Außenhandelspolitik habe sich im Laufe der Jahrzehnte als Erfolgsgeschichte und echter Wohlstandsförderer für die Bürger der Gemeinschaft bewährt. Eine Instrumentalisierung sei daher insbesondere unter dem Gesichtspunkt der „output legitimacy" nicht unkritisch.

Erweiterte Kompetenzen – Dienstleistungen, geistiges Eigentum und Direktinvestitionen

Christian Pitschas untersuchte die Regelungen des Verfassungsvertrages bezüglich des Handels mit Dienstleistungen. Hierzu skizzierte er die Geschichte der Kompetenzverteilung nach dem Grundsatz der geteilten Zuständigkeit zwischen der exklusiven Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Nachdem durch den Konvent diverse Reformansätze diskutiert worden waren, sehe nun Art. III-315 Abs. 1 VVE die Übertragung der ausschließlichen Kompetenz für den Bereich des Handels mit Dienstleitungen auf die Gemeinschaft vor. Auch Regelungen zum Dienstleistungsbereich, die sich auf den freien Personenverkehr oder sonstige Grundfreiheiten auswirkten, wären im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage hiernach von der exklusiven Gemeinschaftskompetenz erfasst. Diese Kompetenz erstrecke sich allerdings nicht auf Maßnahmen, mit denen eine mittelbare Harmonisierung mitgliedstaatlicher Rechtsvorschriften einhergehen würde (Art. III-315 Abs. 6 VVE). Diese Maßgabe könne zum Beispiel im Rahmen von Abkommen über die gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen Relevanz erlangen. Für Abstimmungen im Rat hinsichtlich der Ausarbeitung

eines internationalen Abkommens genüge auch im Bereich des Dienstleistungshandels grundsätzlich ein qualifiziertes Mehrheitsvotum. Ein Einstimmigkeitserfordernis sei daher die Ausnahme, welche insbesondere in den sensibeln Bereichen von audiovisuellen und kulturellen Dienstleistungen sowie Dienstleistungen im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen aufrechterhalten bleibe (Art. III-315 Abs. 4 VVE). Zudem wies Pitschas darauf hin, dass die deutsche Fassung nach dem Wortlaut dann Einstimmigkeit erfordere, wenn die kulturelle und sprachliche Vielfalt „in der Union" beeinträchtigt werde, was bereits dann anzunehmen sein könnte, wenn ein Mitgliedstaat eine Beeinträchtigung in seinem Hoheitsgebiet erkenne. Die französische und die englische Fassung indes setzten voraus, dass die entsprechende Vielfalt der Union beeinträchtigt sei. Hier bestehe Klärungsbedarf.

Till Müller-Ibold befasste sich mit handelsbezogenen und sonstigen Aspekten des geistigen Eigentums und von Investitionen. Für die bisherige Gemeinschaftsrechtslage zeichnete er ein Bild des uneinheitlichen Schutzes geistigen Eigentums. Mit dem Vertrag von Nizza seien aber zumindest große Teile der handelsbezogenen Aspekte geistigen Eigentums in Gemeinschaftskompetenz überführt worden. Hier habe auf der Ebene des Rechtsschutzes und des Verfahrensrechtes auch eine innergemeinschaftliche Rechtsangleichung insbesondere durch die Richtlinie 2004/48 stattgefunden. Für den Sektor der handelsbezogenen Aspekte von Investition fänden sich im Nizza-Vertrag keinerlei Regelungen, dennoch hätte die Kommission gewisse, bisher aber ungenutzte Gemeinschaftskompetenzen aus den Befugnissen bezüglich des freien Zahlungsverkehrs abgeleitet. Die Mitgliedstaaten hingegen hätten durch eine große Zahl bilateraler Investitionsschutzabkommen massive Regelungsaktivität entwickelt. Der Verfassungsvertrag sehe nun eine Überführung der Regelungsmaterien handelsbezogener Aspekte geistigen Eigentums und – unter Durchbrechung des kompetenzrechtlichen Parallelitätsgrundsatzes – des Bereichs der ausländischen Direktinvestitionen in ausschließliche Gemeinschaftskompetenz vor (Art. III-315 Abs. 1 VVE). Dass allerdings die Regulierung der in der Praxis ebenfalls relevanten kurzzeitigen Portfolio-Investitionen hiervon nicht erfasst sei, könne bedauert werden.

Wirkmittel und Rechtsschutz im Bereich der Außenhandelspolitik

Christoph Herrmann erläuterte in Vertretung des erkrankten *Wolfgang Müller* die Rechtsinstrumente im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik ausgehend von der traditionellen Dominanz der Rechtsverordnung. Der Verfassungsvertrag sehe nun eine Reduzierung und Revision der bisher 15 anerkannten Arten von Rechtsakten auf sechs Instrumente vor (Art. I-33 Abs. 1 VVE). Wesentlichen Regelungen seien durch Instrumente mit Gesetzescharakter zu treffen, eine strenge Normenhierarchie mit Anleihen aus dem Staatsrecht werde installiert. Nach Art. III-315 Abs. 2 VVE sei der Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik durch ein Europäisches Gesetz festzulegen. Auf Grund der Ausgestaltung des gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebungsverfahrens unterläge diese Rahmenfestlegung dann der parlamentarischen Kontrolle durch das Europaparlament. Der Vollzug der Regelung habe gerade für den Bereich von Antidumping-, Antibeihilfen- und sonstigen Schutzmaßnahmen durch die Europäischen Durchführungsverordnung gemäß Art. I-37 Abs. 4 VVE und nicht anhand der Delegierten Europäischen Verordnung nach Art. I-36 VVE zu erfolgen, da hier ausnahmsweise ein gemeinschaftseigener Vollzug erforderlich sei.

Mit dem Schutz des Bürgers vor hoheitlichem Eingriff in die Außenhandelsfreiheit befasste sich anschließend *Martin Nettesheim*. Nach der bisherigen Rechtslage und Rechtsprechung bestünde eine Klagebefugnis unter abnehmender Relevanz des Typus des jeweiligen Rechtsaktes dann, wenn eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit gegeben sei. Eine zusätzliche Eröffnung von Klagemög-

lichkeiten habe die europäische Rechtsprechung nicht gewährt und diese Aufgabe dem Verfassungskonvent überlassen. Dieser habe nun in Art. III-365 Abs. 4 VVE eine neue Regelung getroffen, durch welche die Art der Maßnahme auf Grund der hieran anknüpfenden unterschiedlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen wieder verstärkte Relevanz erlangen könne. Insbesondere die Einordnung des Beschlusses bereite hier Schwierigkeiten. Rechtsschutzlücken seien im Bereich der Maßnahmen mit Rechtswirkung von Nebenorganen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union geschlossen worden (Art. III-365 VVE). Eine Zuständigkeit der Rechtsprechung bezüglich der GASP bestehe aber weiterhin ebenso wenig (Art. III-376 VVE) wie ein Interessenten- oder Konkurrentenrechtschutz. Insgesamt gewähre der Verfassungsvertrag partiell mehr Individualschutz als die aktuelle Rechtslage. Allerdings bestünde die Möglichkeit, dass die europäischen Gerichte dieser vorsichtigen Ausweitung durch eine einschränkende Auslegung restriktiv gegenübertreten könnten.

Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten in der Welthandelsorganisation

Christian Tietje untersuchte, wie sich die weitgreifende Kompetenzübertragung auf die Gemeinschaft im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik auf die parallele Mitgliedschaft der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten in der Welthandelsorganisation auswirken werde. Eine Austrittspflicht sei nicht zu erkennen, allerdings sei fraglich, ob den Mitgliedstaaten in Anbetracht der Reichweite der umfassenden Bindung der Gemeinschaft an das Welthandelsrechts ein relevanter materiellrechtlicher Mitgliedschaftsstatus in der WTO verbliebe. In der Praxis der Streitbeilegungsverfahren der Welthandelsorganisation sei inzwischen die alleinige, vollumfängliche Inanspruchnahme der Gemeinschaft auch für Maßnahmen ihrer Mitgliedstaaten fast ausnahmslose Regel, welche sich bald auch explizit auf die Verantwortlichkeit für den Verwaltungsvollzug und die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten erstrecken könnte (laufendes Verfahren ‚EG-Zollverwaltung'). Inwieweit sich die Gemeinschaft – jedenfalls soweit ihr im Inneren keine Harmonisierungskompetenz zustehe – auf eine Rechtfertigungsmöglichkeit nach Art. XX Buchstabe d) des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens berufen könne, dürfe im Rahmen des Verfahrens ‚Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and other Beverages' zum NAFTA-Recht einer baldigen Präzedenzentscheidung zugeführt sein. Bezüglich der Verantwortungsstruktur, nicht aber in Hinblick auf die Führung der laufenden Verhandlungen, bestünde somit bereits heute eine weitgehende Bedeutungslosigkeit der „mediatisierten" Mitgliedstaaten, so dass von einem föderalen Konzept im Außenhandelssektor gesprochen werden könne. Dieses lasse insofern eine parallele Mitgliedschaft als obsolet erscheinen.

Wolfgang Weiß analysierte die Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die Rezeption des Welthandelsrechts durch das Gemeinschaftsrecht. Eine unmittelbare Wirkung des Welthandelsrechts sei vom Europäischen Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung abgelehnt worden. Lediglich eine Pflicht zur welthandelsrechtskonformen Auslegung des Gemeinschaftsrechts bestünde, welche auch den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht obliege. Eine Schadensersatzpflicht der Gemeinschaft habe der Europäische Gerichtshof im Fall ‚Biret' bei einem Verstoß gegen das Welthandelsrecht unter bestimmten Voraussetzungen als Lösungsoption erachtet, allerdings deute die jüngste Rechtsprechung beispielsweise im Fall ‚Van Parys' auf eine weiterhin restriktive Haltung hin. Der Verfassungsvertrag brächte nach Weiß insofern nun keine Zeitenwende, da die maßgeblichen Normen inhaltlich nahezu unverändert geblieben seien. Beachtlich sei zwar die Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts in der Handelspolitik zugunsten des Parlaments, so dass die Aussagen des Gutachtens 1/94 des Europäischen Gerichtshofs insofern an Aussagekraft verlören. Allerdings werde

sich der Gerichtshof nun wohl erst Recht nicht mehr mit einer eigenmächtigen Anerkennung der unmittelbaren Wirkung über das so gestärkte Parlament hinwegsetzen. Somit bestehe auch nach dem Verfassungsvertrag lediglich eine Pflicht zur welthandelsrechtskonformen Auslegung – mehr als eine Neuakzentuierung der Diskussion lasse sich ihm nicht entnehmen.

Weitere Aspekte der Integration im Außenhandelssektor

Im Rahmen des abschließenden Panels unter der Leitung von *Horst G. Krenzler* zum Thema ‚Harnessing Globalisation' ging zunächst *Meinhard Hilf* auf den Konstitutionalisierungsprozess der Welthandelsorganisation ein und bewertete diesen anhand der Maßstäbe des Art. 23 GG. Hierbei verzeichnete er ein Demokratiedefizit, welchem er insbesondere durch Stärkung parlamentarischer Elemente im Sinne eines Beratungs- und Kommunikationsorgans begegnet sehen wollte. Eine Entscheidungsfunktion dieses Gremiums halte er indes nicht für wünschenswert. *Karl-Ernst Brauner* ließ eine persönliche Bewertung der Aussichten der ‚Doha Development Agenda' folgen. Zwar seien die Verhandlungen von vielen Rückschlägen und massiven Interessenkonflikten geprägt, was sich für die Gemeinschaft nicht zuletzt durch die Ausklammerung fast aller Singapur-Themen manifestiert habe. Dem hierdurch verstärkten Druck zum Abschluss bilateraler Verträge dürfe man im Interesse eines Erfolges der Handelsrunde grundsätzlich nicht nachgeben. Trotz aller Unwägbarkeiten sehe er jüngst Anzeichen für einen erfolgreichen Abschluss der Gespräche. Insbesondere im Agrarsektor und im Bereich des „special and differential treatment" sei Bewegung in die Diskussion gekommen. *Marc Beise* richtete das Augenmerk auf die Öffentlichkeit als relevante Begleiterin der Globalisierung. Insofern dürfe man die Welthandelsorganisation als Erfolgsgeschichte betrachten, da es ihr gelungen sei, Globalisierungskritik auch durch erhöhte Transparenz in die Diskussionen einzubeziehen. Hier sei die Welthandelsorganisation vergleichsweise weiter als die Gemeinschaft im Bereich der Handelspolitik. Vor einem verstärkten ‚Nutzbarmachen' der Globalisierung müssten nun zunächst die Menschen für den Status quo gewonnen werden. Auf den neuen Trend der strategischen Koalitionen zwischen Nichtregierungsorganisationen und Entwicklungsländern und seine Implikationen für die Arbeit der Welthandelsorganisation wurde hingewiesen. *Till Müller-Ibold* begrüßte nochmals den Verfassungsentwurf und sah mit ihm die Gemeinschaft bezüglich ihrer großen außenhandelspolitischen Herausforderungen besser gewappnet. Die Kompetenzklärungen seien erforderlich, die bestehenden Ausnahmen zum Prinzip der Gemeinschaftszuständigkeit im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik überdenkenswert.

Fazit

Die Münchener Tagung bot einen intensiven Einblick in den Regelungskomplex der Außenwirtschaftspolitik, wobei die Außenhandelspolitik als vorrangiger Betrachtungsgegenstand herangezogen wurde. Der Verfassungsvertrag lässt sich diesbezüglich als behutsame Fortentwicklung der europäischen Integrationstradition samt einer weiteren Kompetenzübertragung auf die Gemeinschaft kennzeichnen. Welcher Kreativität der Wunsch nach Einbeziehung dieser Regelungsleistung in das geltende Recht gegebenenfalls abseits eines Ratifizierungsprozesses begegnen wird, darf mit Spannung erwartet werden.

TAGUNG

Zur Rolle Interinstitutioneller Vereinbarungen und des Geschäftsordnungsrechts in der Verfassungsentwicklung der Union

*Daniela Kietz**

Interinstitutionelle Vereinbarungen (IIVs) zwischen den Organen der Europäischen Union sind so alt wie die Union selbst. Dennoch fehlt es bis heute an einem einheitlichen, in der Rechts- und Politikwissenschaft allgemein akzeptierten Verständnis ihrer Rolle und Funktion im Institutionen- und Rechtssystem der Union. Sie sind Teil der rechtlichen Grauzone, zu der auch die Geschäftsordnungspraxis der EU-Organe zählt. Eine gemeinsame Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration, der Stiftung Wissenschaft und Politik und des Instituts für Europäische Integrationsforschung Wien versuchte, beide Phänomene und ihr Zusammenspiel interdisziplinär zu beleuchten.

Verfassungsentwicklung zwischen den Europäischen Gipfeln – Chancen und Grenzen des intra- und interinstitutionellen Soft law in der Europäischen Union

Gemeinsame Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration, der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des Instituts für Europäische Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien

Berlin, 2. Juni 2005

Wissenschaftliche Leitung u. Begrüßung
Dr. Andreas MAURER, SWP, Berlin
Prof. Dr. Sonja PUNTSCHER RIEKMANN, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien

Interinstitutionelle Abkommen (IIAs) in der Europäischen Union
50 Jahre IIAs – aus Sicht des Europarechts
Prof. Dr. Waldemar HUMMER, Universität Innsbruck
IIAs im Bereich des Budgetverfahrens
Isabella EISELT, Dr. Johannes POLLAK, Dr. Peter SLOMINSKI, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien
IIAs im Legislativprozess der EU
Daniela KIETZ, SWP, Berlin
IIAs in der GASP
Dr. Andreas MAURER
Discussant: Dr. Daniel THYM, Walter-Hallstein-Institut, Berlin

Grundlagen der Interinstitutionellen Vereinbarungen

Um sich diesem sehr spezifischen, komplizierten Thema zu nähern und eine gemeinsame Grundlage für die weiteren Beiträge zu schaffen, wurde zum Auftakt der Tagung versucht, das ‚Instrument' Interinstitutionelle Vereinbarung und seine Funktion im politischen System der Union zunächst einmal aus rechtswissenschaftlicher Sicht zu erfassen und zu bewerten. Bis heute gründen Vereinbarungen zwischen den EU-Organen auf keiner expliziten *Rechtsgrundlage* in den Verträgen der Union. Ihre rechtliche Zulässigkeit kann nur implizit anhand des in Art. 10 EGV festgelegten Grundsatzes der Gemeinschaftstreue abgeleitet werden. Diese schreibt die Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit und ge-

* Daniela Kietz, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

genseitiger Rücksichtnahme zwischen Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft vor; durch die Rechtsprechung des EuGH wurde dieses Prinzip allerdings auch auf die Zusammenarbeit der Gemeinschaftsorgane untereinander ausgeweitet. Darauf aufbauend können laut der Erklärung Nummer 3 in der Schlussakte des Vertrags von Nizza EU-Organe, wenn im Rahmen der loyalen Zusammenarbeit notwendig, Interinstitutionelle Vereinbarungen schließen. Die Erklärung unterstreicht jedoch explizit, dass hiermit nur trilaterale Vereinbarungen legitimiert werden und setzt noch zwei weitere rechtliche Schranken: IIVs dürfen die Vertragsbestimmungen weder ändern noch ergänzen. Diese Eingrenzungen sind eine Reaktion auf die Vielzahl der über die Jahre geschlossenen bilateralen Vereinbarungen zwischen Parlament und Kommission, deren Rückwirkungen auf den Rat von diesem als Bedrohung seiner Position im institutionellen Machtdreieck der Union empfunden wurden. Mit der Einigung auf die Erklärung wurde die Hoffnung verbunden, diesen ‚Wildwuchs' bilateraler Interorganvereinbarungen einzudämmen. Der hier zum Tragen kommende, vom EuGH entwickelte normative Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts geht auf das den Gemeinschaftsverträgen zu Grunde liegende Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zurück. Demnach darf erstens die Gemeinschaft nur dort tätig werden, wo sie explizit dazu in den Verträgen durch die Mitgliedstaaten ermächtigt wird (vertikale Kompetenzteilung). Zweitens dürfen die EU-Organe selbst auf keinen Fall – etwa über Interorganvereinbarungen – Kompetenzen untereinander delegieren (horizontale Kompetenzteilung) und dadurch die von den Verträgen etablierte Machtbalance ändern. Dies steht nur den Mitgliedstaaten auf dem Weg der formellen Vertragsänderung zu. Aus rechtlicher Perspektive ist die institutionelle Machtbalance somit statischer Natur. Ob dennoch und wann genau durch IIVs Kompetenzen zwischen den Organen verschoben werden, ist schwierig feststellbar. Aus rechtlicher Perspektive sollten zumindest IIVs, die EU-Organen im Vertrag nicht vorgesehene materielle Beschlussrechte einräumen und die somit das institutionelle ‚Gleichgewicht' definitiv verschieben, unzulässig sein. Zulässig hingegen könnten IIVs sein, die einem Organ lediglich Mitwirkungsrechte im Sinne von Informations- und Konsultationsrechten zusprechen.

Intrainstitutionelle Entwicklungen im Geschäftsordnungsrecht der Organe
Die Reformen innerhalb des EP
Dr. Johann SCHOO, Europäisches Parlament Direktor Juristischer Dienst, Brüssel
Geschäftsordnungen und Interinstitutionelle Abkommen als Gratwanderung zwischen praeter und contra Primärrecht
Dr. Moritz RÖTTINGER, Europäische Kommission, Brüssel
Intraorganisationelle Reformen der Euro-Gruppe und des Wirtschafts- und Finanzausschusses
Dr. des. Daniela SCHWARZER, SWP, Berlin

Chancen und Grenzen der Nutzung Interinstitutioneller Reforminstrumente
Die Verfahren und Perspektiven der Finanziellen Vorausschau im Kontext der Verfassungsdebatte
Peter BECKER, SWP, Berlin
Entwicklungen beim Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes
Franco ALGIERI, CAP, München
Legitimität und Demokratie durch Interinstitutionelle Abkommen
Prof. Dr. Sonja PUNTSCHER RIEKMANN

Die IIVs unterscheiden sich in Bezeichnung, Form, Inhalt und rechtlicher Erfassung. Erst 1988 wurde der einheitliche Begriff ‚Interinstitutionelle Vereinbarung' geprägt. Daneben gelten bi- und trilaterale Gemeinsame Erklärungen, Entschließungen, Briefwechsel, Übereinkünfte et cetera als IIVs. Zudem werden IIVs an ganz unterschiedlichen Stellen, teilweise als Anhänge anderer Dokumente veröffentlicht. Inhaltlich wurden sie zunächst im Haushaltsbereich angewendet, weiteten

sich im Laufe der Zeit aber auf andere Bereiche der interinstitutionellen Kooperation aus wie auf das Rechtsetzungsverfahren und die Komitologie. Diese diversen Erscheinungsformen Interinstitutioneller Vereinbarungen machen eine systematische sozialwissenschaftliche und rechtliche Erfassung und Auswertung der Funktionen und Rechtswirkung von IIVs weit gehend unmöglich.

Allein Einzelfallanalysen sind der Schwachpunkt, wenn es um die Frage geht, ob IIVs unzulässigerweise die Kompetenzverteilung zwischen den Organen ändern. Die Wirkung einer einzelnen IIV mag vernachlässigbar sein, die Masse an Vereinbarungen zusammen kann aber durchaus ein Organ zu Lasten eines anderen stärken. Durch IIVs können Mitwirkungsrechte eines EU-Organs in einzelnen Politikbereichen peu à peu und wenig beachtet gestärkt werden und erst das Gesamtbild zeigt, wie auf diesem informellem Weg des ‚intrakonstitutionellen Wandels' das Machtverhältnis zwischen Rat, Kommission und Parlament verschoben wird. Durch den segmentierten Charakter dieser Prozesse und die fehlende Dokumentation kann diese Entwicklung in ihrer Gesamtheit nicht präzise abgeschätzt werden.

Den Abschluss dieser einleitenden rechtlichen Überlegungen bildete die quantitativ untermauerte Feststellung, dass Interinstitutionelle Vereinbarungen überdurchschnittlich häufig das Europäische Parlament begünstigen. Der Löwenanteil an IIVs ist bilateraler Natur, abgeschlossen zwischen Parlament und Kommission beziehungsweise Rat. Das Parlament war zudem überdurchschnittlich oft die treibende Kraft hinter dem Abschluss. Laut Hummer ist den meisten IIVs gemeinsam, dass sie „vor allem dazu dienen, dem Europäischen Parlament gründungsvertraglich nicht eingeräumte Kompetenzen zur Beteiligung am Willensbildungsprozess- bzw. Rechtsetzungsprozess in den Gemeinschaften im allgemeinen bzw. an den Tätigkeiten der Organe im speziellen [...] zu gewähren"[1]. Das Parlament hat im formalen Prozess der Vertragsänderung kein Beschlussrecht und somit auch keine Möglichkeit sich für die Stärkung der eigenen Rolle im Institutionengefüge einzusetzen. Entsprechend liegt der strategische Rückgriff auf informelle IIVs nahe, um seine Mitwirkungsmöglichkeiten graduell zu verbessern.

IIVs als Mittel zur Stärkung des Europäischen Parlaments

In diesem Zusammenhang wurde im Anschluss folgende These auf der Tagung vorgestellt und von Referenten und Teilnehmern diskutiert: durch die sukzessive Ausweitung seiner formalen Legislativ- und Kontrollrechte seit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde das formale Verhandlungspotenzial des Parlaments gestärkt. Es nutzt dieses Potenzial als Hebel, um seinen Einfluss auch in Bereichen auszuweiten, in denen ihm seiner eigenen Interpretation nach weitere Mitwirkungsrechte zustehen. Dies geschieht vor allem durch den Abschluss Interinstitutioneller Vereinbarungen mit der Kommission und dem Rat, die dem Parlament auf informellen Weg vertraglich nicht vorgesehene Rechte zusprechen. Neben der Befugnis zur Ablehnung des Haushaltsplanes ist es vor allem die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens und die dadurch eröffnete Möglichkeit der Verzögerung und Verwerfung von Gesetzesvorlagen, die das Verhandlungs- beziehungsweise Drohpotenzial des Parlaments stärkten und die interinstitutionelle Machtverteilung insofern veränderten, als dass sie das Europäische Parlament als gleichberechtigten Akteur neben Kommission und Rat etablierten. Als gleichberechtigter Ko-Gesetzgeber standen dem Parlament seiner eigenen Auffassung zufolge aber auch Mitwirkungsrechte in den ebenfalls zum Gesetzgebungsprozess gehörenden Bereichen wie bei der Delegation und

1 Waldemar Hummer: Interinstitutionelle Vereinbarungen und „institutionelles Gleichgewicht", in: Waldemar Hummer (Hrsg.): Paradigmenwechsel im Europarecht zur Jahrtausendwende. Ansichten österreichischer Integrationsexperten zu aktuellen Problemlagen. Forschung und Lehre in Österreich, Wien 2004, S. 116.

Kontrolle von Durchführungsmaßnahmen (Komitologie) zu. Es war für das Parlament unannehmbar geworden, dass der Rat als nur ein Teil der Legislative die ausschließliche Kontrolle über und ein Rückholrecht für die Durchführungsmaßnahmen für gemeinsam mit dem Parlament beschlossene Rechtsakte besaß. Das Europäische Parlament forderte, dass Rechtsakte, die es mit dem Rat gemeinsam delegierte, auch nur gemeinsam kontrolliert und im Notfall zurückgeholt werden sollten. In der Folge schloss das Parlament mit der Kommission beziehungsweise mit Kommission und Rat eine Reihe von IIVs ab – die wohl bekannteste ist der Modus Vivendi aus dem Jahr 1994 –, die seine Informationsrechte hinsichtlich den in Komitologieausschüssen behandelten Entwürfen für Durchführungsmaßnahmen ausweiteten. 1999 erneuerte der Rat die formale, aus dem Jahre 1987 stammende rechtliche Grundlage für die Komitologie, den Beschluss über die Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse. Auf dem Modus Vivendi aufbauend, überträgt der neue Beschluss dem Parlament bei der Durchführung von Rechtsakten, die im Mitentscheidungsverfahrens erlassen werden, ein Mitspracherecht.

Eng verbunden mit beziehungsweise Teil dieser ‚Kompetenzerweiterungspolitik' des Parlaments ist nämlich die parlamentarische Geschäftsordnungspraxis. Diese bildete einen weiteren Schwerpunkt der Tagung. Wie IIVs dient die Geschäftsordnung dem Parlament als ein strategisches Instrument zur eigenen Machtstärkung. Sie sieht Rechte und Verpflichtungen der Kommission und des Rates gegenüber dem Parlament vor, die weit über die Regelungen der Verträge hinausgehen. Ein Großteil der praktizierten Ernennungsprozedur der Kommission, wie etwa die individuellen Anhörungen der Kommissare in den parlamentarischen Ausschüssen, sind primärrechtlich nicht vorgesehen. Ein Teil dieser einseitig erklärten Vorschriften sind durch IIVs abgesichert, die häufig der Geschäftsordnung angehängt werden. Mittlerweile sind die Beziehungen zwischen Kommission und Parlament auf Grundlage der Verträge und ohne das Zusammenspiel von einzelnen Artikeln der Geschäftsordnung und Interinstitutioneller Rahmenvereinbarung zwischen beiden Organen nicht mehr nachvollziehbar. In den letzten Jahren zeichnet sich zudem ein Trend ab, nach dem IIVs durch die Geschäftsordnung implementiert werden.

IIVs in wichtigen Politikfeldern der EU

Weitere Tagungsbeiträge beleuchteten die Rolle Interinstitutioneller Vereinbarungen in wichtigen Politikbereichen der Union. Es findet sich beispielsweise in der Innen- und Justizpolitik und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine Reihe an IIVs. Deren Hauptgegenstand ist wiederum die Ausweitung der Einflussmöglichkeiten des Parlaments in diesen Feldern. Generell fußt in der GASP ein beträchtlicher Teil der institutionellen Entwicklungen nicht auf formalen Vertragsermächtigungen. Neueres Beispiel ist der sich im Vorgriff auf das In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrags bereits im Aufbau befindliche Europäische Auswärtige Dienst. In den gültigen Verträgen findet sich keine explizite Ermächtigungsgrundlage für seine Implementierung. Falls die Ratifizierung des Verfassungsvertrags scheitern sollte, wird die Möglichkeit der Umsetzung des Dienstes mittels Abschluss einer IIV als durchaus realistisch eingeschätzt. Ein weiteres Organ, das ganz ohne Rechtsgrundlage und sogar ohne Geschäftsordnung arbeitet, ist die so genannte Euro-Gruppe zur wirtschaftspolitischen Koordination der zwölf Mitglieder der Euro-Zone. Sie verfügt weder über Mandat, offiziellen Namen, Sekretariat oder ähnliches, sondern stützt sich auf die Strukturen des ECOFIN-Rates. In der Annahme des baldigen Beitritts aller Mitgliedstaaten zur Euro-Zone sollte ihre Informalität eigentlich die weitere Einheit und damit die Vermeidung der Schaffung eines formellen Gremiums neben dem Rat gewährleisten. Im Lauf der letzten Jahre wurde jedoch ein Großteil der Entscheidungen in die Gruppe ausgelagert beziehungsweise dort

vorentschieden. Im Verfassungsvertrag beugen sich die Mitgliedstaaten dieser Realität, erkennen die Funktion der Gruppe an und formalisieren ihre mittlerweile institutionalisierten Treffen.

Gleich zwei Beiträge befassten sich mit dem wohl bekanntesten Fall Interinstitutioneller Vereinbarungen, den Abkommen im Rahmen der mehrjährigen Haushaltsplanung. Anlässlich der Haushaltsreform im Jahr 1988 kamen Parlament, Rat und Kommission in einer IIV überein, sich jeweils im Voraus über die Haushaltsprioritäten eines festgelegten, mehrjährigen Zeitraums zu einigen. Diese so genannten Finanziellen Vorausschauen sind den seither in regelmäßigen Abständen geschlossenen IIVs zur „Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens" (1988, 1993, 1999) beigestellt. In diesen Vereinbarungen etablieren die Organe konkrete Konfliktlösungsmechanismen für ihre Zusammenarbeit bei der Erstellung des Haushaltsplans. Die mehrjährige Finanzplanung mit dem Instrument der IIV wurde mit dem Ziel eingeführt, den bereits seit den 1970er Jahren schwelenden Machtkampf zwischen Rat und Parlament im Bereich der Haushaltspolitik zu beenden. Ein seit der Beteiligung des Parlaments an der Verabschiedung des jährlichen Haushalts bis heute nicht gelöster Streitpunkt ist die Trennung der Ausgaben in obligatorische und nicht obligatorische. Das Parlament hat lediglich ein Mitspracherecht in der Festsetzung der Ausgaben der zweiten Kategorie. Entsprechend führte die Kategorisierung der Ausgabenbereiche und die Allokation der Mittel in den 1980er Jahren immer wieder zu scharfen Konflikten zwischen dem Rat und dem – nicht zuletzt durch seine Direktwahl seit 1979 und durch die Einheitliche Europäische Akte in seinen Rechten gestärkten – Parlament. Während dieses versuchte, über die Zuteilung beziehungsweise die Einfügung völlig neuer Haushaltslinien vermehrt auf den Inhalt der Politiken Einfluss zu nehmen, versuchte der Rat, über die Festschreibung von Höchstbeträgen in den von ihm verabschiedeten Rechtsakten die Haushaltsrechte des Parlaments zu umschiffen. Nach mehreren aufeinander folgenden Haushaltskrisen und Verzögerungen bei der Annahme des jährlichen Haushaltsplans, Klageserien vor dem EuGH bis hin zu Ablehnung des Planes durch das Parlament (1980, 1985) einigte man sich 1988 auf die Haushaltsreform. Insgesamt haben IIVs den Ablauf des Haushaltsverfahrens deutlich verbessert. Durch die Selbstbindung aller drei Organe an ein förmliches Verfahren der Zusammenarbeit etablierten die IIVs einen verbindlichen Rahmen für die Diskussionen und die Lösung der interinstitutionellen Konflikte. Auch wenn bis heute immer wieder Querelen bei der Verabschiedung des Haushalts auftreten, wird das Konfliktlösungspotenzial der IIVs in diesem Bereich als hoch eingeschätzt.

IIVs als Instrumente zur Lösung interinstitutioneller Konflikte

Dieser Blick über die Politikfelder ließ die Tagungsteilnehmer zu dem Schluss kommen, dass IIVs hauptsächlich Instrumente zur Lösung interinstitutioneller Konflikte darstellen. Sie wirken vor allem dort, wo in den Verträgen die Kompetenzen der Organe beziehungsweise die Kooperation zwischen ihnen vage formuliert sind. Dort jedoch, wo die Vertragsvorschriften vage sind oder sich widersprechen, ist Freiraum für Interpretation. Wie ein roter Faden zog sich das Argument durch die Tagung, dass das Parlament versucht, *seine Interpretation* der ihm vertraglich zustehenden Kompetenzen durch IIVs durchzusetzen. Mit anderen Worten, es versucht, strategisch seine Kompetenzen über IIVs auszuweiten. Entgegen der juristischen Sichtweise, kommt aus politikwissenschaftlicher Sicht der ‚weichen' Mitwirkung am Entscheidungsprozess (Informations- und Konsultationsrechte) wie durch die Einspeisung von Positionen über Stellungnahmen oder Initiativberichten eine große Bedeutung zu. Um das Parlament zu stärken, müssen IIVs ihm nicht notwendigerweise ‚harte' Entscheidungsbefugnisse übertragen. Ein weiteres eher politik- als rechtswissenschaftlich erfassbares Phänomen

ermöglicht die Kompetenzausweitung über IIVs: Informelle IIVs können den Weg für spätere formale Änderungen des Sekundär- und sogar des Primärrechts ebnen und sind in diesem Sinne Träger eines vor allem von der historisch-institutionalistisch arbeitenden Politikwissenschaft betonten inkrementellen institutionellen Wandels. Sie schaffen in der informellen Arena irreversible Fakten durch die Einführung und Institutionalisierung politischer Prozesse, hinter denen spätere Primär- oder Sekundärrechtsgebung nicht zurückbleibt, sondern aufbaut. Über diese, die formalen Vertragrevisionen vorstrukturierenden Wandlungsprozesse zwischen den eigentlichen Regierungskonferenzen kann das Europäische Parlament – ohne in die formalen Prozesse der Vertragsänderungen einbezogen zu sein – seine Position im Institutionengefüge stärken und sich als informeller Agenda-Setter betätigen. Die Entwicklung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte in der Komitologie bis hin zur Verabschiedung des Komitologiebeschlusses aus dem Jahr 1999 oder die Kodifizierung der Euro-Gruppe im Verfassungsvertrag sind beispielhaft für solche Pfadabhängigkeiten.

Schlussfolgerungen

Die Tagung zeigte, dass die Untersuchung von IIVs vor allem eine Auseinandersetzung mit dem andauernden Parlamentarisierungs- und Demokratisierungsprozess der Union ist. Die Frage nach der Rolle solcher Vereinbarungen in der Union musste also zum Abschluss der Tagung von den Referenten auch aus demokratietheoretischer Sicht beantwortet werden. Stärken IIVs durch ihre Tendenz zur Aufwertung des Parlaments das demokratische Fundament der Union? Ausgehend von einem repräsentativ-demokratischen Verständnis von Demokratie ist eine Stärkung des Parlaments positiv zu beurteilen. Folgt man jedoch der Argumentation, dass demokratische (Input-)Legitimität an das Vorhandensein eines Europäischen Demos gebunden ist, was bisher für die Union verneint werden muss, führt eine Stärkung des Parlaments nicht unmittelbar zu einer Demokratisierung des Systems. Aus dieser Perspektive bleiben weiterhin die nationalen Parlamente und über sie die Regierungen im Rat sowie im Falle von Referenden die Bürger Hauptlegitimationsträger der Entscheidungen. Der informelle, schrittweise Weg der Kompetenzübertragung an das Europäische Parlament mittels IIVs, der sich zu einem großen Teil dem Einfluss dieser Legitimationsträger entzieht, muss dann kritisch betrachtet werden. Zudem tragen IIVs durch ihre informelle Natur und Diversität nicht zur Erhöhung der Transparenz der politischen Entscheidungsprozesse in der Union bei. Bei Einbezug output-orientierter Legitimationsargumente schneiden IIVs wiederum besser ab, da sie konfliktentschärfend wirken und damit die Effizienz der Entscheidungsfindung erheblich erhöhen.

TAGUNG

Der Rat der Europäischen Union – Rolle und Reformen

*Tanja Leppik**

Der Rat der Europäischen Union nimmt eine zentrale Stellung im System der Europäischen Union ein und erfüllt mehrere Funktionen. Er ist zusammen mit dem Europäischen Parlament das gesetzgebende Organ und bildet gleichzeitig ein Forum für die Mitgliedstaaten, in dem sie ihre nationalen Interessen äußern können. Dementsprechend finden sich unterschiedliche Sichtweisen hinsichtlich der Rolle des Rates. Diese ist im Institutionengefüge der Europäischen Union zudem nicht statisch, sondern hat sich auf Grund von Reformen des Ratssystems und der fortschreitenden Parlamentarisierung im Laufe der Jahre immer wieder verändert. Vor diesem Hintergrund gab die Tagung eine Bestandsaufnahme zur Entwicklung der Rolle des Rates im Institutionengefüge der Europäischen Union sowie seiner Arbeitsweise.

Europapolitik im System des Rates der Europäischen Union

Gemeinsame Fachtagung des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) und der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Berlin, 20. Juni 2005

Begrüßung und Einführung
Dr. Andreas MAURER, SWP, Berlin

Panel I: Der Rat im Institutionengefüge der Union
Vorsitz: Dr. Andreas MAURER
Die Organisationsreformen des Rates
Dr. Andreas MAURER
Die Entwicklung des Ratssystems aus der Sicht des Auswärtigen Amtes
Dr. Nikolaus MEYER-LANDRUT, VLR I, Europaabteilung, Auswärtiges Amt, Berlin
Die Entwicklung des Ratssystems aus der Sicht des Europäischen Parlaments
Dr. Wilhelm LEHMANN, Europäisches Parlament, Brüssel

Panel II: Funktionen und Rollenprofile des Rates
Vorsitz: Dr. Matthias JOPP, Institut für Europäische Politik, Berlin
Abstimmungsverhalten im Ministerrat
Wim VAN AKEN, EUI, Florenz
Die Ratsarbeitsgruppen
Prof. Dr. Jarle TRONDAL, Agder University College, Kristiansand
Der künftige Präsident des Europäischen Rates
Lars HOFFMANN, Universität Oxford
Aufgaben und Profile des Ausschusses der Ständigen Vertreter
Thorsten AUGUSTIN, Bundeskanzleramt

Auswirkungen der Ratsreformen auf das institutionelle Gleichgewicht

Im ersten Panel standen die Reformen des Ratssystems sowie die Veränderungen durch die Erweiterung und den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) im Mittelpunkt. Als Auftakt stellte *Andreas Maurer* die Organisationsreformen des Rates vor. Er wies darauf hin, dass auf Grund der Geschäftsautonomie des Rates Reformen auch ohne Vertragsänderungen möglich seien. So hatte der Europäische Rat 2002 in Sevilla beschlossen, getrennte Tagesordnungen für den koordinierenden und den außenpolitischen Teil des Rates für ‚Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen' (RAA) einzuführen und die Anzahl der Fachratsformationen von 16 auf neun zu reduzieren, um die Arbeit des Rates

* Tanja Leppik, Praktikantin in der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

effizienter zu gestalten. Außerdem wurden die impulsgebenden Funktionen des RAA und der Präsidentschaft dahingehend gestärkt, dass der Europäische Rat seit Dezember 2003 dreijährige Strategieprogramme erstellt und die zwei Präsidentschaften eines Jahres ein gemeinsames Arbeitsprogramm verabschieden.

Im VVE werden die Zusammensetzungen des Rates als Rat ‚Allgemeine Angelegenheiten' und als Rat ‚Auswärtige Beziehungen' vertraglich festgelegt. Der Vorsitz im Rat soll nach einem ‚System der gleichberechtigten Rotation' erfolgen. Näheres soll ein Beschluss des Europäischen Rates regeln. Der derzeitige Entwurf dieses Beschlusses sieht einen Gruppenvorsitz von drei Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von 18 Monaten vor. Ausgenommen von diesem Vorsitzsystem ist der Rat ‚Auswärtige Angelegenheiten'. In dieser Zusammensetzung soll der neu eingeführte Außenminister der Union den Vorsitz führen. Maurer erörterte die Frage, welche dieser Änderungen auch bei einem Scheitern des VVE realisiert werden könnten. Seiner Meinung nach wäre die Aufspaltung des RAA möglich, da sie nur die bereits existierende Praxis fortschreiben würde, dagegen erschiene die Änderung des sechsmonatigen Vorsitzes auf Ministerebene schwierig.

Die Reduzierung der Fachratsformationen hat nach *Nikolaus Meyer-Landrut* in der Praxis noch keine große Wirkung gezeigt. Auch das dreijährige Strategieprogramm spiele gegenüber dem Arbeitsprogramm der Kommission bisher nur eine untergeordnete Rolle. Dagegen habe die Erweiterung die Arbeit im Rat qualitativ geändert. Durch die gewachsene Zahl von Teilnehmern würden echte Verhandlungen erschwert. Deshalb läge mehr Gewicht auf den Tischumfragen, die ein generelles Stimmungsbild erzeugen könnten. Hintergründe und Positionen würden dagegen zunehmend von der Präsidentschaft in Einzelgesprächen mit den Mitgliedstaaten geklärt. Meyer-Landrut verwies zudem auf die große Bedeutung der vorbereitenden Gremien, wie

Panel 3: Der Rat in zentralen Politikfeldern der EU
Vorsitz: Dr. des. Daniela SCHWARZER, SWP, Berlin
Der ECOFIN Rat
Dr. Wolfgang GLOMB, Ständige Vertretung, Brüssel
Der Rat im Lissabon-Prozess
Peter BECKER, SWP, Berlin
Der Rat in der Justiz- und Innenpolitik
Dr. Andreas MAURER
Der Rat in den Auswärtigen Beziehungen
Dr. Daniel THYM, Walter Hallstein-Institut, Berlin

dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) und den Arbeitsgruppen. In diesen Gremien würden bereits 80 bis 90 Prozent der Aspekte verhandelt. So kämen auf die Tagesordnung des Rates häufig so genannte A-Punkte, die von den Ministern nur noch zur Kenntnis genommen werden müssten.

Auch *Thorsten Augustin* betonte die wachsende Bedeutung des AStV. So habe der AStV etwa die Vorbereitung der Schlussfolgerungen für den Europäischen Rat übernommen, eine Aufgabe, die die Staats- und Regierungschefs früher selbst erledigt hätten. Zudem gebe der AStV häufig die entscheidenden Weichenstellungen und bereite die Sitzungen der verschiedenen Ratsformationen vor. Die Sitzungen für den RAA, den ECOFIN Rat und den Rat ‚Justiz und Inneres' werden vom AStV 2, der sich aus den Botschaftern der Ständigen Vertretungen zusammensetzt, vorbereitet. Der AStV 1, der aus den stellvertretenden Botschaftern besteht, bereitet die Tagungen der anderen Ratsformationen vor. Für Deutschland spiele nach Augustin der AStV 1 die größere Rolle, da in diesem Gremium viele Richtlinien und Verordnungen, die den politischen Alltag betreffen, ausgehandelt werden.

Doch nicht nur die Arbeitsweise des Rates, sondern auch seine Zusammenarbeit mit an-

deren Institutionen hat sich geändert. Der Wandel in den Beziehungen zwischen Rat und Europäischem Parlament wurde von *Wilhelm Lehmann* erläutert. Seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens hätten sich die Kontakte zwischen Rat und Europäischem Parlament stark intensiviert. So sprächen die Minister des Landes, das die Präsidentschaft innehat sowohl am Anfang als auch am Ende der Präsidentschaft in den Fachausschüssen des Europäischen Parlaments. Ausschussvorsitzende würden zunehmend zu informellen Treffen des Rates eingeladen. Einladungen der Ausschüsse würden von Ministern und anderen Ratsvertretern allerdings nur zögerlich wahrgenommen. In der Interinstitutionellen Vereinbarung ‚Bessere Rechtssetzung' von 2003 hätten Rat, Europäisches Parlament und Kommission zudem festgehalten, dass sie zur Erreichung einer besseren Rechtssetzung ihre Zusammenarbeit besser koordinieren wollten.

Die Arbeitsweise des Rates: Abstimmungen, vorbereitende Gremien und Vorsitz

Im zweiten Panel wurden verschiedene Aspekte der Arbeitsweise des Rates aus wissenschaftlicher Sicht beleuchtet. In der Literatur, aber auch in den Reformdiskussionen geht es dabei häufig um die Abstimmungsregeln und die Zusammensetzung der qualifizierten Mehrheit. Umfangreiches Material zum Abstimmungsverhalten im Rat für den Zeitraum von 1994 bis 2004 wird im Rahmen eines Projektes zusammengestellt, das *Wim van Aken* präsentierte. Auf der Basis der monatlichen Aufstellungen der Rechtsakte des Rates und der Abstimmungsprotokolle und Presseerklärungen zu den Ratssitzungen sowie weiterer Quellen werden Datensätze zum Abstimmungsverhalten im Rat erstellt. Anhand dieser Daten lässt sich sowohl der Anteil von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, bei denen es Enthaltungen und Gegenstimmen gab, als auch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Mitgliedstaaten sowie das Abstimmungsverhalten in einzelnen Politikbereichen ermitteln. Van Aken erläuterte erste Erkenntnisse bezüglich der Frage, wann und warum es im Rat zu abweichenden Voten komme. Die Daten zeigten, dass in etwa 25 Prozent der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit abweichende Voten abgegeben würden. Die abweichenden Voten würden vor allem die Politikbereiche Landwirtschaft, Fischerei und Binnenmarkt betreffen. Hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens einzelner Mitgliedstaaten habe sich gezeigt, dass Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Großbritannien und auch Italien am häufigsten abweichende Voten abgeben würden, während Frankreich und Spanien weitaus seltener als andere große Mitgliedstaaten Gegenstimmen beziehungsweise Enthaltungen verwendeten. Die abweichenden Voten schienen mit spezifischen nationalen Interessen und innenpolitischen Gegebenheiten zusammenzuhängen. Koalitionsbildungen bestimmter Mitgliedstaaten, wie etwa große gegen kleine Mitgliedstaaten, ließen sich dagegen bei ersten Clusteranalysen nicht eindeutig erkennen.

Die Sichtweise vom Ministerrat als rein intergouvernementale Institution wurde von *Jarle Trondal* hinterfragt. Seine Studie zum Verhalten von nationalen Beamten in den Ratsarbeitsgruppen habe gezeigt, dass sich zwar viele nationale Beamte primär als nationale Repräsentanten sähen, dass aber einige Mitglieder der Ständigen Vertretungen zusätzlich eine verstärkte Rollenwahrnehmung als supranationaler Akteur aufwiesen. Diese tendenziell stärkere supranationale Ausrichtung der Mitglieder der Ständigen Vertretungen sei auf ihre ständige Präsenz vor Ort sowie auf ihre vielfältigen und intensiven formellen und informellen Kontakte innerhalb und außerhalb der Ratsarbeitsgruppen zurückzuführen. Dadurch könne es zu einer „Sekundärsozialisierung" der nationalen Beamten auf europäischer Ebene kommen. Demnach seien die Ratsarbeitsgruppen vorrangig als intergouvernementale Institutionen zu betrachten, die allerdings auch eine supranationale Komponente besäßen.

Um die Kontinuität und die Sichtbarkeit der Ratsarbeit zu verbessern, wurde seit längerem über mögliche Reformen des Vorsitzsystems nachgedacht. Erste Überlegungen zu der Einführung eines ständigen Präsidenten für den Europäischen Rat wurden von Aznar, Blair und Chirac im so genannten ABC-Vorschlag im Frühjahr 2002 geäußert und durch den deutsch-französischen Vorschlag Anfang 2003 bekräftigt. In seinem Vortrag zeichnete *Lars Hoffmann* die Debatten im Konvent um die Einsetzung eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates nach. Im Konvent habe das Thema viel Zeit in Anspruch genommen, da die großen Mitgliedstaaten für die Einführung eines solchen Präsidenten plädiert hätten, um die Effizienz, Sichtbarkeit und Kontinuität zu verbessern, während sich die kleineren Mitgliedstaaten und die Kommission vehement dagegen ausgesprochen hätten, da sie eine Stärkung des Europäischen Rates auf Kosten der Kommission befürchteten. Hoffmann äußerte sich eher skeptisch über den vom VVE vorgesehenen hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates, der vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für eine zweieinhalbjährige Amtszeit gewählt werden soll. Laut Hoffmann könnte dieser Präsident das institutionelle Gleichgewicht sowie die gleichberechtigte Repräsentation der Mitgliedstaaten durch ihre Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat stören. Deshalb befürwortete Hoffmann das derzeitige System des rotierenden Vorsitzes.

Die Rolle des Rates in verschiedenen Unionspolitiken

Im dritten Panel wurde die Funktion des Rates in einigen zentralen Politikbereichen dargestellt. Im Bereich Wirtschaft und Finanzen treffen sich die Wirtschafts- und Finanzminister der Mitgliedstaaten im ECOFIN Rat. Sie befassen sich mit vielfältigen Themen wie der Koordinierung der Wirtschaft oder der Haushaltspolitik. Die Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, beraten sich zudem in der Eurogruppe, die meist am Vorabend der Sitzungen des ECOFIN Rates zusammentritt. *Wolfgang Glomb* erläuterte aus Sicht des Praktikers die Arbeitsweise dieser Ratsformation sowie die Vorbereitungen durch den AStV 2 und den Wirtschafts- und Finanzausschuss. Hinsichtlich der Erweiterung stellte Glomb fest, dass die Arbeit des ECOFIN Rates sich zwar verändert habe, aber nicht schwieriger geworden sei. Er wies darauf hin, dass Entscheidungsverfahren häufig sehr komplex seien, da viele Rechtsakte im Mitentscheidungsverfahren beschlossen würden und es viele informelle Gespräche zwischen den Institutionen gäbe.

Einen weiteren zentralen Bereich stellt die Umsetzung der Lissabon-Strategie dar. Diese soll die Union „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt" machen und berührt die Bereiche Wirtschaft, Beschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Umwelt. Nach *Peter Becker* sei die „Lissabon-Methodik" insgesamt als eine Mischform von ‚hard' und ‚soft politics' anzusehen. Denn sie beinhalte neben Rechtssetzungsverfahren nach der Gemeinschaftsmethode die Methode der offenen Koordinierung. Die Zieldefinition im Rahmen dieser Koordinierungsmethode werde von den Mitgliedstaaten und dem Rat dominiert. Eine zentrale Rolle spiele zudem der Europäische Rat, der auf seinen Frühjahresgipfeln eine leitende und koordinierende Funktion wahrnehme.

Ein relativ neues Politikfeld auf europäischer Ebene stellt die Innen- und Justizpolitik dar, die seit dem Vertrag von Amsterdam sowohl in der ersten als auch in der dritten Säule geregelt ist. Nach *Andreas Maurer* zeichnet sich dieses Politikfeld durch eine sehr dynamische Entwicklung aus: So ist die Anzahl der verabschiedeten Rechtsakte sowie der Anteil an verbindlichen Beschlüssen in den letzten zehn Jahren stark gestiegen. Mit Blick auf die Effizienz der Ratsarbeit stellte Maurer fest, dass die Entscheidungsverfahren auf Grund der Einstimmigkeit im Rat teilweise sehr langwierig und nicht sehr effizient gewesen seien. Zudem seien die Mitwirkungsmöglichkeiten

der Kommission und des Europäischen Parlaments sehr beschränkt. Die geringe Beteiligung des Europäischen Parlaments ist nach Maurer vor allem mit Blick auf Demokratiestandards von Bedeutung. Im Haager Programm werde über die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens und damit über eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments nachgedacht. Allerdings obliege es dem Rat, einen entsprechenden Beschluss zu verabschieden. Wichtig sei nach Maurer auch eine aktivere Rolle der nationalen Parlamente.

Der Begriff Außenbeziehungen umfasst Bereiche wie Entwicklungspolitik, Außenhandel und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Entsprechend der Zuordnung dieser Politiken auf die erste und zweite Säule kommt dabei entweder die Gemeinschaftsmethode oder die Unionsmethode zur Anwendung. *Daniel Thym* befasste sich in seinem Vortrag mit der Rolle des Rates sowie mit aktuellen Entwicklungstendenzen des ministerialbürokratischen Unterbaus in diesen Bereichen. Zudem erörterte er aus rechtlicher Sicht die Umsetzungsmöglichkeiten von einigen Reformvorschlägen des VVE zu den Außenbeziehungen. Vertraglich geregelte Dinge wie die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens bedürften einer Vertragsänderung. Intrainstitutionelle Reformen wie die Einsetzung eines ständigen Präsidenten für den Europäischen Rat könnten dagegen weitgehend umgesetzt werden. Die Einführung des Außenministers und des Europäischen Auswärtigen Dienstes würde allerdings das institutionelle Gleichgewicht stören und erforderte deshalb eine Vertragsänderung.

Fazit

Die Beiträge und Diskussionen machten deutlich, dass die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens und die Ratsreformen zu Verschiebungen im institutionellen Gleichgewicht geführt haben und dass die Erweiterung die internen Entscheidungsabläufe des Rates verändert hat. Hinsichtlich der Auswirkungen der Ratsreformen im VVE auf das institutionelle Gleichgewicht wurde festgestellt, dass die Einführung eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates sowie die Ausgestaltung seines Verhältnisses zu dem rotierenden Vorsitz der Ratsformationen, dem Kommissionspräsidenten und dem Außenminister größere Auswirkungen haben werde als die geplanten Teampräsidentschaften. Für die Handlungsfähigkeit des Rates wurde die vorgesehene Ausweitung der Anwendungsbereiche von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit als besonders wichtig erachtet. Aufgabe der Wissenschaft sei es, Strategien zu entwickeln für den Fall, dass der VVE nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden sollte.

ABSTRACTS

Udo Diedrichs and Wolfgang Wessels
The European Union in the Constitutional Trap? Analysis, Developments and Options

With the failure of the Treaty Establishing a Constitution for Europe in the French and Dutch referendums, the European Union has manoeuvred itself into a serious crisis. The current 'period of reflection' prescribed by the European Council should, therefore, now be utilised to find ways out of this crisis and discuss steps towards a solution. On a fundamental level, this raises the question whether the member states should maintain their hold on the Constitutional Treaty or simply give it up. Either of these basic decisions opens up further long-term strategic considerations. At the end of the day, however, the chances for survival of the present Constitutional Treaty can be viewed with some scepticism. There is no king's road leading out of the crisis. Thus, the European Union should at first aim for pragmatic interim solutions to enhance its capacity to act and legitimacy without necessarily giving up on its longer-term visions and objectives.

Daniel Thym
‚Soft Constitutionalisation': Options for Implementing specific Constitutional Treaty Reform without Treaty Revision

The history of European integration is shaped more by gradual reform than grand designs. The current crisis in ratifying the Constitutional Treaty could generate a sense of nostalgia for the past virtues of this approach. In the ongoing debate on possible ways out of the ratification crisis, however, one idea is increasingly gaining ground: that of implementing some of the constitutional steps to reform on the basis of the existing treaties i.e. in their ‚Nice' incarnation. This contribution aims to examine such options for ‚soft constitutionalisation'. In doing so, it first looks at the legal framework of soft constitutionalisation on the contractual basis of the status quo. A window of opportunity for reform presents itself here, especially in the degree of freedom granted to the various organs in shaping the agenda as well as the means for shaping inter-institutional co-operation. In comparison, the existing treaties only afford limited scope in their regulation and dynamic interpretation. However, by taking a closer look at the scope for reform of the Union's external action following the instigation of the Constitutional Treaty, the limits of soft constitutionalisation become apparent. It may at first appear to offer a pragmatic way forward by introducing quick reform on individual projects, primarily through administrative arrangements, but the grand design of the Union Minister for Foreign Affairs and the External Action Service remain closed to soft constitutionalisation. The only way of achieving this is by changing the treaties – either by adoption of the Constitutional Treaty itself or by smaller treaty revisions at some later date.

Peter Schlotter
The European Union as a Foreign Policy Actor? The Consistency of the EU's Mediterranean Policy and the Role of the Commission

In the literature on the Euro-Mediterranean Partnership (EMP), the prevailing opinion seems to be that the European Union's Mediterranean Policy is plagued by a lack of coherence due to institutional deficits and the dominance of member states. This view does not fit with the facts. In the run up to the Barcelona Process as well as in its implementation, the European Commission consistently proved itself to be the ‚policy entrepreneur' that, within the decisional framework of the member states, decisively shaped the content of Mediterranean policy. The Commission's activities are a key condition for the Union's conduct as a coherent foreign policy actor. They

are particularly effective in the policy areas of EMP, in which it is not so much a question of ‚high politics' as long-term strategy as well as the daily routine of implantation.

William Wallace
The Triangle Germany – France – Great Britain: Europe's central Problem?

Does Germany, Europe's central power, and its cooperation with France and Great Britain become Europe's central problem? Together with the paralysis of the French government and the incoherence of Italian politics this could possibly block a constructive debate across Europe. Meanwhile, deep ambiguities of the British European policy also persist. Even though underneath the surface remarkable changes have taken place, it is very difficult to convince the sceptical British public to come to terms with the underlying logic of European integration. An efficient British contribution to the traditional Franco-German engine is additionally hindered by complicated personal relations among the leaders of Europe's largest states. In this scenery, a new German government would need to explain key elements of its domestic, foreign and European policy, keeping in mind the implications their choices have for their neighbours. Europe needs a strong German economy, and a confident German government – and fears that it may have neither for the next year, possibly for much longer.

Daniel Göler and Hartmut Marhold
The Future of the Constitution – Considerations at the Outset of the Reflection Period

This contribution asks what added value the Constitutional Treaty can make to managing the current crisis in the European Union. Inasmuch as the majority of Dutch and French citizens did not primarily reject the *content* of the Constitution, it is recommended that the deeper internal and European problems should first be addressed. Here, the rationale underlying the Constitutional Treaty can provide us with valuable insights, for the current problems closely parallel those encountered during the process of constitutionalisation. On this analysis, the second step would then be to develop options towards a solution. Here, the Constitutional Treaty also takes on a crucial role even if it were not eventually to come into effect. For by its mere existence, it forces the member states to tackle the actual problems underlying the crisis – a fact that should not be underestimated – rather than merely sit them out.

Christoph Heusgen
After the failed referendums: What will become of the Union Minister for Foreign Affairs and the European External Action Service?

Ever since the Amsterdam Treaty came into force in 1999, the scope of the European Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP) activities has grown considerably. Although some of the provisions in the Constitutional Treaty that would have improved the CFSP's capabilities cannot now be implemented – as a result of the failed referendums in France and the Netherlands – improving the consistency and efficacy of the Union's external action is nevertheless necessary and can be achieved on the basis of the present treaties. The key to this lies above all in improving inter-institutional co-operation. Beyond this, the European Union's internal unity and its ability to co-operate with reliable partners are necessary conditions for averting an impasse in the CFSP's evolution and forestalling the frustration of renewed ‚Euro-sclerosis'.

Übersetzung aus dem Deutschen von Graham Holliday.