# integration

25. Jg. / Januar 2002

1/02

Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken
**Elmar Brok**

Europa braucht einen erfolgreichen Konvent
**Michael Roth**

Der Post-Nizza-Prozess und die Römischen Verträge
**Wilfried Loth**

Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent
**Andreas Maurer**

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine verfassungstheoretische Kritik
**Martin Nettesheim**

Mächtig, aber wenig einflussreich: Ursachen und Konsequenzen des deutschen Integrationsdilemmas
**Gerald Schneider und Stefanie Bailer**

Außenbeziehungen der EU auf dem Prüfstand • Verhältnis von „Religion und Politik" • Governance-Weißbuch
**Arbeitskreis Europäische Integration**

AEI-Tagungsplanung 2002

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

# Neuerscheinung im EUROPA UNION VERLAG

Mathias Jopp / Barbara Lippert / Heinrich Schneider (Hrsg.)

## Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union

2001, 238 Seiten, ISBN 3-7713-0601-9
€ 25,00, SFR 45,50

Im Dezember 2000 haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU in Nizza über eine weitere Revision der Europäischen Verträge verständigt, die an die Einheitliche Europäische Akte und die Konferenzen von Maastricht und Amsterdam anknüpft. Ungeachtet der noch ungewissen Ratifikation erscheint der zum Teil heftig kritisierte Vertrag von Nizza gleichermaßen als Etappenziel und Meilenstein im Konsolidierungs- und Konstitutionalisierungsprozess einer wachsenden Union. Mit den rigiden Regelungen zur verstärkten Zusammenarbeit, dem komplizierten Beschlussfassungsmodus zur qualifizierten Mehrheit und der nur geringfügigen Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Mehrheitsentscheidungen zeichnen sich bereits Problemkreise der nächsten Regierungskonferenz im Jahr 2004 ab.

In den Band sind 22 Beiträge eingegangen, die im Laufe des Jahres 2001 in der Vierteljahreszeitschrift *integration* publiziert wurden und die kontroversen Einschätzungen der Ergebnisse von Nizza und der Perspektiven für die künftige Union widerspiegeln. Zunächst werden Gesamtbewertungen des Vertragswerks aus Sicht und teilweise aus der Feder politischer Akteure sowie von Seiten wissenschaftlicher Beobachter präsentiert. Es folgen Aufsätze, die sich mit einzelnen Aspekten der Reformen der Institutionen und Verfahren gemäß dem Vertrag von Nizza befassen, und ein Abschnitt über die Grundrechtecharta. Der Band schließt mit Analysen zu den Perspektiven der EU und umfasst Artikel zum Erweiterungs- und Post-Nizza-Prozess sowie zur Ratifizierungsproblematik. Indem er politische Stellungnahmen zur Frage nach der Zukunft Europas aufgreift, versteht sich der Band auch als Beitrag zu dieser insbesondere vom deutschen Außenminister Fischer mit seiner Berliner Rede im Mai 2000 angestoßenen Debatte.

**EUROPA UNION VERLAG GMBH** · Postfach 15 29 · 53005 Bonn

**integration**

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

25. Jg. / Januar 2002 1/02

# INHALT

## FORUM

ELMAR BROK
**Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken** ..... 3

MICHAEL ROTH
**Europa braucht einen erfolgreichen Konvent** ..... 7

## AUFSÄTZE

WILFRIED LOTH
**Der Post-Nizza-Prozess und die Römischen Verträge** ..... 12

ANDREAS MAURER
**Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent** 20

MARTIN NETTESHEIM
**Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine verfassungstheoretische Kritik** 35

GERALD SCHNEIDER UND STEFANIE BAILER
**Mächtig, aber wenig einflussreich: Ursachen und Konsequenzen des deutschen Integrationsdilemmas** ..... 49

## LITERATUR

MARTIN GROSSE HÜTTMANN
**Auf dem Weg zur Integrationswissenschaft?** ..... 61

## ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

STEFAN GÄNZLE
**Die Außenbeziehungen der EU auf dem Prüfstand** ..... 64

UTE ROTH
**Das Verhältnis von „Religion und Politik" in Zeiten der europäischen Integration** ..... 70

MARTIN GROSSE HÜTTMANN
**Das Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren" – erste Einschätzungen und Kommentare** ..... 75

**Tagungsplanung des AEI für das Jahr 2002** ..... 80

**Beilage: Jahresregister 2001**

# integration

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

**Herausgeber**
Prof. Dr. Heinrich Schneider

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

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

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

**Arbeitskreis Europäische Integration e.V.**
Der 1969 gegründete AEI ist eine interdisziplinäre wissenschaftliche Vereinigung, die sich mit Fragen der Europäischen Integration und der EG/EU-Entwicklung beschäftigt. Mitglieder sind Hochschullehrer, Mitarbeiter von Forschungsinstituten und Angehörige verschiedenster Behörden und Organisationen, deren Arbeitsschwerpunkte auf dem Gebiet der EG/EU-Integration liegen. Der AEI gehört der European Community Studies Association (ECSA-Europe) an und wird von der Europäischen Kommission gefördert.

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

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

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

**Urheberrechte:** Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des 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:** Die geschäftsführende Redaktion bittet darum, Format und Layout der eingereichten Manuskripte an dem Standard von integration zu orientieren und weitere Einzelheiten der Website des IEP (www.iep-berlin.de) zu entnehmen. Autorinnen und Autoren werden gebeten, den Text in elektronischer Form (als Word-Datei per E-Mail-Anhang oder auf Diskette) an die Redaktion zu schicken: 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.

© 2002 Institut für Europäische Politik

# Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken

**Elmar Brok**

Der Gipfel von Laeken hat neue Hoffnungen geweckt. Sollte sich der festgefahrene Reformprozess, der in Nizza seinen Tiefpunkt erfahren hatte, nun endlich wieder fortsetzen lassen? Zweierlei Aspekte lassen uns hoffen: In Laeken wurden wichtige Signale gesetzt und ein erster Schritt getan, die künftigen Entwicklungen in einem demokratisch legitimierten Verfahren vorzubereiten. Die Einsetzung eines Konvents, der sich mehrheitlich aus Vertretern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zusammensetzt, hat die Chance, eine Lösung für das künftige Institutionengefüge und für die Ausarbeitung einer Verfassung für die Europäische Union zu finden. Damit wird die Vorbereitung zur Änderung der Verträge aus den Händen reiner Diplomatenversammlungen genommen. Zweitens wurde das Wort „Verfassung" erstmals in den Zielkatalog der offiziellen Schlussfolgerungen des Rates nach einem Gipfeltreffen aufgenommen. Dies öffnet das Tor zu einem Verfassungsentwurf auf der Grundlage der Gemeinschaftsmethode.

Schon im Vertrag von Nizza, der im Dezember 2000 für Aufregung und Verärgerung gesorgt hatte, weil seine Ergebnisse weit hinter den für die Erweiterung so dringend erforderlichen Reformerwartungen zurückgeblieben waren, war bei den Staats- und Regierungschefs keine Scheu vor Lippenbekenntnissen zu verspüren. Vielmehr heißt es in einer Absichtserklärung, dass die Konferenz anerkannt habe, dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssten, um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen. Dazu wäre bereits in Nizza genügend Zeit gewesen. Diese Erklärung muss als Flucht nach vorn verstanden werden. Denn statt in den Vorbereitungssitzungen die Sacharbeit zu leisten, hatte das die Regierungskonferenz von Februar bis Dezember vorbereitende Gremium sich in wichtigen Fragen auf keine gemeinsame Position verständigen können. Diese Sitzungen, die mit Ausnahme der beiden Mitglieder des Europäischen Parlaments fast einheitlich durch Beamte bestellt wurden, setzten sich durch die ineffiziente Arbeit ihren eigenen Todesstoß. Weisungsgebundene Staatsdiener haben qua Amtes eine geringere Flexibilität, politische Kompromisse zu verhandeln, als europapolitisch denkende Politiker, die das Ganze im Auge behalten und einen für alle Seiten tragbaren Konsens zu erzielen wünschen. Die Unfähigkeit, den Staats- und Regierungschefs ein Dokument vorzulegen, das Optionen in wichtigen Fragen bietet, hat den gesamten Gipfel gesprengt. Statt die Agenda in der geplanten Sitzungszeit abzuhandeln und zu Ergebnissen zu kommen, mussten Hotelzimmerbuchungen verlängert und Flüge umgebucht werden – der Europäische Rat hatte sich in Detailfragen verstrickt, die zuvor hätten abgeklärt sein müssen. Diese Tendenz hat sich auf dem Europäischen Rat in Laeken im übrigen auch in der Sitzfrage der europäischen Behörden manifestiert.

### *Reformen notwendig vor Erweiterung*

Direkt im Anschluss an das Gipfeltreffen von Nizza begann der Post-Nizza-Prozess, der die Reformbedürftigkeit der Europäischen Union aufdeckte. Das Europäische Parlament hat die bestehenden Defizite analysiert und offen aufgezeichnet. Jetzt ist es notwendig zu handeln. In den kommenden Monaten bietet sich uns eine gute – aber vielleicht auch die letzte - Mög-

Elmar Brok, MdEP, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Europäischen Parlament, Mitglied des Verfassungskonvents der Europäischen Union

lichkeit vor der Erweiterung, die bestehenden institutionellen und organisatorischen Unebenheiten derart auszumerzen, dass die Union mit bis zu 27 Mitgliedsländern handlungsfähig bleiben wird. Bisher ist noch immer möglich, dass einzelne Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Beschlüssen verhindern können. Dies führt schon heute zu großen Schwierigkeiten und zu bürgerfernen, unverständlichen Paketlösungen, die bereits in der aktuellen Situation gelegentlich durch erpresserische Forderungen abgesteckt werden. Es muss verhindert werden, dass nationale Interessen dem allgemeinen europäischen Integrationsgedanken vorangestellt werden. Laeken hat den Startschuss zur Erweiterung gegeben und erstmals offiziell bestätigt, dass im Jahr 2004 zehn neue Staaten der Union beitreten werden. Die Union muss nun auch ihren Teil gewissenhaft tun und einen eigenen Beitrag leisten, sich intern auf die Erweiterung vorzubereiten.

In Nizza wurde die Erweiterungsfähigkeit der Union nur formal erreicht, indem die Sitze im Europäischen Parlament und die Stimmenzahl im Rat festgelegt wurden. Schon dabei kam es zu einigen peinlichen „Rechenfehlern". Von einem Integrationssprung kann bei dem in Nizza verhandelten Vertrag jedoch keine Rede sein. Gerade in den Reihen des Europäischen Parlaments wurde er als Rückschritt bezeichnet. Es nutzt nichts, die Kandidatenstaaten im jeweiligen Reformprozess zu unterstützen und an den Beitrittskriterien festzuhalten, wenn sich die Union weigert, innere Reformen zuzulassen und damit das gesamte Projekt zu gefährden. Die Mitgliedstaaten stehen hier in einer großen Verantwortung. Die Entscheidungsfähigkeit der Union wird eine der Hauptkomponenten für eine erfolgreiche Aufnahme der neuen Staaten sein. Dies dürfen wir auch im Hinblick auf die Stabilität und Sicherheit in der eigenen Region nicht aus den Augen verlieren.

### *Konvent – Neue Methode in der Bewährung*

Die kaum existente Entscheidungsfindung im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 und die schmächtigen Resultate des Gipfels in Nizza haben verdeutlicht, dass ein echter Qualitätssprung im europäischen Integrationsprozess einzig mit einer neuen Methode erzielt werden kann. Mangelnden Willen weisen die nationalen Regierungen stets von sich. An Rhetorik hat es in diesen Kreisen niemals gefehlt. So erkennen die Staats- und Regierungschefs nun in einer Erklärung den Post-Nizza-Prozess als demokratische Herausforderung Europas an, bei der es darauf ankomme, die europäischen Organe und die Bürger einander näher zu bringen und eine weitest gehende demokratische Kontrolle zu erzielen. Weitergehend wird gefordert, die Union müsse „demokratischer, transparenter und effizienter" werden.

Diese Forderungen hätten der Feder des Europäischen Parlaments entsprungen sein können. Doch dort hatte man schon 1984 erste Konzepte finden können, die diese Richtung einschlugen. Der vom Parlament ausgearbeitete Verfassungsvertrag sah im Übrigen schon damals einen modernen Weg zur Änderung der Verträge vor: Es schlug ein Verfahren vor, bei dem eine Vertretung im Rat der Union, ein Drittel der Mitglieder des Parlaments oder die Kommission der Legislative zur Vorlage eines begründeten Gesetzesentwurfs berechtigt seien. Durch die Verknüpfung, den Entwurf dem Rat und dem Parlament gleichberechtigt zur Billigung zu unterbreiten und dann von allen Mitgliedstaaten ratifizieren zu lassen, hätte sich schon damals eine Gelegenheit geboten, die durch die Direktwahl zum Europäischen Parlament 1979 bereits formell eingeführte Legitimation durch eine inhaltliche Komponente zu vervollständigen.

Der Europäische Rat hat nun einen neuen Impuls gesetzt und einen Konvent eingerichtet, der sich mehrheitlich aus nationalen Parlamentariern, von denen die Staats- und Regierungschefs ihre Legitimation ableiten, und aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments zusammensetzt. Damit werden im Konvent 46 direkt gewählte Volksvertreter verhandeln und der Qualität des abschließenden Ergebnisses eine neue Dimension geben. Das vom Konvent ausgearbeitete Dokument wird also einen Status haben, der nicht mit dem der bisher den Europäischen Räten vorgelegten Arbeitsdokumenten vergleichbar sein wird. Die Abgeordne-

ten werden ihre Aufgabe sehr ernst nehmen. Wenn erreicht wird, dass endlich wieder konstruktiv und gestalterisch am Weiterbau Europas gearbeitet wird, könnten die Staats- und Regierungschefs die Ablehnung des Konventergebnisses nur schwer erklären und noch schwerer vermitteln. Ein mehrheitlich von direkt gewählten, und damit direkt demokratisch legitimierten Vertretern der europäischen Völker verfasster Vorschlag wird die Mitglieder des Europäischen Rates vielleicht sogar wieder näher zusammenbringen.

Es muss nun sichergestellt werden, dass sich diese neue Methode bewährt. Die Konventlösung durchläuft ab dem 1. März 2002 eine einjährige Bewährungsprobe, die genutzt werden muss. Es ist von höchster Wichtigkeit, dass sich nach Ablauf dieses Jahres der Konvent als geeignetes Vorbereitungsgremium für die nächste Regierungskonferenz herauskristallisiert. Dazu ist ein kohärentes Ergebnis vorzulegen, das sich als einzige Verhandlungsgrundlage eignet. Das vom Konvent vorgelegte Papier muss generelle Lösungsansätze aufzeichnen und einen breiten, möglichst auch durch das Forum der Zivilgesellschaften gedeckten, Konsens verkörpern. Die Auflistung unterschiedlicher Optionen darf sich allein auf Ausnahmen beschränken. Eine derartige Vorbereitung wird den Staats- und Regierungschefs ihre zukünftige Arbeit erleichtern und ihnen endlich wieder die Gelegenheit geben, sich um die großen und wichtigen Fragen der europäischen Agenda zu befassen ohne sich in spitzwindigen Detailfragen zu verlieren.

*Systemgestaltung durch das Europäische Parlament*

Das vom Europäischen Parlament seit langem kritisierte Fehlen von Visionen, das in Nizza noch an das Fehlen des politischen Willens der nationalen Regierungen, den Integrationsprozess voranzutreiben, gekoppelt war, lässt sich in Ansätzen auch aus der Laekener Erklärung herauslesen. Zwar konnte man sich in prozessualen Fragen einigen und durch die Einsetzung des Konventes das Verfahren des Reformprozesses festlegen – die inhaltliche Ausrichtung bleibt jedoch dem Konvent vorbehalten. Zu den Herausforderungen und Reformen in einer erneuerten Union, wozu das Ratsdokument die Aufgabenverteilung, Vereinfachung der Instrumente, Schaffung von mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz sowie einer Verfassung für die europäischen Bürger auflistet, warten die Staats- und Regierungschefs ausschließlich mit Fragezeichen auf.

Die Erklärung ist eine Anhäufung von Fragen, die im Rahmen des Konvents aufgriffen und beantwortet werden müssen. Der Konvent bietet die Chance, ohne unmittelbaren Zeitdruck, der für Gipfeltreffen symptomatisch ist, über die anstehenden Veränderungen zu debattieren. Es muss dabei von vornherein klar sein, dass – nachdem die Meinungen offen und frei zum Ausdruck gekommen sind – ein Kompromiss gefunden werden muss. Das Ziel muss das Verfassen eines widerspruchsfreien Dokumentes sein, dass von breiter Zustimmung gestützt wird.

Die Union ist endlich auf der Suche nach einem Weg, den direkten Kontakt mit den Bürgern aufzunehmen. Der Begriff „Europa“ darf kein Abstraktum bleiben, sondern muss den einzelnen Bürgern verständlich und greifbar sein. Dazu müssen die Verfahren vereinfacht und vereinheitlicht werden. Heute kennen selbst Fachleute die Zahl der unterschiedlich Abstimmungsmodalitäten und Entscheidungsprozesse nicht mehr. Die Besetzung des Konvents ist als Bekenntnis zu verstehen, den Verfassungsprozess, aber auch das künftige Verfahren zur Änderung der Gründungsverträge offener und transparenter zu gestalten.

Das Europäische Parlament hat hier eine systemgestaltende Funktion. Es wird in den kommenden Monaten seine konkreten Forderungen, die es an den Konvent stellen wird, formulieren und die Repräsentanten für den Konvent bestimmen. Diese neue, aktiv mitgestaltende Rolle des Parlaments im Konvent hat ihm eine neue Verantwortung übertragen, die deutlich werden lässt, dass die Zukunft Europas nicht mehr allein in den Händen der Staats- und Regierungschefs liegt. Das Prinzip von Bürgernähe, Verständlichkeit und demokratischer

Kontrolle ist eines der Grundprinzipien des Unionsgedankens und muss mit großer Vehemenz weitergeführt werden. Vordemokratische Strukturen sind dazu abzubauen und durch moderne Formen zu ersetzen.

Seit den Anfängen der Integrationsbestrebungen ist die Einbindung der Volksvertretungen überfällig. Das Europäische Parlament hat in den vergangenen Jahren in konstitutionellen Fragen kontinuierlich an Einfluss gewonnen. Dieser wird jedoch erst dann zufriedenstellend sein, wenn die Volksvertretungen als tatsächlich gleichberechtigte Partner über die zukünftigen Entwicklungen der Union mitentscheiden können werden. Dazu ist wichtig, dass der Konvent ein Erfolg wird und dem Europäischen Rat für das Gipfeltreffen im Dezember 2003 die Verhandlungsgrundlage erarbeitet, die in einen Vertrag von Rom münden wird.

*Tor zur Verfassung offen*

Wir können es uns im Interesse der europäischen Bürger nicht leisten, dass der Konvent scheitert. Der Europäische Rat von Laeken hat deutlich gemacht, dass sich Europa an einem Scheideweg befindet. Die innere Reform Europas muss nun oberste Priorität haben. Das Europäische Parlament wird die notwendigen Vorkehrungen treffen und dafür kämpfen, dass den Staats- und Regierungschefs im Jahr 2003 ein vernünftiges Ergebnis vorgelegt wird. Mit einem kohärenten Vorschlag würde ein Signal für zukünftige Reformrunden gesetzt. Der Europäische Rat müsste allein über die nicht geklärten Optionen debattieren. Eine Ablehnung des Gesamtergebnisses des Konvents käme einer Missachtung des Souveräns gleich. Nach Laeken steht das Tor für eine europäische Verfassung offen – diese Chance muss durch den Konvent genutzt werden.

# Europa braucht einen erfolgreichen Konvent

**Michael Roth**

Die Europäische Union braucht eine Verfassung. Der Gipfel von Laeken hat endlich eine Chance dazu eröffnet. Der verfassungsgebende Prozess in der Europäischen Union steht vor einem grundlegenden Umbruch. Die Erarbeitung der Verfassung wird maßgeblich mit Beteiligung der parlamentarischen Ebene erfolgen. Nicht ganz freiwillig haben sich die Staats- und Regierungschefs am 14./15. Dezember 2001 zu diesem Schritt bereit erklärt. Sie müssen zukünftig dieses von ihnen okkupierte Recht mit Parlamentariern teilen. Dieser notwendige Reformprozess war ins Stocken geraten. Spätestens seit Amsterdam quälten sich die Regierungskonferenzen von einem Leftover zum nächsten. Ursächlich dafür ist nicht nur das kleinkarierte Festhalten an vermeintlich nationalen Interessen und Befindlichkeiten. Nicht erst mit der Verständigung auf die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion hat die Union einen Integrationsstand erreicht, der Fortschritte nur noch unter großer Mühsal erzielen lässt. Maßgeblich verantwortlich dafür ist das in weiten Feldern der europäischen Abstimmungsprozesse verankerte Einstimmigkeitsprinzip. Das über Jahrzehnte weit voran gekommene europäische Einigungswerk droht ohne weit reichende Reformen zu stagnieren. Deshalb bedarf es jetzt wieder mutigerer Schritte. Die Europäische Union wird zwar auch in den herrschenden Strukturen „irgendwie" bestehen, aber eben nur „irgendwie", eben nicht besser, wie es zu Recht die Bürgerinnen und Bürger von der Union erwarten.

Die Europäische Union muss politisch wieder kraftvoller führen. Ohne eine handlungsfähige Union sind Frieden und Sicherheit in der Welt nicht zu gewährleisten, wird Globalisierung in keinen humanen und demokratischen Ordnungsrahmen eingepasst werden können. Der Europäische Rat von Laeken hat endlich das Tor aufgestoßen zu mehr demokratischer Partizipation in der Europäischen Union. Mit der Einsetzung eines von Parlamentariern dominierten, öffentlich tagenden Konvents könnte erreicht werden, was Regierungsvertreter und Diplomaten hinter verschlossenen Türen nicht mehr zustande brachten: die Institutionen, Kompetenzen und Strukturen der Europäischen Union einer grundlegenden Überprüfung und Reform zu unterziehen. Dies ist ansatzweise bereits in Amsterdam und Nizza versucht worden, die Ergebnisse jedoch blieben weit hinter den Erwartungen zurück.

## *Ziel Verfassungsentwurf*

Der Prozess der Vertragsrevision allein durch eine Regierungskonferenz ist gescheitert. Ob der Konvent diese Mammutaufgabe zu bewältigen weiß, wird maßgeblich an ihm selbst liegen. Die Erklärung von Laeken hat zur großen Überraschung aller Integrationisten keine unüberwindlichen Stolpersteine in den Weg gelegt. Die Staats- und Regierungschefs lassen den Konvent an einer sehr langen Leine laufen. Niemand wird wohl zukünftig behaupten können, das Scheitern sei mehr oder weniger programmiert gewesen. Ein großer Erfolg nicht nur der belgischen EU-Präsidentschaft ist, dass sich die Exekutiven von einem nicht unerheblichen Teil ihrer Macht vorübergehend verabschiedet haben. Premierminister Verhofstadt galt von Beginn an als ehrlicher Makler und geschickter Stratege, der durch seine „Tour des Capitales" schon im Vorfeld manche Bedenken und Vorbehalte ausräumte. Ebenso erfolgreich war die engagierte Lobbyarbeit des Europäischen Parlamentes sowie der nationalen Parlamente. Schon frühzeitig forderte die COSAC, der

Michael Roth, MdB, Mitglied des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union, stellvertretender europapolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion der SPD

Zusammenschluss der Europaausschüsse der Parlamente, eine Einsetzung des Konventes. Unablässig leistete der Deutsche Bundestag, insbesondere dessen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union und die Europaexperten aller Fraktionen, Überzeugungsarbeit für eine stärkere Mitwirkung und Mitentscheidung der Parlamente. Anfängliche Vorbehalte in bundesdeutschen Regierungskreisen wurden rasch ausgeräumt, es entwickelte sich eine vitale Partnerschaft zwischen Bundestag und Bundesregierung.

Dieser Erfolg der europäischen Legislativen verpflichtet. Schließlich ist Verfassungsrecht stets Parlamentsrecht. Die Parlamente bleiben gefordert. Denn die vom Verfassungskonvent zu stemmende Aufgabe übersteigt bei weitem jene des Konventes zur Erarbeitung der Grundrechtscharta. Zweifellos legte dessen Erfolg die Grundlage für die methodische Neuordnung des verfassungsgebenden Prozesses. In nur neun Monaten verständigte sich der erste Konvent auf einen vorbildlichen Kanon von Werten, Freiheitsrechten und sozialen Rechten. Sie zeugen vom europäischen Selbstverständnis als Kontinent der Freiheit, der Solidarität und der Vielfalt. Die Europäische Union wird sich nunmehr entscheiden müssen: Will sie kraftvoll und demokratisch führen oder will sie sich – vorrangig intergouvernemental – am jeweils kleinsten gemeinsamen Nenner abmühen? Die Suche nach einer Finalität des europäischen Integrationsprozesses könnte dabei in die Irre führen. In einer Zeit der Globalisierung, in der Flexibilität und Wandlungsbereitschaft zu Recht von Nationalstaaten und Regionen erwartet werden, sollte die Europäische Union nicht mit Blütenträumen eines möglichen Endzustandes überfordert werden. Denn die Offenheit des integrativen Fortschrittes ist eine Chance für ein Mehr an Handlungsfähigkeit.

In der Union verstärkt demokratische Partizipation und politische Handlungsfähigkeit zu schaffen, sind Ziele, die sich der Konvent mit allem Selbstbewusstsein setzen muss. Das Mandat wurde sehr weit gefasst: Es geht neben den Grundwerten um die Kompetenzordnung, die Institutionen und ihr Handeln. Verhofstadt lobte das Ergebnis von Laeken als „Start zu einer tabufreien Debatte über die Zukunft Europas". Alle hinlänglich bekannten Tabus wurden geschickt durch einen Fragenkatalog ausgeräumt. Die Fragen zeigen die Problemfelder auf, vor denen die Regierungskonferenzen bislang zurück wichen wie der Teufel vor dem Weihwasser.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, die Dauer des Konvents nicht eng zu begrenzen. Dies wäre im Übrigen ein unbilliger Eingriff in die Organisationshoheit der Versammlung gewesen. Rechtzeitig vor der sich anschließenden Regierungskonferenz im Jahr 2004 muss das Ergebnis vorliegen. Die von den „usual suspects" immer wieder geforderte Brandmauer ist damit nicht errichtet worden. Es liegt im Interesse des Konvents, sein Abschlussdokument einer intensiven öffentlichen Debatte auszusetzen. Es steht zu vermuten, dass die Regierungskonferenz sich der Dynamik des Konventes nicht wird entziehen können. Der Konvent wird seine methodische Überlegenheit nur dann beweisen können, wenn er sich selbst unter den schmerzhaften Druck der Konsenssuche setzt. Denn Ziel muss ein einheitlicher, in sich stimmiger Verfassungsentwurf sein. Diesem Ziel müssen sich die politischen „Familien", die institutionellen und nationalen Delegationen unterordnen. Nur in gut begründeten Ausnahmefällen sollte von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, bloße Optionen mit Kennzeichnung der Mehrheitsmeinung zu erarbeiten. Je länger die Liste der Optionen ist, desto unverbindlicher, ja belangloser wird das vom Konvent vorzulegende Abschlussdokument sein.

### *Zusammensetzung des Konvents*

Diese Überzeugung muss sich wie ein roter Faden durch die Verhandlungen ziehen. Hierbei ist das Präsidium besonders gefragt. Die Erklärung von Laeken enttäuscht bei der Zusammensetzung des zwölfköpfigen Präsidiums, da dieses mehrheitlich aus Nichtparlamentariern bestehen wird. Für den Konvent als zuvorderst parlamentarisches Gremium stellt dies eine pikante Provokation dar. Dieses aufgeblähte Präsidium mag aber auch Vorteile bringen. Je

größer und heterogener die Konventsspitze zusammengesetzt ist, desto kraftvoller wird das Konventsplenum als Ganzes agieren können. Den politischen „Familien" kommt daher eine noch zentralere Rolle zu. Sie katalysieren, strukturieren und bündeln divergierende Interessen. Nationale Begehrlichkeiten relativieren sich dadurch erheblich. Die Fraktionen im Konvent werden maßgeblich zum Zustandekommen politischer Kompromisse beitragen müssen. Dem Konventspräsidenten Valerie Giscard d'Estaing wird sein ihm unterstellter Ehrgeiz und seine fundierte Erfahrung eine Hilfe sein, wenn er sich als über den nationalen Interessen stehende, engagiert moderierende Autorität präsentiert. Dann wird dieser große, alte Mann Wegweisendes bewirken können. Zudem kann nur es von Nutzen sein, Frankreich an exponierter Stelle einzubinden, zumal das in Kohabitation erstarrte Paris eher die in Nizza geschlagenen Wunden geleckt hat, als den Verhandlungsprozess im Vorfeld von Laeken konstruktiv mit zu gestalten. Darüber hinaus stehen die starken Vizepräsidenten Giuliano Amato und Jean-Luc Dehaene nun wirklich nicht im Verdacht, keine durchweg „überzeugten Europäer" zu sein. Als erste und wichtige vertrauensbildende Maßnahme sollte sich die Präsidiumsspitze vom Konvent bestätigen lassen. An die Zusammensetzung des Konvents sollte man die gleichen Maßstäbe anlegen wie an jedes ordentliche Parlament auch: eine ausgewogene Mischung aus Frauen und Männern, Juristen und Nichtjuristen, jung und alt. Ein primär als „Rat der Alten und Weisen" verstandener Konvent wäre enttäuschend. Immerhin fordert die Erklärung von Laeken, „dem Bürger, vor allem der Jugend, das europäische Projekt und die europäischen Organe" näher zu bringen.

Ebenso wichtig ist die Öffnung des Konvents für die interessierte Öffentlichkeit. Wenn er sich selbst und seinen Anspruch auf Transparenz ernst nimmt, muss er alle zivilgesellschaftlichen Gruppen in seine Arbeit weitgehend einbeziehen. Foren zu zentralen Themen des Konvents sollten intensiv genutzt werden, um Vertretern von Wissenschaft, Gewerkschaften, Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen Gelegenheit zu geben, ihre Beiträge in die Debatte einfließen zu lassen. Die gelegentlich erhobene Kritik an der nur unzureichenden Beteiligung der Zivilgesellschaft ist gleichwohl nicht überzeugend. Es käme einem Pyrrhussieg der Demokratie gleich, wollte man einem gerade parlamentarisierten Verfahren der europäischen Verfassungsgebung wieder einen Gutteil ihrer demokratischen Legitimität nehmen. Wer, wenn nicht die unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamentarier, sind in der Lage, gesellschaftliche Forderungen abzuwägen, zu bündeln und in die Verfassungsdebatte konstruktiv einzubringen?

Der Konvent will die Zukunft der Europäischen Union aktiv und entscheidend mit gestalten. Er wird damit einen historischen Beitrag zur endgültigen Überwindung der Teilung Europas zu leisten haben. Gegenwärtig verhandelt die Europäische Union mit zwölf Beitrittsstaaten. Zehn von ihnen steht der Beitritt bald bevor. Der Türkei wurde mit dem Kandidatenstatus erneut eine europäische Perspektive angeboten. Aber wie vor diesem Hintergrund eine sich quantitativ und qualitativ grundlegend wandelnde Union politisch handlungsfähig bleiben kann, blieb bislang unbeantwortet. Die Beitrittsverhandlungen kreisen um Fragen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, des Landkaufs, der Direktbeihilfen für osteuropäische Landwirte. Die Erweiterung der Union ist zweifellos auch eine Frage des Geldes. Sie ist aber vor allem eine Frage, was von der Union in einer globalisierten, nicht gerade sicherer gewordenen Welt erwartet werden kann. Bisweilen scheint die seit knapp zwei Jahren innerhalb der Europäischen Union heftig geführte Zukunftsdebatte sowohl an den politischen und wissenschaftlichen Eliten als auch an der Bevölkerung und Öffentlichkeit der Beitrittsländer nahezu spurlos vorüber gegangen zu sein. Jetzt spätestens ist aktive Beteiligung gefragt. Die Beitrittsländer sind ebenso stark wie die Mitgliedstaaten im Konvent vertreten, auch wenn sie bis zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen noch auf ihr Stimmrecht verzichten müssen. Eine Differenzierung der Beteiligung zwischen unmittelbaren Beitrittsländern wie beispielsweise Polen oder Ungarn einerseits und der Türkei andererseits wäre sicher eine vertrauensbildende Maßnahme zugunsten der Länder gewesen, deren

Beitritt kurz bevor steht. Von den Mitgliedstaaten wird noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten sein, um vorhandenes Unbehagen und Befremden seitens der Beitrittsländer auszuräumen. Die bislang geführte Zukunftsdebatte hat offensichtlich nicht deutlich genug werden lassen, dass es nicht darum geht, Beitritte zu verzögern, sondern die Erweiterung zu einem stabilen und dauerhaften Erfolg werden zu lassen. Diese Distanz zwischen alten und zukünftigen Mitgliedstaaten zu überwinden, wird eine zentrale Aufgabe des Konvents sein. Dabei werden ihm das Europäische Parlament und insbesondere die nationalen Parlamente zur Seite stehen müssen.

*Parlamente als Partner*

Während der Konvent zur Erarbeitung der Grundrechtscharta in überraschender Kürze ein überzeugendes Ergebnis vorlegen konnte, wird sich die Arbeit des Verfassungskonvents ungleich schwieriger gestalten. Vorbehalte und Bedenken gegenüber einem sich vertiefenden Verfassungsprozess werden nicht allein durch die Existenz einer parlamentarisch dominierten Versammlung ausgeräumt. Es werden sich innerhalb und außerhalb des Konvents Gegner eines integrativen Fortschritts lautstark zu Wort melden. Natürliche Bündnispartner des Konvents sind dabei die Parlamente. Sie müssen diese Partnerschaft ernst nehmen, indem sie ein effizientes Monitoringsystem entwickeln. Regelmäßig werden die Parlamente der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union den Verhandlungsstand debattieren und sich eng mit ihren Delegierten abstimmen und sie stützen müssen. Der Konvent sollte mindestens einen Zwischenbericht seiner Arbeit vorstellen, der dann intensiv und kritisch vom Europäischen Parlament, den nationalen Parlamenten und der Öffentlichkeit zu beleuchten ist. Im ungünstigsten Fall müssten die Parlamente die Notbremse ziehen. Es wäre grob fahrlässig, allein den Europäischen Räten, und damit den nationalen Regierungen, die aktive Begleitung der Verfassungsgebung zu überlassen. Genau darin liegen realistische Potenziale für eine stärkere Rolle der nationalen Parlamente. Die exekutivlastige Europapolitik durch eine weitere, von nationalen Abgeordneten besetzte EU-Institution zu parlamentarisieren, wäre dahingegen ein gefährlicher Irrweg. Führte er doch zu noch mehr Intransparenz und einer zwangsläufigen Schwächung des Europäischen Parlaments. Die nationalen Parlamente sollten sich vielmehr innerstaatlich neue Kompetenzen erstreiten, indem sie die Europapolitik ihrer nationalen Regierungen sorgfältiger kontrollieren und Einfluss auf deren Handeln in den Räten nehmen. Vor allem sollten sie ihre Funktion als Bündnispartner des Konvents kraftvoll zu nutzen wissen.

Vermag der Konvent schon die Funktion einer verfassungsgebenden Versammlung zu übernehmen? Bislang noch nicht. Der Artikel 48 des EU-Vertrages verortet die Kompetenz der Vertragsrevision klar und eindeutig bei einer Regierungskonferenz. Sicher sollte der Konvent nach erfolgreichem Abschluss seiner Arbeit die Abschaffung der Regierungskonferenzen zu Gunsten eines vollends parlamentarisierten Verfassungskonvents empfehlen. Die verfassungsgebende Gewalt muss gleichwohl bei den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union verbleiben. Auch zukünftig sollten der demokratischen Legitimität wegen Änderungen des Primärrechts auch von den Mitgliedsstaaten, gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften, ratifiziert werden. Denkbar wäre aber auch die Einführung eines unionsweiten Referendums.

*Kompetenzabgrenzung nicht vorrangig*

Was kann und sollte man vom Konvent erwarten dürfen? Die Erklärung von Laeken eröffnet der Versammlung große Spielräume. Um sich nicht zu verzetteln, ist die Verständigung auf zentrale Leitlinien ihrer Arbeit alternativlos. Im Mittelpunkt stehen die Stärkung von Demokratie und Handlungsfähigkeit. Die Delegierten sollten sich von den guten Erfahrungen ihrer nationalen Verfassungsorganen leiten lassen. Es wäre ein großer Schritt in die richtige Richtung, die EU-Organe stärker an dem zu orientieren, was sich in den Mitgliedstaaten „cum grano salis“ in den vergangenen Jahrhunderten heraus gebildet hat. Die Union braucht eine in ihren

exekutiven Befugnissen gestärkte Kommission, die abhängig ist vom Vertrauen des Europäischen Parlaments. Die Union muss politisiert werden, indem das Europäische Parlament zukünftig den Kommissionspräsidenten wählt. Wir brauchen einen öffentlich tagenden, zu einer einflussreichen Staatenkammer weiter entwickelten Legislativrat. Längst überfällig ist die weitgehende Abschaffung des Vetorechts einzelner Mitgliedstaaten. Und spätestens die Tragödie des 11. September 2001 belegt die Notwendigkeit einer integrativen Weiterentwicklung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ebenso wie die politische Vertiefung zum Schutz der inneren Sicherheit. Gleichermaßen muss die EU verstärkt den Prozess der Globalisierung gestalten, um sie – wie die Erklärung von Laeken fordert – in Solidarität und nachhaltige Entwicklung einzubetten.

Vom Konvent wird man sicher nicht erwarten können, die doch sehr deutsch anmutende Debatte um die Kompetenzabgrenzung vorrangig zu behandeln. Selbstverständlich bedarf es einer intensiven Debatte um eine transparentere und effizientere Kompetenzausübung. Ebenso kritisch ist die Verhältnismäßigkeit einzelner Praktiken von Kommission und Rat zu überprüfen. All dies darf aber nicht auf einen integrativen Rückschritt und eine Schwächung der europäischen Ebene hinaus laufen. Zu warnen ist davor, sich als deutsche Delegation in die politische Isolation zu manövrieren, indem sie die detaillierten Forderungen des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung so prioritär behandelt, wie es gewisse Bundesländer unablässig anmahnen.

*Suche nach Gemeinschaftsinteresse*

Bei allen Hoffnungen, die nunmehr in den Konvent gesetzt werden, sollte die Schwierigkeit der Aufgabe nicht verdrängt werden. Sollte es ihm gelingen, endlich wieder das gemeinsame europäische Interesse zu formulieren und daraus Handlungsmaximen abzuleiten, wäre Europa ein großer Dienst erwiesen. Schließlich hat das Geschachere in Laeken um den Sitz neuer EU-Ämter noch einmal unmissverständlich offen gelegt, woran die Union wirklich krankt: Nationale Begehrlichkeiten verdrängen die ehrliche Suche nach dem Gemeinschaftsinteresse.

Der Konvent wird scheitern, wenn er nicht aus dem Schatten der Europäischen Räte treten kann. Wenn dies eintritt, ist das Integrationsprojekt gestoppt. Vielleicht würde dann noch die Idee einer „Avantgarde", eines ohne Rücksicht auf seine Partner voranschreitenden Kerneuropas übrig bleiben. Dieses Krisenszenario sollten wir der Europäischen Union und uns ersparen. Es wäre der Abschied von dem in der Erklärung von Laeken skizzierten Konzept, die Union zu einem Leuchtfeuer werden zu lassen, das für die Zukunft der Welt richtungweisend sein kann. Die Europäische Union braucht einen erfolgreichen Konvent und eine zukunftsweisende Verfassung.

# Der Post-Nizza-Prozess und die Römischen Verträge

**Wilfried Loth**

Vor 45 Jahren, am 25. März 1957, unterzeichneten die Vertreter Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland, Italiens, Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs in Rom die Verträge über die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM). Das war insofern nicht das Gründungsdatum der heutigen Europäischen Union, als die beteiligten sechs Länder bekanntlich ja schon sechs Jahre zuvor die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ins Leben gerufen hatten. Die grundlegende Struktur der Europäischen Union, Integration und Kooperation auf der Grundlage der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, sind aber mit den Römischen Verträgen vereinbart worden. In der gegenwärtigen Situation der Bestandsaufnahme und Vertragsrevision lohnt daher ein Rückblick auf die Römischen Verträge unter zweierlei Gesichtspunkten: Anhand der Entstehung dieser grundlegenden Verträge lässt sich zeigen, wie man erfolgreich verhandeln kann; und ein genauerer Blick auf das institutionelle Erbe, das die Väter der Verträge hinterlassen haben, kann deutlich machen, was im Post-Nizza-Prozess zur Verhandlung ansteht.

## *Post-Messina: Wie man erfolgreich verhandelt*

Nachdem die Europäische Verteidigungsgemeinschaft im August 1954 an einer Mehrheit in der französischen Nationalversammlung gescheitert war, war die Verhandlungssituation im Kreis der sechs Gründungsmitglieder der Kohle- und Stahl-Gemeinschaft so schwierig, wie man das aus späteren Krisentagen der Europäischen Gemeinschaft kennt: In Frankreich konnte sich so gut wie niemand für den Vorschlag des niederländischen Außenministers Johan Willem Beyen begeistern, eine „supranationale Gemeinschaft" zu bilden, die „über den Weg einer Zollunion bis zur Verwirklichung einer Wirtschaftsunion fortschreiten soll."[1] Auch in der Bundesrepublik waren die Widerstände groß; Wirtschaftsminister Ludwig Erhard sah in einer Zollunion der Sechs ein dirigistisches Hindernis auf dem Weg zu einem weltweiten Freihandelssystem, das den Exportinteressen der deutschen Wirtschaft entsprach. Das Projekt eines europäischen Atompools, von Louis Armand entwickelt und von Jean Monnet aufgegriffen, wurde von der französischen Atomenergie-Kommission ebenso abgelehnt wie von dem deutschen Sonderminister Franz Josef Strauß, der mit der Verantwortung für die Atomfrage betraut war. Für neue supranationale Institutionen schien es in Frankreich keine parlamentarischen Mehrheiten zu geben, große Teile des Außenministeriums lehnten sie ab. Auch Erhard wollte nichts von ihnen wissen, Integration war für ihn zuvörderst der Abbau von Handelshemmnissen. Adenauer fürchtete angesichts der vielfältigen Widerstände nichts so sehr wie ein abermaliges Desaster und hielt sich darum mit klaren Zielvorgaben zurück.[2]

Als sich die Außenminister der Sechs vom 1. bis 3. Juni 1955 in Messina trafen, um über die Integrationsprojekte zu beraten, verweigerte Frankreichs Vertreter Antoine Pinay eine ver-

Prof. Dr. Wilfried Loth, Fachgruppe Geschichte, Universität Essen

bindliche Festlegung auf die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, Walter Hallstein musste im Namen der Bundesregierung die Schaffung neuer Institutionen ablehnen. Die begleitenden Beamten stellten am Abend des zweiten Verhandlungstages fest, dass keinerlei Übereinkommen erzielt worden war. In aller Eile wurde daraufhin in einer Nachtsitzung im Anschluss an das Diner eine Erklärung verabschiedet, die die Vorschläge zur Wirtschaftsgemeinschaft und zur Atomgemeinschaft zu Studienobjekten erklärte und eine Expertengruppe mit ihrer Prüfung beauftragte. Damit war noch kaum etwas erreicht. Als die Minister morgens um vier Uhr auseinander gingen, machten sie auf die anwesenden Beamten und Journalisten „eher den Eindruck, sich für den Sonnenaufgang über dem Ätna zu interessieren als voller Bewunderung für ihr Werk zu sein."[3]

Dass es dabei nicht blieb, war zunächst dem Umstand zu verdanken, dass die Regierungen im Nachgang zur Messina-Konferenz den belgischen Außenminister Paul-Henri Spaak zum Vorsitzenden des Expertenkomitees bestimmten. Spaak sorgte dafür, dass aus dem eher technischen angelegten Prüfungsauftrag des Komitees ein mehrheitsfähiges Integrationskonzept hervorging. Er spielte die Gegensätze in den institutionellen Frage bewusst herunter, und als die Verhandlungen im November 1955 gleichwohl in eine Sackgasse steuerten, legte er eine Verhandlungspause ein. Um das Patt zu überwinden, suchte er Großbritannien für eine Beteiligung am Gemeinsamen Markt zu gewinnen. Damit war er nicht erfolgreich, aber Anfang Februar 1956 gelang es ihm, der deutschen Regierung die Zustimmung zur Vorbereitung einer Atomgemeinschaft abzuringen, der französischen Regierung die Zustimmung zur Vorbereitung einer Wirtschaftsgemeinschaft. Am 20. April 1956 akzeptierten die nationalen Delegationsleiter daraufhin den „Spaak-Bericht", der beides vorsah, die Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft und die Bildung von Euratom, letztere allerdings nur in erheblich reduzierter Form.

Wichtig für den Durchbruch in den Verhandlungen des Spaak-Komitees war, dass Adenauer seine Minister am 19. Januar 1956 unter Hinweis auf seine Richtlinienkompetenz angewiesen hatte, die Verhandlungen nicht scheitern zu lassen, und mit Guy Mollet am 31. Januar ein Politiker an die Spitze der französischen Regierung gelangt war, dem die Fortsetzung der europäischen Einigung ebenfalls ein dringendes Anliegen war. Mollet, der nur Ministerpräsident einer heterogenen Minderheitsregierung war, bemühte sich zudem höchst aktiv, in der französischen Nationalversammlung eine Mehrheit für das Spaak-Paket zustande zu bringen. Zunächst suchte er die Partnerregierungen dafür zu gewinnen, das in Frankreich populärere Euratom-Projekt vor der Wirtschaftsgemeinschaft ins Leben zu rufen. Als er dafür bei der Bundesregierung wie bei der niederländischen Regierung kein Verständnis fand, präsentierte er dem Parlament Anfang Juli eine bewusst abgespeckte Version der Atomgemeinschaft und sicherte sich damit eine breite Mehrheit für ein Mandat zur Fortführung der Verhandlungen über das Euratom-Projekt. Danach drängte er in den Verhandlungen über die Wirtschaftsgemeinschaft auf Übergangsfristen, Ausnahmeregelungen bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten und Sicherung der in Frankreich erreichten sozialen Standards.

Unter dem Eindruck der Suez-Krise und der demonstrativen Solidarität, die Adenauer in dieser Krise an den Tag legte – er suchte Mollet auf, obwohl dieser wegen des militärischen Angriffs auf Ägypten von der amerikanischen Regierung heftig angegriffen wurde – , akzeptierte er am 6. November einen Kompromiss, der den Weg Frankreichs in den Gemeinsamen Markt unumkehrbar machte: Die Mitgliedsländer sollten wohl zur Anpas-

sung der Sozialleistungen nach oben angehalten werden; spätestens nach sechs Jahren konnte aber mit qualifizierter Mehrheit der Übergang zur zweiten Phase der Integration auch dann beschlossen werden, wenn die Harmonisierung der Lebens- und Arbeitsbedingungen noch nicht erreicht war. Die Kommission konnte in diesem Fall Schutzklauseln für die benachteiligten Industrien erlassen, sie musste es aber nicht. Einfuhrabgaben und Ausfuhrbeihilfen sollten grundsätzlich möglich sein, doch sollten sie allmählich abgebaut werden.

Danach begann der französische Ministerpräsident, die Öffentlichkeit systematisch auf die Notwendigkeit *beider* Verträge vorzubereiten. Europa wurde als Mittel präsentiert, künftig solchen Demütigungen zu entgehen, wie sie Frankreich mit der Enteignung des Suez-Kanals durch Nasser und die anschließende Intervention der Supermächte in der Suez-Krise soeben erlebt hatte. In der Atomenergie-Behörde und im Unternehmerverband wurde das Integrations-Paket zunehmend positiver gesehen. Als Adenauer dann auch noch auf dem letzten Verhandlungstreffen der Regierungschefs am 19./20. Februar 1957 die Schaffung eines Investitionsfonds zur Förderung der Überseegebiete der Mitgliedsländer zugestand, verdichtete sich in der französischen Öffentlichkeit der Eindruck, dass ein akzeptables Verhandlungsergebnis erzielt war. Um die Formierung einer Oppositionsbewegung schon im Keim zu ersticken, legte Mollet die Verträge zudem gleich nach der Unterzeichnung der Nationalversammlung zur Ratifizierung vor. Am 9. Juli 1957 wurden sie mit der überraschend großen Mehrheit von 342 zu 239 Stimmen angenommen.

Adenauers Hauptbeitrag zum Verhandlungserfolg bestand im konstanten Festhalten an den Verhandlungen über alle Krisen hinweg. Im Mai 1955 sorgte er dafür, dass die Bundesregierung die Idee eines Gemeinsamen Marktes grundsätzlich akzeptierte; im Januar 1956 wies er die deutschen Vertreter im Spaak-Komitee an, sich grundsätzlich auf die Atomgemeinschaft einzulassen; im Oktober 1956 widersetzte er sich dem Begehren von Ludwig Erhard, die Verhandlungen, weil offensichtlich gescheitert, abzubrechen und stattdessen mit den Briten über die Schaffung einer Freihandelszone zu verhandeln. Wichtig war sodann die Geste demonstrativer Solidarität, die sein Paris-Besuch in einer für die Regierung Mollet wie für die französische Öffentlichkeit überaus kritischen Situation darstellte. Und hilfreich waren auch die kleineren Zugeständnisse an französische Befindlichkeiten, die Ausnahme- und Übergangsregelungen ebenso wie die Beteiligung an den Entwicklungskosten für die Überseegebiete.

Nachdem mit der französischen Zustimmung zum Verzicht auf ein Vetorecht beim Übergang zur zweiten Stufe der Marktintegration am 6. November der Durchbruch im Grundsätzlichen erzielt war, ließen sich im Detail eine Reihe von Kompromissen aushandeln. Ob hinsichtlich des Außenzolls, der Währungsfrage, der Einbeziehung der Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt, der Kompetenzen der Atomgemeinschaft, der Einbeziehung der Überseegebiete oder der Gemeinschaftsinstitutionen: Stets wurden mit Verständnis für die innenpolitischen Schwierigkeiten der Partner und einiger Kreativität Lösungen gefunden, die alle Beteiligten als Kompromiss verstehen konnten. Manche Gegensätze wurden auch einfach vertagt. Das ließ das Vertragswerk so kompliziert werden, wie man es als Ergebnis der Verhandlungen kennt. Es war in manchem unklar, in unterschiedlicher Weise ausbaubar, aber in jedem Fall ausbaubedürftig. Der schließliche Erfolg wurde mit einer komplexen Vertragsstruktur erkauft.

*Post-Rom: Die institutionelle Hypothek*

Die Komplexität und vielfache Ausdeutbarkeit der Römischen Verträge sicherte ihnen die erforderlichen parlamentarischen Mehrheiten. Gleichzeitig waren damit aber permanente Auseinandersetzungen um ihre Weiterentwicklung vorprogrammiert. Wenn das europäische Projekt vorankommen sollte, bedurfte es auch weiterhin konvergierender Interessen, politischen Gestaltungswillens und strategischen Geschicks.

Das galt insbesondere im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung des Vertragswerks. In den Verhandlungen hatten alle Beteiligten die institutionellen Fragen zunächst zurückgestellt.[4] Als ihre Klärung in der letzten Verhandlungsphase unumgänglich wurde, prallten unterschiedliche Vorstellungen aufeinander, die das Verhandlungsergebnis auch hier zu einem komplizierten und in unterschiedliche Richtungen ausbaufähigen Kompromiss werden ließen. Die französische Regierung plädierte zwar für eine starke Stellung des Ministerrats, der im Regelfall mit Mehrheit entscheiden sollte. Aus Sorge vor einer integrationsfeindlichen Mehrheit in der Nationalversammlung und mit Rücksicht auf die Gegner supranationaler Regelungen in den Ministerien sperrte sie sich aber gegen eine substantielle Beteiligung des europäischen Parlaments.

Der niederländischen Regierung, deren Vorstellungen hier maßgeblich von Landwirtschaftsminister Sicco Mansholt geprägt wurden, schwebte eine starke Kommission vor, die gleichsam als von Interessen unabhängiges Expertengremium „Sachpolitik" betrieb. Sie sollte das alleinige Recht haben, dem Ministerrat Vorschläge zu machen; und dieser sollte darüber mit Mehrheit befinden. Die Beteiligung eines Parlaments war in dieser Konstruktion nicht vorgesehen. Damit und mit der Bindung des Ministerrats an Vorschläge der Kommission sollte auch einer Ausweitung der Gemeinschaft über die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes hinaus vorgebeugt werden. Die niederländische Regierung wollte die engen Bindungen an die USA nicht durch eine Politische Gemeinschaft der Sechs gefährdet sehen und war daher sehr darauf bedacht, dass der Gemeinsame Markt keine weitergehende Integrationsdynamik auslöste.

Demgegenüber bestanden die italienische und auch die deutsche Regierung auf einer starken Stellung des Europäischen Parlaments, das über den Haushalt der Gemeinschaft befinden und an rechtsetzenden Akten der Kommission und des Ministerrats beteiligt werden sollte. Walter Hallstein drängte innerhalb der Bundesregierung wie in der Verhandlungsdelegation immer wieder auf die Schaffung einer „eigenen, von den Staatsgewalten der nationalen Regierungen unabhängigen Exekutive", kontrolliert von einem föderativen Organ, das nach dem Mehrheitsprinzip arbeitete, von einem Europäischen Parlament und von einem Europäischen Gerichtshof.[5] Adenauer schärfte der deutschen Verhandlungsdelegation aber auch ein, sich im Zweifelsfall kompromissbereit zu zeigen, damit das Gesamtprojekt nicht an institutionellen Fragen scheiterte.

Ein Kompromiss aus diesen unterschiedlichen Vorstellungen wurde erst in letzter Minute gefunden, bei der Konferenz der Außenminister der sechs Verhandlungspartner am 26. Januar 1957. Er lief im wesentlichen darauf hinaus, dass die Kompetenzen des Rates wie der Kommission eingeschränkt wurden, weil die Rechte des Europäischen Parlaments begrenzt blieben. Bezüglich des Haushalts erhielt das Parlament bekanntlich nur das Recht, Änderungsvorschläge an den Rat zu richten, über die dieser mit qualifizierter Mehrheit ent-

scheiden musste. Ansonsten konnte das Parlament die Kommission mit Zwei-Drittel-Mehrheit zum Rücktritt zwingen, es erhielt aber keinen Einfluss auf die Zusammensetzung einer neuen Kommission. Die Direktwahl des Parlaments wurde von einem späteren einstimmigen Votum des Rates abhängig gemacht. Im Gegenzug wurde der Rat als alleiniger Gesetzgeber der Gemeinschaft installiert. Entscheidungen im Rat konnten aber zunächst nur in wenigen Bereichen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden (wobei eine entsprechende Empfehlung der Kommission als Voraussetzung eingeführt wurde, um eine Majorisierung kleiner Mitgliedsländer zu verhindern); zentrale Fragen wie die Ernennung der Kommissionsmitglieder, die Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik oder die Entwicklung einer gemeinsamen Sozialpolitik blieben auch nach Ablauf der Übergangszeit von einstimmigen Voten abhängig.[6]

Die Konfrontation zwischen einem technokratischen Verständnis von Wirtschaftspolitik, wie es (nicht nur, aber insbesondere) von den Vertretern der Niederlande vorgetragen wurde, deutschem und italienischem Konstitutionalismus und französischer Aushilfstaktik in einer schwierigen innenpolitischen Lage führte damit zu einer Konstruktion, die sich nicht nur gegen jede Einordnung in verfassungstheoretische Ordnungskonzepte sperrte, weswegen die verfassungsrechtliche Diskussion Schwierigkeiten hat, über die Feststellung eines Gebildes „sui generis" hinauszukommen.[7] Sie litt auch tendenziell unter zwei Defiziten: einem Defizit an Handlungsfähigkeit infolge der Abhängigkeit von einstimmigen Voten des Ministerrats und einem Defizit an parlamentarischer Kontrolle. Beide Defizite waren (und sind) in ihren Ausmaßen variabel, hingen aber auch voneinander ab. In dem Maße, wie die Regierungen seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1985/86 die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft durch vermehrte Anwendung des Mehrheitsprinzips zu steigern versuchten, verschärften sie zugleich das Problem der parlamentarischen Kontrolle der Gemeinschaftsaktivitäten.

*Post-Nizza: Strategische Aufgaben*

Die Grundstruktur der EWG/EG spiegelt also keine in sich konsistente Verfassungs- oder Regulationsidee wider; sie entspringt vielmehr einem sehr zufälligen Kompromiss, der deutlich hinter den Möglichkeiten zu supranationaler Ausgestaltung zurückblieb, die sich in der Gründungskonstellation boten. Er wies insofern von Anfang an über sich hinaus, und es ist daher kein Zufall, dass Aufbau und Ausbau der EWG sogleich Hand in Hand gingen; dabei führte die Vermischung der beiden Aufgaben dazu, dass erste Ausbauversuche scheiterten, insbesondere Hallsteins Initiative für eine Stärkung der Parlaments- und Kommissionsrechte im Frühjahr 1965.[8] Hallsteins Charakterisierung des Vertragswerks als „unvollendet" bleibt treffend, auch wenn man seine Zieldefinition „Bundesstaat" nicht teilt.[9] Der oft als Organisationsprinzip der Gemeinschaft beschworene funktionsbezogene Ausbau über den Binnenmarkt greift nur anstelle der fehlenden politischen Regelungen und ist insofern auch nur begrenzt tragfähig.

Die gegenwärtigen Bemühungen um eine Reform der Europäischen Union stellen also nur eine Fortentwicklung der konstanten Bemühungen um ihren Ausbau dar, hervorgerufen durch die Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der europäischen Ebene und die Vermehrung der Zahl der Mitgliedsstaaten. Die Defizite an Effizienz und Legitimität, die schon bei der Gründung sichtbar waren, machen sich unterdessen weit stärker bemerkbar. Reform-

vorschläge, die nur auf eine Vereinfachung der bestehenden Verträge aus sind, laufen daher ins Leere oder scheitern an ihren inneren Widersprüchen. Vielmehr erweist es sich als unabweisbar, das Kernproblem der Vertragskonstruktion aufzugreifen.

Dieses besteht in der Interdependenz von Mehrheitsentscheidungen im Rat und Mitentscheidungsrecht des Parlaments. Wie die Verweigerung von Parlamentsrechten zur Verschiebung des Übergangs zu Mehrheitsabstimmungen geführt hat, muss umgekehrt der Übergang zur Mehrheitsregel mit einer entsprechenden Ausweitung der Mitwirkung des Parlaments einhergehen. Es entspricht der inneren Logik des Vertragswerks, dass dieser Grundsatz in den weiterführenden Reformvorschlägen immer wieder auftaucht.[10] Dass in den Bereichen, in denen mit Mehrheit abgestimmt wird, auch das Parlament das volle Mitwirkungsrecht erhält – in dieser Form dürfte der Grundsatz der Reziprozität von Mehrheitsregel und parlamentarischer Mitwirkung, bedenkt man die Motivationslage der gegenwärtigen Europa-Debatte, auch mehrheitsfähig sein oder zumindest durchgesetzt werden können.

Gedanklich davon zu trennen ist die Frage, für *welche* Politikbereiche dies gelten soll. Anzustreben ist in erster Linie eine volle Parlamentarisierung der gegenwärtigen gemeinschaftlichen Aktionen. Aussichtsreich erscheint auch der darüber hinausgehende Vorschlag, den Kommissionspräsidenten aus der Parlamentsmehrheit hervorgehen zu lassen; seine Verwirklichung würde in hohem Maße zur Politisierung der europäischen Ebene und damit zur Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen. Die Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche wird demgegenüber Verhandlungssache bleiben, wobei man sich hier auch Übergangsfristen und entsprechende Zwischenlösungen vorstellen kann. Wichtig ist nur, in der Auseinandersetzung um die Ausweitung der Gemeinschaftsbereiche den Grundsatz der Parlamentarisierung der bestehenden Gemeinschaft nicht untergehen zu lassen.

Die Verankerung des Prinzips der Entsprechung von Mehrheitsregel und parlamentarischer Mitwirkung würde jene Loyalität zur Europäischen Union schaffen, an der es gegenwärtig offenkundig mangelt. Wenn man dann noch festlegt, dass weitere Vertragsänderungen an parlamentarische Mehrheiten und in grundlegenden Fragen an Ratifizierungsverfahren gebunden sind (nahezu alle weiterführenden Reformvorschläge sehen dies vor), dürften die Kriterien für eine „echte" Verfassung der Europäischen Union erfüllt sein.[11] Sie ist *nicht* davon abhängig, dass keine weiteren Politikbereiche mehr von der einzelstaatlichen auf die gemeinschaftliche Ebene verschoben werden (und umgekehrt). Erst recht ist sie nicht an dogmatische Setzungen gebunden, die Staatlichkeit exklusiv an ein holistisch verstandenes „Volk" binden. Es genügt, dass sich die Völker der Europäischen Union auf Regeln verständigen, nach denen sie ihre gemeinsamen Angelegenheiten betreiben wollen.

Was in den jüngeren Reformvorschlägen darüber hinaus noch an Mitwirkungsrechten der nationalen Parlamente vorgeschlagen wird, erweist sich demgegenüber entweder als überflüssig oder als ungenügender Ersatz für eine tatsächlich nicht zugestandene Parlamentarisierung. Das Gleiche gilt für die Vorschläge zu einer weiteren Stärkung des Europäischen Rates. Soweit sie nicht an einem Mangel an Praktikabilität scheitern werden, sind sie durchaus mit der vollen Parlamentarisierung und der durchgehenden Anwendung des Mehrheitsprinzips im Ministerrat vereinbar.

Angesichts der Kombination vom Ambivalenz in den Einstellungen und Komplexität der Materie wird es bei der Konstitutionalisierung der Europäischen Union wie bei allen bishe-

rigen Integrationsschritten auch in hohem Maße auf die Qualität der politischen Führung ankommen. Deswegen dürfte es strategisch entscheidend sein, eine Verständigung der „Großen Drei", der französischen, deutschen *und britischen* Führung zu organisieren, wie sie Jean Monnet bei der Schaffung des Europäischen Rates zu Beginn der 70er Jahre vorexerziert hat.[12] Allerdings empfiehlt sich zusätzlich ein dialektischer Austausch mit einer breiten öffentlichen Diskussion. Dass sich die führenden Politiker dieser Kernländer in jüngster Zeit bemüßigt gefühlt haben, auf den Ruf nach einer europäischen Verfassung öffentlich zu reagieren, ist ein ermutigendes Zeichen: Es zeigt an, dass der Reformbedarf unterdessen allenthalben wahrgenommen wird.

Ob Europas gegenwärtige Spitzenpolitiker auch erkennen werden, dass ihnen historische Leistungen erst dann zugesprochen werden, wenn sie tatsächlich etwas zustande gebracht haben, bleibt freilich abzuwarten. Valéry Giscard d'Estaing mag die Rolle eines Paul-Henri Spaak übernehmen. Ob aber Jacques Chirac, Gerhard Schröder und Tony Blair (oder ihre Nachfolger) das Zusammenspiel von Guy Mollet und Konrad Adenauer aufgreifen werden, ist noch keineswegs sicher.

Die Bildung eines – wie auch immer zugeschnittenen – „Kerneuropas" dürfte demgegenüber weniger zielführend sein: Sie ist in dem legitimationsbedürftigen Kernbereich der gegenwärtigen Gemeinschaft nicht möglich, ohne die Gemeinschaft als Ganzes zu zerstören, und kann, sofern sie auf die Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche beschränkt bleibt, das Legitimationsdefizit im Kernbereich nicht kompensieren. Auf einen Teil der Mitgliedsstaaten beschränkte Koordinierungen und Gemeinschaftsaktivitäten in weiteren Bereichen sind durchaus mit dem Gemeinschaftsgedanken vereinbar; sie mögen sich wie im Fall der Währungsunion oder des Schengener Abkommens auch in Zukunft in dem einen oder anderen Fall als sachlich geboten und/oder strategisch hilfreich erweisen. Im Hinblick auf die erforderliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit europäischer Regelungen sind sie gleichwohl kontraproduktiv.

*Anmerkungen*

1. Zitiert nach Anjo G. Harryvan/Albert E. Kersten: The Netherlands, Benelux and the relance européenne 1954-1955, in: Enrico E. Serra (Hrsg.): Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma, Milano 1989, S. 125-157.

2. Zur Entstehung der Römischen Verträge vgl. neben dem schon zitierten Tagungsband von Serra Hanns Jürgen Küsters: Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982; Wilfried Loth: Deutsche und französische Interessen auf dem Weg zu EWG und EURATOM, in: Andreas Wilkens (Hrsg.): Die deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen 1945-1960, Sigmaringen 1997, S. 171-187; Guido Thiemeyer: Vom „Pool Vert" zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik 1950-1957, München 1999; Jean-Marie Palayrat: Les décideurs français et allemands face aux questions institutionnelles dans la négociation des traités de Rome, in: Marie-Thérèse Bisch (Hrsg.): Le couple France-Allemagne et les institutions européennes, Bruxelles 2001, S. 105-150; eine knappe Übersicht über den Verhandlungsverlauf bei Wilfried Loth: Vor 40 Jahren: Die Verhandlungen über die Römischen Verträge, in: integration, 1/1997, S. 1-12.

3. So der Bericht von Christian Calmes in: Serra: Il rilancio, a.a.O., S. 176-178.

4. Vgl. hierzu neben der Darstellung bei Palayret, Les décideurs, a.a.O., Wilfried Loth: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäi-

schen Integration 1939-1957, Göttingen 1996, S. 130; Guido Thiemeyer: Die Ursachen des „Demokratiedefizits" der Europäischen Union aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive, in: Wilfried Loth (Hrsg.): Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Opladen 2001, S. 27-47.

5. Walter Hallstein: Groß- und Kleineuropa, Vortrag vor dem Europäischen Forum in Alpach am 23. August 1957, Essen 1957, S. 10. Vgl. Frank Bärenbrinker: Hallsteins Europakonzeption vor seinem Amtsantritt bei der Kommission, in: Wilfried Loth/William Wallace/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Walter Hallstein - Der vergessene Europäer?, Bonn 1995, S. 107-118; Matthias Schönwald: Walter Hallstein et les institutions des Communautés européennes, in: Bitsch: Le couple France-Allemagne, a.a.O., S. 151-168.

6. Vgl. den Überblick über die EWG-Verfahrensregeln bei Hans R. Krämer: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Frankfurt M./Berlin 1965, S. 26-40.

7. Vgl. Armin von Bogdandy: Stand und Entwicklungsperspektiven rechtswissenschaftlicher Konzepte zum europäischen Integrationsprozess, in: Wilfried Loth/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Theorien europäischer Integration, Opladen 2001, S. 107-146.

8. Hierzu Wilfried Loth: Français et Allemands dans la crise institutionnelle de 1965, in: Bitsch: Le couple France-Allemagne, a.a.O., S. 229-243.

9. Vgl. Walter Hallstein: Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse, Düsseldorf/Wien 1969; zur Entstehung und Einordnung dieses Werkes die Beiträge in Loth/Wallace/Wessels: Walter Hallstein, a.a.O.

10. Vgl. hierzu die Dokumentation in: Wilfried Loth: Die Debatte um eine europäische Verfassung. Eine historische Bilanz, Bonn 2002.

11. Vgl. Heinrich Schneider: Der Post-Nizza-Prozess: Ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union?, in: integration 2/2001, S. 198-207.

12. Vgl. Marie-Thérèse Bitsch: Jean Monnet et la création du Conseil européen, in: Gérard Bossuat/Andreas Wilkens (Hrsg.): Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la Paix, Paris 1999, S. 399-410.

# Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent

**Andreas Maurer**

*Das Konzept des europäischen Mehrebenenparlamentarismus*

Ein wesentliches Ergebnis des Vertrags von Nizza ist die „Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union". Der hiermit eingeleitete und durch das Mandat des Europäischen Rates von Laeken inhaltlich geordnete „Post-Nizza-Prozess" betrifft unter anderem die Rolle der nationalen Parlamente in der Union. Hierzu führt die „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union" drei Fragen an: „Sollen sie [die nationalen Parlamente] in einem neuen Organ – neben dem Rat und dem EP – vertreten sein? Sollen sie eine Rolle in den Bereichen europäischen Handelns spielen, in denen das EP keine Zuständigkeit besitzt? Sollen sie sich auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten konzentrieren, indem sie beispielsweise vorab die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kontrollieren?"[1]

Die Frage der Austarierung der Funktionen und Interessen parlamentarischer Akteure im europäischen Mehrebenensystem beschäftigt die politischen Entscheidungsträger der Europäischen Union seit Anfang der neunziger Jahre.[2] Der Amsterdamer Vertrag führte nicht nur zu einer weiteren Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments als mit gesetzgebendes und die Europäische Kommission mit einsetzendes Organ, sondern auch – in der rechtlich verbindlichen Form eines Vertragsprotokolls – zu einer Anerkennung der Kontrollrechte nationaler Parlamente sowie der Selbstbefassungs- und Entschließungsrechte der 1989 eingerichteten „Konferenz der auf EU-Angelegenheiten spezialisierten Ausschüsse der Parlamente in den Mitgliedstaaten" („Conférence des Organes spécialisées en Affaire communautaires" – COSAC).

Nationale Parlamente und Europäisches Parlament wirken auf unterschiedliche Weise an der Errichtung der Europäischen Union und der effektiven Nutzung der vertraglich gesetzten Gestaltungsmöglichkeiten mit. Beide Akteursebenen haben Berührungs- und Überschneidungspunkte, die in einzelnen Fällen zu Konflikten führen können, andererseits aber auch helfen, die Legitimation der Union zu verstärken. In den EG-/EU-Verträgen ist jedoch kein „schlüssiges Konzept des Verhältnisses der Parlamente im Integrationsprozess [...] artikuliert"[3]. Gleichwohl bemühen sich seit geraumer Zeit parlamentarische Akteure auf beiden Handlungsebenen um eine Definition der wechselseitigen Beziehungen, Leistungsanforderungen und Leistungskapazitäten im Integrationsprozess.[4] Im Folgenden soll daher der im Maastrichter Vertrag erstmals explizierte, mit Amsterdam formalisierte „Pfad" eines „Mehrebenenparlamentarismus" genauer untersucht werden, um im Anschluss daran die jüngeren Vorschläge zur Rolle der nationalen Parlamente im EU-System zu bewerten.[5]

---

Andreas Maurer, Dr. des., Dipl. Pol., D.E.E.A, Forschungsgruppe I: Europäische Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin; Jean-Monnet-Lecturer, Universität Osnabrück

*Doppeltes Demokratiedefizit und parlamentarische Sollbruchstellen der EU*

Akteure und Beobachter europäischer Politik stellen weiterhin Defizite in der parlamentarisch-demokratischen Struktur der EU und der Transparenz ihres Willensbildungs- und Entscheidungssystems einschließlich der hierauf Bezug nehmenden Regeln und Instrumente fest. Die EG/EU kann weiterhin als „a classical case of a gradual process of de-democratisation through integration"[6] interpretiert werden. Tatsächlich sind durch die Vertiefung der europäischen Integration mehr und mehr Befugnisse der nationalen Parlamente auf die europäische Politikgestaltungsebene verlagert worden, ohne diese zeitgleich, vollständig und unmittelbar dem Europäischen Parlament, sondern in der Regel zuerst der Regelungsgewalt des Ministerrates zuzuschreiben. Diesen Prozess der zyklischen Allokation von Politikgestaltungsmöglichkeiten zugunsten des Ministerrates, zu Lasten der nationalen Parlamente und tendenziell immer erst in einem zweiten, dem Kompetenztransfer zeitlich nachgeordneten Schritt zugunsten des Europäischen Parlaments haben die Staats- und Regierungschefs mit den Vertragsreformen von Maastricht, Amsterdam und Nizza kontinuierlich fortgeschrieben. Die daraus resultierende, im Vergleich zum Ministerrat schwächere Stellung des Europäischen Parlaments und der sich aufgrund des sukzessiven Kompetenztransfers verringernde Einfluss der nationalen Parlamente im Hinblick auf die Gestaltungsspielräume in der Europapolitik induzieren dabei ein doppeltes Defizit[7] an parlamentarischer Mitwirkung und Kontrolle: Erstens gehen den nationalen Parlamenten Handlungsoptionen – vor allem im Bereich der Gesetzgebung – verloren, die vom Europäischen Parlament nicht unmittelbar aufgefangen werden. Und zweitens greifen die mit wesentlichen Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Institutionen Ministerrat und Kommission effektiv in die Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union ein, ohne einer politikbereichsübergreifenden, sanktionsmächtigen Kontrolle durch ein aufgrund von Wahlen direkt legitimiertes Organ zu unterliegen.

Mehrere, seit dem Maastrichter Vertrag initiierte Integrationsprozesse haben dieses Demokratieproblem verstärkt: So entzieht sich der seit 1993 institutionalisierte Europäische Rat als das zumindest politisch über dem Ministerrat stehende Gremium der Staats- und Regierungschefs fast vollständig einer parlamentarischen ex-ante Kontrolle. Berichtspflichten der Ratspräsidentschaft gegenüber dem Europäischen Parlament und nationalstaatlich praktizierte Erklärungsroutinen der Regierungschefs gegenüber ihren nationalen Parlamenten dienen zwar der öffentlichkeitswirksamen Zurschaustellung der Aktualität europäischer Politik und der medial inszenierten Rekonstruktion politischer Krisen und ihrer Bewältigung auf „höchster Ebene". Eine effektive parlamentarische Rückbindung und Kontrolle der Beratungen des Europäischen Rates und insbesondere der Vorarbeit seitens der Ratspräsidentschaft findet damit jedoch nicht statt.

Zweitens ist für das seit Maastricht erheblich ausgebaute Netzwerk der dem Ministerrat unterstellten Ausschüsse im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (Wirtschafts- und Finanzausschuss), der Beschäftigungspolitik (Beschäftigungsausschuss), der Innen- und Justizpolitik (Artikel-36-Ausschuss) sowie der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Politisches und sicherheitspolitisches Komitee, EU-Militärausschuss, EU-Militärstab und Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements) keinerlei parlamentarische Kontroll- geschweige denn deliberative Mitwirkungskomponente vorgesehen. Zwar dienen diese Gremien der effektiveren Problembewältigung und der effizienteren Vorbereitung politikfeldspezifischer Ministerratsentscheidungen. Ihre „Auskopplung" aus dem parlamen-

tarischen Rückbindungsgefüge auf europäischer und nationaler Ebene deutet aber auch darauf hin, dass die „Herren der Verträge"[8] bei der Effektivierung ihrer Problemlösungsmechanismen in verstärktem Maße nach Formen des Regierens suchen, die die Frage der Kontrolle durch demokratisch legitimierte Parlamente aus den Augen verlieren bzw. kaum noch stellen. Handlungsmuster der Deliberation und Entscheidungsvorbereitung in weitgehend geschlossenen Gremien hochrangiger Beamter, die zwar den Regierungen, nicht aber den Parlamenten rechenschaftspflichtig sind, treten damit in eine offene Konkurrenz gegenüber der weitgehend öffentlichen Politikgestaltung durch Parlamente.

Hiermit ist die dritte das Demokratieproblem verstärkende Komponente angesprochen: Wenn Regierungen parlamentsunabhängige Beratungs- und Entscheidungsgremien ohne größere Widerstände in der Bevölkerung einrichten können, dann offensichtlich deshalb, weil das Interesse der Bürger eher am substantiellen Erfolg als an den Verfahren europäischer Politik orientiert ist. Konkret: Der Mehrwert parlamentarischer Repräsentation und Vermittlung von Interessen, Wünschen, Ängsten und Ideen steht selbst unter zunehmendem Beweiszwang. Der Rückgang der Beteiligung der Bürger an den EP-Wahlen ist hierfür das augenfälligste Indiz.

Regierungskonferenzen dienten bislang immer auch der Diskussion über die rechtliche Sanktionierung von institutionell-verfahrensmäßigen Handlungsoptionen, die das Europäische Parlament in die Lage versetzen sollen, als zweite Kammer „im Werden" neben dem Ministerrat über die Gestaltung der öffentlichen Lebensverhältnisse in der Europäischen Union agieren zu können. Die Verhandlungen über den Maastrichter Vertrag, die hierzu durchgeführten Referenden in Dänemark und Frankreich sowie das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts riefen jedoch eine grundsätzlicher angelegte Debatte über die strukturellen Bedingungen für demokratisches Regieren in der Europäischen Union sowie über Alternativen zum Europäischen Parlament hervor. Seit Anfang der neunziger Jahre werden daher auch Demokratisierungskonzepte und -strategien diskutiert, die die Ebene des Europäischen Parlaments als Glied in der Legitimationskette zwischen Bürgern und dem institutionellen System der Europäischen Union außer Acht lassen und sich statt dessen auf die Rollen und Funktionen der nationalen Parlamente konzentrieren. Kennzeichnend für diese Perspektiverweiterung war bereits der Maastrichter Vertrag selbst. Denn hier setzten die Parlamente und Regierungen Frankreichs und Großbritanniens erstmals ein Bekenntnis zur Förderung der europapolitischen Mitwirkungs- und Kontrolloptionen der nationalen Parlamente in Form zweier dem EUV angehängter Erklärungen (13 und 14) durch. Die seitdem anhaltende Diskussion über die Anhebung nationalparlamentarischer Partizipationschancen mündete schließlich in ein dem Amsterdamer Vertrag angehängtes Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente, das in seinen Wirkungen für die Regierungen und Organe der EG/EU rechtlich verbindlich ist.

### *Zur Therapie: Welche Rolle für die Parlamente?*

Unbestritten ist, dass nationale Parlamente die Übertragung von Hoheitsbefugnissen der Mitgliedstaaten auf die Europäischen Union legitimieren.[9] Aus diesem Sachverhalt abgeleitete Demokratisierungsoptionen konzentrieren sich in der Regel auf das Konzept der „sozialen Legitimität".[10] Danach sind nur im Nationalstaat all jene historisch gewachsenen Strukturen vorhanden, die eine Demokratie als legitime Herrschaftsform ermöglichen, weil

nur hier der Demos als Staatsvolk existiert, das sich in einer kollektiv belastbaren Identität verbunden fühlt. Es existiert darüber hinaus eine relative wirtschaftliche, soziale und kulturelle Homogenität. Aus dieser Sicht müsste demokratisches Regieren auch im Kontext der europäischen Integration national verhaftet bleiben. Um die Legitimationsketten zwischen den im Ministerrat und dem Europäischen Rat entscheidenden nationalen Repräsentanten und ihren nationalen Parlamenten nicht abreißen zu lassen, wäre die Mitwirkung der mitgliedstaatlichen Parlamente am europäischen Willenbildungs- und Entscheidungsprozess zu stärken.[11] In diesem Zusammenhang sind mehrere Demokratisierungsstrategien denkbar:

Erstens der Ausbau und die auf EU-Ebene vertragsrechtlich sanktionierte – und damit für die EU-Organe selbst rechtlich verbindliche – Anerkennung von Beteiligungs-, Kontroll- oder gar direkten Mitwirkungsrechten der nationalen Parlamente an den europapolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungszyklen auf der nationalen Willensbildungsebene. Zu unterscheiden ist hier zwischen Strategien, die sich nur auf die Anhebung des den Parlamenten zur Verfügung zu stellenden Informations- und Kontrollumfangs konzentrieren und Strategien, die die effektive Regierungsarbeit in EU-Angelegenheiten durch parlamentarische Vorbehaltsrechte eingeschränkt wissen wollen.

Zweitens streben einige Akteure die Bildung einer zusätzlichen parlamentarischen Institution auf EU-Ebene an, die sich aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzt. Zu unterscheiden ist hier zwischen zwei Strategien: Zum einen jene, die sich „nur" auf die Gründung eines beratenden Gremiums konzentriert, in dem nationale Abgeordnete regelmäßig oder nur im selbst ermittelten Bedarfsfall zusammentreten, um Stellungnahmen zu Rechtsakten der Europäischen Union zu verabschieden, die sich im Entscheidungsprozess befinden. Hiervon unterscheidet sich die Strategie, die die Gründung eines politisch profilierteren Gremiums vorsieht, dessen Stellungnahmen den Entscheidungsprozess zwischen Europäischem Parlament und Ministerrat rechtlich verzögern oder beschleunigen könnten.

Drittens verfolgen einige Protagonisten der Post-Nizza-Debatte die Strategie der „föderalen" Ausbalancierung der Rolle beider im EU-System beteiligten Parlamentsebenen. Eine Verknüpfung der verschiedenen Stadien des gemeinschaftlichen Entscheidungszyklus mit den verschiedenen Parlamentsebenen könnte zur vorausschauenden Planung von Gemeinschaftsinitiativen beitragen.[12] So wäre auch sichergestellt, dass beschlossene EG-Rechtsakte auch erfolgreicher implementiert werden. Zur Weiterverfolgung dieser Strategie böten sich die erprobten Modelle der COSAC-Tagungen und der Konferenz der Parlamentspräsidenten als Konzertierungsebenen an.

### *Die parlamentarischen Anreizstrukturen des Amsterdamer Vertrages*

Eine europaweite Vereinheitlichung der parlamentarischen Kontrollrechte war und ist in den primärrechtlichen Grundlagen der EG/EU nicht angelegt. Eine direkte Beteiligung an der Rechtsetzung auf EU-Ebene leitet sich nur aus den innerstaatlichen Regelungen in den durch Artikel 203 EGV (Zusammensetzung des Rates) gesetzten engen Grenzen der personellen Vertretung von Mitgliedstaaten auf EU-Ebene ab.

Zur Mitte der neunziger Jahre war eine erhebliche Variationsbreite hinsichtlich der Beteiligung nationaler Parlamente in Angelegenheiten der EG/EU festzustellen. Gleichwohl

wurde die teilweise Ausgrenzung des Europäischen Parlaments in den Entscheidungsverfahren des Ministerrates nur in einer Minderheit der Abgeordnetenkammern in den Mitgliedstaaten durch die Aufrechterhaltung eigenständiger Informations- und Kontrollrechte kompensiert. Vor allem das französische und das britische Parlament münzten die beklagten Defizite um in Forderungen nach einer inhaltlich weitergehenden und rechtlich verbindlicheren Regelung zugunsten der nationalen Ebene. Das französische Parlament kanalisierte seine zuvor in der Delegation für EU-Angelegenheiten der Nationalversammlung entwickelten Vorschläge für die Schaffung einer verbindlichen Subsidiaritäts-Prüfkompetenz nationaler Parlamente auf den halbjährlichen Zusammenkünften der COSAC. Die 15. Sitzung der COSAC in Dublin verabschiedete schließlich im Oktober 1996 einstimmig angenommene Schlussfolgerungen über die Rolle der nationalen Parlamente sowie der COSAC selbst.[13] Hierin forderten die Parlamentarier die Regierungskonferenz auf, die Erklärung Nr. 13 des Maastrichter Vertrages in den EGV selbst zu integrieren, und ihr eine Bestimmung beizufügen, nach der „die nationalen Parlamente über einen Zeitraum von mindestens vier Wochen verfügen, um alle für den Gesetzgebungsprozess relevanten Vorschläge zu prüfen".[14]

Auf der Amsterdamer Regierungskonferenz schlugen dann die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und Dänemarks die Stärkung der Rechte nationaler Parlamente vor.[15] Das Europäische Parlament beauftragte den Institutionellen Ausschuss bereits im September 1996 mit der Ausarbeitung eines Berichts über die Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament. In seiner Entschließung vom Juni 1997[16] befürwortete das Parlament die auf der Dubliner COSAC geforderte Umwandlung der – hinsichtlich der Notifizierungsfrist von vier Wochen geänderten – Erklärung Nr. 13 in ein Protokoll, das dem EU-Vertrag anzuhängen ist. Darüber hinaus vertraten die Europaabgeordneten die Ansicht, dass Präzisierungen hinsichtlich des Umfangs der den nationalen Parlamenten zu übermittelnden Dokumente vorgenommen werden sollten.[17]

Auf der Grundlage dieser Entwürfe legten der irische und der niederländische Vorsitz der Regierungskonferenz Entwürfe zur vertraglichen Verankerung der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente vor, die schließlich in ein verbindliches Vertragsprotokoll mündeten. Hinsichtlich des Problems des Kontrollumfangs enthält das Protokoll die Verpflichtung, den Parlamenten auch die prälegislativen Konsultationsdokumente der Europäischen Kommission (z. B. Weißbücher, Mitteilungen) zukommen zu lassen, wobei keine Aussage darüber getroffen wird, welche Institution für die Übermittlung verantwortlich ist. Präziser ist dagegen die Bestimmung über die Zuleitung von Legislativvorschlägen der Kommission. Sie sollen den mitgliedstaatlichen Regierungen rechtzeitig übermittelt werden, damit diese dafür Sorge tragen können, „dass ihr einzelstaatliches Parlament sie gegebenenfalls erhält". Die Zuleitungsverfahren zwischen Regierung und Parlament selbst bleiben von dieser Regelung unberührt. Bemerkenswert ist, dass die Definition dessen, was unter den Vorschlägen der Kommission verstanden werden kann, dem Ministerrat obliegt. Gerade in den Bereichen, in denen das Europäische Parlament nicht oder nur als kontrollierendes Organ beteiligt ist - also in der GASP, der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit sowie den Verfahren und Entscheidungen zum Eintritt in die verstärkte Kooperation – kann diese Definitionsmacht dazu führen, dass zahlreiche Entwürfe der Kommission oder der Mitgliedstaaten als nicht-legislativ eingestuft werden und sich damit auch der Beratung in den nationalen Parlamenten entziehen. Gegen diese Interpretation steht jedoch die im Protokoll verankerte Mindestfrist für die Beratung eines Vorschlags in den nationalen Parlamenten. Denn hier

wird konkretisiert, dass es sich um einen „Vorschlag für einen Rechtsakt oder ein(en) Vorschlag für eine Maßnahme nach Titel VI des EUV" handeln muss. In diesen beiden Fällen müssen mindestens sechs Wochen zwischen der Übermittlung des Vorschlags „in allen Sprachen von der Kommission" an den Ministerrat und das Europäische Parlament und dem Zeitpunkt liegen, zu dem er zur Beschlussfassung auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird. Die mitgliedstaatlichen Regierungen können ihren Parlamenten eine Sechswochenfrist für die Beratung eines Vorschlags gewähren, wobei aber offensichtlich folgende Einschränkungen gelten:

- Durch das Protokoll wird keine Regierung durch europäisches Recht gezwungen, die Sechswochenfrist für ein Beratungs- oder Konsultationsverfahren in ihren parlamentarischen Kammern zu nutzen.
- Anders als die Vorschläge der Kommission müssen die Vorschläge der Mitgliedstaaten in der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit sowie dem vergemeinschafteten Teil der Justiz- und Innenpolitik den Parlamenten nicht zugeleitet werden.
- Die Vorarbeiten zu Sitzungen des Europäischen Rates (z.B. die Entwürfe für gemeinsame Strategien in der GASP oder aber die substantiell weitreichenden Beiträge der Ratspräsidentschaft in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik) fallen nicht unter das Protokoll.
- Sämtliche Unterlagen zur Vorbereitung von Ministerratsbeschlüssen aus dem Ausschuss der Ständigen Vertreter, der ihm untergeordneten Arbeitsgruppen sowie der vertraglich institutionalisierten Vorberatungsgremien in der GASP, der ZJIP, der Währungsunion und der Beschäftigungspolitik stellen keine Anwendungsfälle des Protokolls dar.
- Die Definition einer „Maßnahme nach Titel VI des EUV" obliegt dem Rat. Alleine von seinem Ermessen hängt es ab, ob Parlamente Entwürfe für Standpunkte, Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse und Konventionen erhalten.
- Anträge über den Eintritt in eine spezifische Form der verstärkten Zusammenarbeit fallen nicht unter die Bestimmungen über die Beratung in den nationalen Parlamenten.

Das Protokoll erhöht damit die politische Verantwortung der mitgliedstaatlichen Regierungen gegenüber ihren Parlamenten. Die bis zum Amsterdamer Vertrag entwickelten Regelungen über die Information der Parlamente sowie zur Kontrolle der Regierungstätigkeit in EG/EU-Angelegenheiten werden erstmals vertraglich sanktioniert. Andererseits ist aber zu betonen, dass in denjenigen Mitgliedstaaten, die bis dato keine oder nur rudimentär ausgeprägte Informations- und Kontrollmechanismen geschaffen haben oder praktizieren, keinerlei Veranlassung zur Überprüfung der europapolitischen Beziehungen zwischen Parlament und Regierung bestand. Hervorzuheben ist schließlich auch, dass die gering ausgeprägte Beteiligung des Europäischen Parlaments in der GASP, in der Justiz- und Innenpolitik und der verstärkten Zusammenarbeit durch das Protokoll beziehungsweise die hiermit offerierten Möglichkeiten zur Vertiefung der unilateralen Kontrolle der Regierungen nicht kompensiert wird.

### *Zur Empirie der nationalparlamentarischen Mitwirkung in der EU*

Die Parlamente der Mitgliedstaaten wirken am europäischen Integrationsprozess mit.[18] Unterschiede sind in den national entwickelten Grundkonzeptionen über den substantiellen Umfang, die Zeitpunkte und Fristen sowie die Bindungswirkungen der Beteiligung nationa-

ler Abgeordneter an der Generierung europapolitischer Positionen und Aktionen der Regierungen festzustellen. Der spezifische Kompensationsgrad für den selbst autorisierten Verlust parlamentarischer Rechtsetzungszuständigkeiten hängt davon ab,

- auf welche Weise, in welchem Umfang, zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Folgewirkungen die Regierungen ihre Parlamente informieren, konsultieren oder um deren Zustimmung ersuchen,
- inwiefern Parlamente, Parteien und ihre Fraktionen überhaupt daran interessiert sind, ihre Kontroll- bzw. Mitwirkungsansprüche gegenüber den Regierungen zu formulieren, und
- welche Mechanismen sie hierzu vor dem Hintergrund welcher Ideen und Positionen zur institutionellen Ordnung der Europäischen Union entwickeln, um primärrechtlich sanktionierte Beteiligungsverfahren im Rahmen der innerstaatlichen Bearbeitung europapolitischer Politikzyklen auch effektiv zu nutzen.[19]

Deutlich hebt sich das dänische Parlament und die auf dessen Europaausschuss konzentrierten Mitwirkungsverfahren von allen anderen Parlamenten ab. Nur der deutsche Bundesrat besitzt ähnlich weitgehende Einflussmöglichkeiten gegenüber der Bundesregierung und nutzt diese auch tatsächlich aus. Auch das finnische Parlament, der österreichische Nationalrat und der Deutsche Bundestag sind hinsichtlich der Variablen Kontrollumfang, Kontrollmanagement und die von der parlamentarischen Kontrolle ausgehenden Wirkungen auf die Regierungen als relativ stark einzustufen. Im Unterschied zu den dänischen Abgeordneten werden die den deutschen, finnischen und österreichischen Abgeordneten offenstehenden Rechte allerdings weniger intensiv genutzt und dienen eher der Aufrechterhaltung einer parlamentarischen Option für „worst case"-Situationen: Den Abgeordneten geht es nicht um die tagtägliche Ausreizung der parlamentarischen Beteiligungsrechte. Im Mittelpunkt ihres Interesses steht eher die Pflege von Kontrollansprüchen gegenüber den Regierungen mit dem Ziel, diese für den Fall einer „echten", mithin konflikthaft verlaufenden Mitwirkung des Parlaments rasch aktivieren und effektiv nutzen zu können.

Ursächlich für diese Unterschiede sind vor allem die anders gelagerten Grundinteressen und institutionellen Orientierungen der Abgeordneten in den vier Ländern. In Deutschland, Österreich und Finnland besteht ein nahezu parteiübergreifender Konsens, in Folge der Zuständigkeitsübertragungen nationaler Gesetzgebungsrechte auf die Ebene der Europäischen Union nicht die nationalen Parlamente, sondern das Europäische Parlament als parlamentarisches Kontroll- und Mitwirkungsgremium der Europäischen Union zu stärken. Dagegen sind bei dänischen Abgeordneten Parteihaltungen zu ermitteln, die sich auf die Rolle des nationalen Parlaments als wesentliches parlamentarisches Kontrollgremium konzentrieren und in diesem Zusammenhang auch eher moderate bis ablehnende Haltungen gegenüber einer Stärkung des Europäischen Parlaments einnehmen. Gefördert wird diese – im übrigen auch in Schweden, im Vereinigten Königreich und Frankreich zu beobachtende – Fokussierung auf die Rolle der nationalen Parlamente durch das Fortbestehen pro- und anti-europäischer Lager innerhalb der beiden größeren Parteien Dänemarks (Venstre und Sozialdemokraten); darüber hinaus durch die relativ schwache Stellung der dänischen Regierung[20] und durch das dänische mit einer Zwei-Prozent-Klausel versehene Verhältniswahlrecht, denn Minderheitsregierungen müssen sich auf das Wohlwollen der Opposition stützen.

Deutlicher eingeschränkt sind die europapolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten in den Parlamenten Belgiens, Luxemburgs, Spaniens, Irlands, Italiens, Portugals und Griechenlands. Die rechtliche und politische Ausgangslage dieser Länder ist weniger durch eine gewollt schwache Stellung der Parlamente im innerstaatlichen oder im auf die Europäische Union Bezug nehmenden Verfassungsgefüge gekennzeichnet als durch die relativ stark ausgeprägte pro-europäische Haltung der Öffentlichkeit und der Parteien. Bei den Ländern Südeuropas und Irlands handelt es sich im übrigen um die wesentlichen Empfängerländer der Europäischen Kohäsionspolitik. Als Folge dieser stark am sichtbaren Nutzen der Mitgliedschaft in der Europäischen Union orientierten Grundhaltung der politischen Akteure lassen sich in diesen Ländern fast ausnahmslos Haltungen ausmachen, die auf eine fortschreitende Stärkung der supranationalen Parlamentskomponente in der Europäischen Union angelegt sind. Das Involvieren der nationalen Parlamente in EU-relevante Entscheidungen wird zwar als sinnvoller Beitrag zur Anpassung der politischen Systeme dieser Länder an diejenigen Nordeuropas verstanden. Gleichwohl achten die nationalen Abgeordneten vor allem im interparlamentarischen Interaktionsgefüge der COSAC darauf, durch eine wie auch immer geartete Aufwertung dieses Gremiums bzw. – hierüber vermittelt – der nationalen Parlamente nicht in die Vorrechte des Europäischen Parlaments einzugreifen.

Die Parlamente Frankreichs und Großbritanniens lassen sich keiner der beiden bislang vorgestellten Gruppen zuordnen. Gemeinsam ist den Versammlungen beider Staaten eine Dominanz von Fraktionen und Parteien, die ihre europapolitische Grundhaltung stark am unmittelbaren „nationalen" Nutzen orientieren. Während der Ratifikationsphasen zu den letzten drei großen EU-Vertragsreformen haben sie keine eindeutig positive Haltung zum Europäischen Parlament entwickelt, sondern sehen in diesem Organ weiterhin eine konkurrierende Institution. Vor diesem Hintergrund plädieren sie offen für eine stärkere Berücksichtigung der nationalen Parlamente auf der EU-Vertragsebene. Allein, nicht das jeweilige Parlament als in sich geschlossener Akteur, sondern nur die jeweils die Regierung bestellende parlamentarische Mehrheit ist in beiden Staaten in der Lage, derartige Ideen, Wünsche und Reformvorschläge zu präsentieren und im Rahmen von Geschäftsordnungsänderungen, Gesetzen und Interorganvereinbarungen auch effektiv umzusetzen. Andererseits besteht aber das Interesse parlamentarischer Mehrheiten nicht darin, „ihre" eigenen Regierungsmitglieder auf der Brüssel/Straßburger Institutionen- und Verhandlungsebene „vorzuführen". Vielmehr geht es darum, Regierungspositionen dann die parlamentarische Rückendeckung zu geben, wenn dies seitens der Ministerien oder Kabinette eingefordert wird oder aber aus Sicht der Parlamentsabgeordneten und hierbei wiederum der Mehrheitsfraktionen zur Wahrung oder Durchsetzung ihrer politikfeldspezifischen Präferenzen opportun erscheint. Diese operative Grundausrichtung der europapolitischen Beteiligung der Parlamente ist zwar auch im Deutschen Bundestag anzutreffen. Im Unterschied zu den Abgeordneten Frankreichs und Großbritanniens leiten die im Bundestag vertretenen Parteien daraus jedoch keine Besserstellung ihres Status im Verhältnis zum Europäischen Parlament ab. Sie nehmen die Komplexität der europapolitischen Politikgestaltungsprozesse zum Anlass, eine weitere Stärkung des Europäischen Parlaments mit dem Ziel zu fordern, langfristig dessen vollständige Gleichstellung mit dem Ministerrat zu erreichen.

In den Parlamenten der Länder der letzten beiden Erweiterungsrunden induzierten vor allem die unterschiedlichen Europapositionen von Parlamentsfraktionen und politischen Parteien die Ausprägung der nationalen parlamentarischen Beteiligung an der innerstaatlichen Bearbeitung europapolitischer Politikprozesse. Eine allgemein positive Haltung der

Parlamente zur Europäischen Union und zur Stärkung des Europäischen Parlaments stellt sich hierbei als ausschlaggebende Variable zur Erklärung einer relativ schwach ausgeprägten Rolle der nationalen Parlamente dar. Umgekehrt ist die Existenz von Parlamentsfraktionen und Parteien, die sich kritisch zur Europäischen Union und zum Europäischen Parlament äußern, der wesentliche Hintergrund für die Entstehung einer relativ stark ausgeprägten Rolle der nationalen Parlamente.

Offensichtlich spielt also der Zeitpunkt des „Eintritts" der nationalen Parlamente in die Arenen der Europäischen Union eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung von Arbeitsmechanismen zur Mitwirkung an der Europapolitik: Die Parlamente der Länder der Süderweiterung traten der Europäischen Gemeinschaft zu einem Zeitpunkt bei, als sich die Regelungsdichte der Integration noch weitgehend auf die mit den Römischen Verträgen in Angriff genommenen Politikfelder begrenzte. Die ab Mitte der achtziger Jahre erschlossene Perspektive des Binnenmarktes wurde in diesen Ländern nicht als Affront gegenüber den Handlungsfeldern ihrer Parlamente, sondern als wesentlicher Hebel zur Konsolidierung ihres Beitritts im Rahmen einer größeren Gemeinschaft identifiziert. Die Frage der demokratisch-parlamentarischen Verantwortung des über das Projekt des Binnenmarktes dynamisierten Kompetenztransfers war angesichts der angenommenen sozioökonomischen Effekte der EG-Mitgliedschaft zweitrangig; darüber hinaus wurde das Europäische Parlament in den ehemaligen Diktaturen Griechenlands, Spaniens und Portugals eher als Garant für die demokratische Rückbindung der Implementierung des Binnenmarktprogramms sowie als Impulsgeber für die weitere Demokratisierung ihrer Staaten denn als Konkurrenz zu den nationalen Parlamenten identifiziert. Schließlich bestand im Verhandlungskontext der Einheitlichen Europäischen Akte auch nicht die Notwendigkeit, Ängste in Bezug auf das Demokratiedefizit der Integration zu artikulieren und in diesem Rahmen die Rollen und Funktionen des Europäischen Parlaments in Frage zu stellen. Die öffentliche Meinung war nicht nur in den Beitrittsländern des Südens, sondern auch in den anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaft weithin positiv zur europäischen Integration und dem Binnenmarktprojekt eingestellt.

Diese Bedingungen stellten sich zum Zeitpunkt der letzten Norderweiterung tendenziell genau umgekehrt dar: Die Regelungsbreite der Europäischen Union erstreckte sich auf fast alle Bereiche des öffentlichen Lebens, die effektive Regelungsdichte ging weit über die traditionellen Felder der Agrar- und Außenhandelspolitik hinaus. Der mit dem Maastrichter Vertrag skizzierte Weg zur Europäischen Währungsunion war nicht nur unter den Staats- und Regierungschefs, sondern auch in den Parlamenten umstritten: Die Referenden in Dänemark und Frankreich sowie das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und dessen Aussagen über die Rolle der Parlamente als Legitimationsträger der Integration reflektierten eine seit Beginn der neunziger Jahre deutlicher zum Vorschein tretende Europakritik der politisch aktiven Eliten, die sich in der öffentlichen Meinung in einem dramatischen Rückgang der allgemeinen Zustimmung zur Integration niederschlug. In den Beitrittsländern selbst bestimmten EU-kritische Parteien die Verhandlungs- und Ratifikationsdebatten. Die im Vergleich zu den Parlamenten der südeuropäischen Länder ohnehin mit mehr Selbstbefassungsrechten und Kontrollinstrumenten ausgerüsteten Parlamente der Norderweiterung trafen in diesem Kontext eine Vielzahl institutionell-prozeduraler Vorkehrungen, um die europapolitischen Handlungsspielräume ihrer Regierungsvertreter frühzeitig, effektiv und sichtbar zu konturieren.

Insgesamt betrachtet folgt die nationalparlamentarische Begleitung der Europapolitik und die hierauf Bezug nehmende Kontrolle der Regierungen in den Mitgliedstaaten keinem staatsübergreifenden, ausschließlich auf die Entwicklung und kompetenz- sowie verfahrensrechtliche Ausprägung der EG/EU-Rechtsordnung zurückgehenden Muster. Der von der Europäischen Union ausgehende Anpassungsdruck wurde innerhalb der nationalen Parlamente unterschiedlich perzipiert, in den innerstaatlichen Interaktionsrahmen der historisch gewachsenen Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative konzeptionell eingeordnet und vor diesem mehrdimensionalen Hintergrund in Gestalt reformierter Beteiligungs-, Kontroll- oder Mitwirkungsverfahren operationalisiert. Qualitative Sprünge von passiv-reaktiven Beteiligungsmodellen hin zu proaktiv-antizipativen Mitwirkungsmustern sind in keinem Parlament der Europäischen Union zu beobachten. Auch die seit Anfang der neunziger Jahre festzustellende Dynamik im französischen, teilweise auch im britischen Parlament ist nicht als „saut qualitatif" der Parlamentsbeteiligung zu werten, sondern stellt sich im Kern als institutionell-prozedurales Ergebnis der Reaktion parlamentarischer und gouvernementaler Akteure auf die zunehmend europakritische Haltung der Bürgerinnen und Bürger dar. Europaskeptische Haltungen sind zwar auch in Deutschland, Österreich und den Niederlanden seit der Debatte um die Währungsunion bzw. den Beitritt zur Europäischen Union auszumachen. Allerdings finden diese Haltungen keinen nachhaltig wirkenden Resonanzboden in den Parlamenten und Regierungen, der eine etwaige Besserstellung der nationalen Parlamente im EU-Gefüge befördern könnte.

### *Interparlamentarische Zusammenarbeit und COSAC*

Das Amsterdamer Vertragsprotokoll über die Rolle der nationalen Parlamente enthält einen zweiten Teil, der sich aufgrund der vehement vorgetragenen französischen Vorschläge zur Stärkung der multilateralen Informations- und Kontrollkapazitäten nationaler Parlamente auf die Aufgaben der COSAC bezieht und dieser ein Selbstbefassungsrecht in EG/EU-Angelegenheiten einräumt. Alleine durch ihre Erwähnung in einem Vertragsprotokoll wird der Grad der Institutionalisierung dieses Kooperationsregimes erhöht und gleichzeitig der in Erklärung 14 genannten Konferenz der Parlamente sowie der in Erklärung 13 aufgeführten „regelmäßigen Zusammenkünfte zwischen Abgeordneten, die an den gleichen Fragen interessiert sind" vorangestellt.[21] Durch das Protokoll erhält die COSAC das formale Recht, solche „Vorschläge oder Initiativen" in der Justiz- und Innenpolitik zu prüfen, die „unmittelbare Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten des Einzelnen nach sich ziehen". Unabhängig davon, an welches Organ sich die COSAC richtet, sieht das Protokoll vor, dass sowohl der Rat als auch die Kommission und das in der COSAC selbst vertretene Europäische Parlament unterrichtet werden. Bemerkenswert ist, dass sich die COSAC nicht an die Mitgliedstaaten, sondern an deren Kollektivvertretung und Verhandlungsarena, den Ministerrat richtet. Auch hierdurch wurde ihre formelle Einbettung in das Institutionen- und Gremiengefüge der EG/EU vorangetrieben. Neben der Justiz- und Innenpolitik ermächtigt das Protokoll die COSAC außerdem dazu, dem Europäischen Parlament, der Kommission und dem Ministerrat Beiträge „über die legislativen Tätigkeiten der Union, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der die Grundrechte betreffenden Fragen" vorzulegen. Das Protokoll schließt mit der Feststellung, dass die Äußerungen der COSAC in keiner Weise die einzelstaatlichen Parlamente binden und deren Standpunkte nicht präjudizieren. Welche Folgewirkungen die COSAC-Beiträge für die Organe der EG haben, wird offen gelassen.

Die Bestimmung, legislative EG-Vorhaben im Lichte des Subsidiaritätsprinzips politisch zu prüfen, geht auf Vorschläge Frankreichs zurück und ist vor dem Hintergrund früherer Initiativen des französischen Senats zu sehen. Im November 1992 forderte Senator Poniatowski die Schaffung einer durch die Konferenz der Parlamente zu nominierenden „Chambre de Subsidiarité", die quasi-gerichtliche Funktionen ausüben und in diesem Sinn über die Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes „immediatement avant l'entrée en vigeur des actes communautaires" entscheiden sollte.[22] Die französische Regierung setzte diese Idee 1995 in Vorschläge zur Schaffung eines „Hohen Parlamentarischen Rates" um, die jedoch von allen Mitgliedstaaten auf parlamentarischer (COSAC) wie auf Regierungsebene kategorisch abgelehnt wurde. Übrig blieb daher nur der Befassungsgegenstand – das auch aus deutscher Sicht als revisionsbedürftig erkannte Subsidiaritätsprinzip. In diesem Zusammenhang sind auch die Vorschläge der SPD-Bundestagsfraktion zu nennen, nationalen Parlamenten ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof im EG-Vertrag einzuräumen. Hintergrund war die Überlegung, dass Parlamente zur Umsetzung von EG-Richtlinien gezwungen sind, selbst wenn sie der Ansicht sind, dass die vorgegebene Grundnorm gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt.[23] Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten befürchtete jedoch, dass eine Ermächtigung nationaler Parlamente zur Eingabe einer Nichtigkeitsklage vor dem EuGH dazu führen könnte, dass der Gerichtshof zum Austragungsort politischer Konflikte zwischen Regierungen und Parlamenten degradiert würde. Die Forderungen wurden daher während der Amsterdamer Regierungskonferenz nicht mehr aufgegriffen.

Die Protokollvorschriften zur COSAC konzentrieren sich auf die Justiz- und Innenpolitik sowie die in diesem Zusammenhang möglichen Fragen im Bereich des Grundrechteschutzes. Mit dieser thematischen Verengung wurde beabsichtigt, rechtlich bestehende und offensichtlich auch intendierte Kontrolldefizite des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente durch eher politisch gehaltene, in ihrer konkreten Ausformung variable Regeln zu kompensieren. Es stellt sich allerdings die Frage, warum die COSAC als Konferenz der in den meisten Mitgliedstaaten auf die horizontalen, fachübergreifenden Aspekte der Europapolitik spezialisierten Ausschüsse eine derart dominante Stellung gegenüber anderen Formen interparlamentarischer Kooperation einnimmt. Die COSAC dient im wesentlichen zur Diskussion institutioneller Themen. Politikfeldspezifische Tagesordnungspunkte wurden bis Ende der neunziger Jahre nur am Rande behandelt und nahmen im Schnitt lediglich 20 Prozent der zur Verfügung stehenden Zeit ein. Nun verfügen aber seit Mitte der neunziger Jahre alle nationale Parlamente der EU-Mitgliedstaaten über Fachausschüsse, die sich ausschließlich den Politikfeldern der Justiz- und Innenpolitik widmen. Artikel 4.1. der Geschäftsordnung der COSAC erlaubt den Delegationen eine gemischte Zusammensetzung nach Abgeordneten aus EU-Ausschüssen und anderen Fachausschüssen. Diese Option wurde allerdings kaum genutzt, obwohl sich beispielsweise die Bonner COSAC 1994 mit Fragen der Justiz- und Innenpolitik beschäftigte. Erst die COSAC-Sitzung in Helsinki im Dezember 1999 war durch eine stärkere Mischung der jeweiligen Parlamentsdelegationen gekennzeichnet.

### *Zur Realisierbarkeit der Vorschläge aus der Post-Nizza-Debatte*

Prägnant entwarf Bundesaußenminister Joschka Fischer in seiner Berliner Rede im Mai 2000 „den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in

einer Europäischen Föderation."[24] Für Aufregung und Widerspruch in der akademischen und politischen Debatte sorgte hierbei sein Vorschlag, diesen Weg durch die Schaffung eines europäischen Parlaments zu gehen, das aus zwei Kammern bestehen sollte, „wobei eine Kammer durch gewählte Abgeordnete besetzt wird, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sind." In seiner Rede vor dem belgischen Abgeordnetenhaus im November 2000 konkretisierte Fischer seinen Vorschlag, indem er der zweiten Kammer - wie bereits 1992 Poniatowski - die Funktion eines „Chambre de Subsidiarité" zuwies: „Die Lösung könnte in einem Zweikammersystem liegen - einer ersten, europäischen Kammer, die vom Volk direkt gewählt würde, und einer zweiten nationalen Kammer. Diese wäre der Garant der Subsidiarität. So würde es keinen Gegensatz geben zwischen der nationalen Ebene und der europäischen, zwischen Nationalstaat und Europa."[25] Auch Tony Blair entwarf in seiner Warschauer Rede im Juni 2000 die Institution einer zweiten Kammer der nationalen Parlamente, die sich der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes und der Kontrolle der GASP widmen sollte.[26]

Durch eine zweite parlamentarische Kammer würde zunächst eine weitere, nicht direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählte Institution geschaffen, die die ohnehin komplizierte europäischen Institutionsarchitektur weiter belasten würde. Selbst bei einer klaren Begrenzung der Aufgaben und Befugnisse einer zweiten Kammer (Prüfung des Subsidiaritätsprinzips, Kontrollbefugnisse in der zweiten und dritten Säule) käme es zu Überschneidungen des Aufgabenbereichs dieser zweiten Kammer und der Kompetenzen anderer parlamentarischer Organe: Nicht nur gegenüber dem Europäischen Parlament, sondern auch gegenüber den nationalen Parlamenten wäre erneut zu definieren, welche Aufgaben die parlamentarischen Organe zu welchem Zeitpunkt gegenüber welcher nationalen oder europäischen Institution wahrzunehmen hätten.

Die Funktion einer „Subsidiaritätskammer" erscheint zudem aus Gründen der Gesamtdynamik des europäischen Entscheidungssystems fragwürdig: Sollte die Kammer die Vorschläge der Kommission prüfen und ihre Stellungnahmen vor der ersten Lesung des Europäischen Parlaments und dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates abgeben müssen? In diesem Falle würde die Kammer zu einem Zeitpunkt mit Gesetzgebungsvorhaben befasst, der angesichts der darauffolgenden Verhandlungssequenzen zu früh erscheint, um effektiven Einfluss auf das Endergebnis zu nehmen. Sollte die Kammer daher erst nach Abschluss der Verhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament eingreifen dürfen? Die in der Kammer arbeitenden Abgeordneten hätten dann den Auftrag, den von „ihren" Ministern mitverantworteten Rechtsakt in Frage zu stellen. Die Abgeordneten würden somit entweder den Entscheidungen ihrer Minister zustimmen oder aber ihre nationalen Auseinandersetzungen auf der europäischen „Kammerebene" exerzieren. Ein effektiver Mehrwert der Subsidiaritätskammer zum bestehenden Institutionengefüge der Europäischen Union wäre also nur dann wahrscheinlich, wenn ihre Zusammensetzung auf die nationalen Oppositionsfraktionen beschränkt würde. Der Charme einer solchen Kammer der nationalen Parlamente würde wahrscheinlich ähnlich schnell verblassen wie der des Ausschusses der Regionen: Einmal in Brüssel angesiedelt, entfalten neue Institutionen rasch eine der Funktionslogik der Brüsseler Entscheidungskontexte angepasste Eigendynamik. Im Ergebnis geraten dabei auch die Gremien, die für sich „Bürgernähe" beanspruchen, in den von den Medien angerichteten Topf der Brüsseler Wasserköpfe und Eurokraten. Im übrigen kann gefragt werden, unter welchen Bedingungen nationale Parlamente überhaupt als gegenüber den Regierungen geschlossen auftretende Akteure spezifische Kontrollauf-

gaben wahrnehmen können, wenn zumindest die parlamentarische Regierungsmehrheiten in ein Loyalitätsgeflecht eingebunden sind, das der Kontrolle der Regierungen enge Grenzen setzt.

Die Idee des französischen Premierministers Jospin, eine „Ständige Konferenz der Parlamente bzw. einen Kongress" ins Leben zu rufen,[27] liefe dagegen auf eine flexiblere Strukturierung der Beziehungen zwischen den EU-Organen, den nationalen Parlamenten und den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union hinaus. Allerdings berücksichtigt der Vorschlag nicht die derzeitige Rolle und das Potential bereits bestehender Institutionen wie der COSAC. Würde die Schaffung eines Kongresses der Parlamente auf mehr Sichtbarkeit nationaler parlamentarischer Mitwirkung in der Europapolitik abzielen, dann böte sich die COSAC als Ausgangspunkt weiterer Überlegungen an. Bereits unter den geltenden Arbeitsbedingungen wären personell erweiterte und zeitlich gestreckte COSAC-Sitzungen vorstellbar. Die COSAC könnte sich dann zu einem Gremium entwickeln, dessen Funktion sich auch auf die Offenlegung nationalparlamentarischer Denkweisen, Rollen und Vorstellungen zur Europapolitik erstrecken würde. Im Unterschied zur COSAC orientieren sich die gemeinsamen Sitzungen der Fachausschüsse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments stärker an politikbereichsspezifischen Fragen und tragen daher auch eher zu einer demokratisch rückgebundenen Effektivierung gemeinschaftlicher Rechtssetzung bei, die von der COSAC aufgrund ihrer Teilnehmerstruktur und politischen Konzentration auf die Sitzungen des Europäischen Rates nicht geleistet werden kann. Ebenfalls im Kontrast zur COSAC gehen die gemeinsamen Fachausschusssitzungen stärker auf die Vorbereitung und Umsetzung konkreter Arbeits- und Gesetzgebungsprogramme der Europäischen Kommission ein. Schließlich werden insbesondere die Zusammenkünfte zwischen den Ausschüssen für außen- und sicherheitspolitische sowie für justiz- und innenpolitische Fragen nach Aussagen ihrer Teilnehmer zur gegenseitigen Information und Zuleitung von Dokumenten genutzt, über die nur ein Teil der Ausschüsse aufgrund der Informationspolitik ihrer Regierungen verfügt. Die der COSAC durch den Amsterdamer Vertrag übertragenen Informations- und Konsultationsoptionen scheinen daher alleine kaum geeignet, zur Reduzierung des parlamentarischen Kontrolldefizits der Parlamente beizutragen. Notwendig wäre eine Reform der Zusammensetzung der COSAC selbst sowie die auch nach außen hin sichtbare Verknüpfung der COSAC mit gemeinsamen Fachausschusssitzungen.

Die von EU-Kommissar Barnier[28] lancierte und vom deutschen Bundeskanzler und SPD-Parteivorsitzenden Schröder[29] aufgegriffene Idee der langfristigen Entwicklung des EU-Institutionensystems hin zu einem föderalen Zweikammernsystem begreift die nationalen Parlamente nicht als in sich „geschlossene" Akteure, die Regierungen in ihrer idealtypischen Form der Exekutiven zu kontrollieren haben. Barnier und Schröder orientieren die europäische Finalität eher an der Realität gewachsener Systeme in Westeuropa, in denen Parlamentarier ihre Teilnahmemöglichkeiten in der Europapolitik ständig ausloten und diesen Anspruch durch informelle Mitwirkungsmechanismen einzulösen versuchen. Konsequent ist daher der Vorschlag Barniers, den Ministerrat als künftiger Staatenkammer gegenüber den nationalen Abgeordneten analog zur qualifizierten Mitwirkung des deutschen Bundesrates oder der belgischen Regionalvertretungen zu öffnen. Es erscheint allerdings fraglich, ob regierungsdominierte Systeme wie Frankreich, Großbritannien, Spanien oder Portugal im Rat der Europäischen Union nicht länger durch Minister, sondern durch Parlamentarier vertreten werden könnten. Andererseits: Warum sollten nationale Abgeordnete in der

Europapolitik mehr Rechte ausüben dürfen als im nationalen Kontext? Begreift man allerdings den Barnier/Schröder-Vorschlag als eine von verschiedenen möglichen Formen der nationalen Vertretung im Ministerrat, dann ließe sich durchaus eine Staatenkammer im Werden konzipieren, in der ihre Mitglieder die jeweiligen national entwickelten Mitwirkungssysteme der Parlamente stärker zur Geltung brächten.

*Anmerkungen*

*Die Studie ist im Rahmen des gemeinsamen Forschungsprojektes „Welche Verfassung braucht Europa?" entstanden, das vom Institut für Europäische Politik und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird.*

1. Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, Anhang Nr. 1 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Laeken, 14./15. Dezember 2001, S. 6; vgl. hierzu auch den Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichterstatter Giorgio Napolitano, Dok. Nr. 2001/2023 (INI) vorläufig, 6. Dezember 2001.

2. Vgl. zum Überblick der jüngeren Debatte: Ingolf Pernice: The Role of National Parliaments in the European Union, Walter Hallstein Institut, WHI-Paper 5/01, Juli 2001; Peter M. Huber: Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung der Europäischen Union, Hanns Seidel Stiftung, Aktuelle Analysen 24, München 2001.

3. Roland Bieber: Demokratische Legitimation in Europa: Das Spannungsverhältnis zwischen den Funktionen von Europäischem Parlament und staatlichen Parlamenten, Die Union, Nr. 1/1999, S. 56.

4. Vgl. aus der Literatur: John Coultrap: From parliamentarism to pluralism: models of democracy and the European Union's „democratic deficit", in: Journal of Theoretical Politics, Nr. 1/1999, S. 107-135; Karlheinz Neunreither: The democratic deficit of the European Union: Towards closer cooperation between the European Parliament and the national Parliaments, in: Government and Opposition, Nr. 3/1994, S. 299-314; Pippa Norris: Representation and the democratic deficit, in: European Journal of political Research, Nr. 2/1997, S. 273-282; Klaus Pöhle: Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Nr. 1/1998, S. 77-89; Charles Reich: Qu'est-ce que.le déficit démocratique?, in: Révue du Marché Commun, Nr. 343/1991, S. 14-18.

5. Vgl. hierzu Andreas Maurer: Parlamentarische Demokratie in Europa. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zur Reduzierung des Demokratiedefizits, Baden-Baden 2002; Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.): National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden 2001.

6. Reimund Seidelmann: Democracy-Building in the European Union. Conditions, Problems, and Options, in: Mario Télo (Hrsg.): Democratie et Construction Européenne, Brüssel 1995, S. 73-89, hier S. 79.

7. Vgl. Juliet Lodge: The European Parliament, in: Svein S. Andersen/Kjell Eliassen (Hrsg.): The European Union. How democratic is it?, Sage, London 1996, S. 190-191.

8. Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 12. Oktober 1993 2 BvR 2134, 2159/92. Maastrichtvertrag, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 89, Nr. 17, Tübingen 1994, S. 190.

9. Bundesverfassungsgericht 1994, S. 155-156.

10. Vgl. Joseph H.H. Weiler: After Maastricht: Community Legitimacy in Post-1992 Europe, in: William James Adams (Hrsg.): Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992, Michigan 1992, S. 11-4; Frank Schimmelfennig: Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 27, Tübingen 1996, S. 20.

11. Vgl. Rainer M. Lepsius: Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemein-

schaft, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, 1991, S. 40; Schimmelfennig: Legitimate Rule, a.a.O., S. 11.

12. Vgl. hierzu: Christopher Lord: From Intergovernmental to Interparliamentary Union. Democratizing Pastiche Europe, in: Contemporary European Affairs, Nr. 2/3/1991, S. 229-244.

13. Vgl. Anlage 1 zum Bericht des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestages zu den Schlussfolgerungen der XV. COSAC, Drucksache 13/6891 vom 3.2.1997.

14. Vgl. zu den Beratungen der Dubliner COSAC: Houses of the Oireachtas: Report on the XVth COSAC meeting, Ireland, 15/16 October 1996, o. D.

15. Vgl. France: Pour une implication renforcée des parlements nationaux dans la construction européenne, Bruxelles/Paris 5 Juin 1996; United Kingdom proposal on the role of National Parliaments in the European Union, CONF/3961/96, October 1996 und CONF/3871/97, 11 April 1997; Denmark: Memorandum on the fight against fraud, Consumer protection, Subsidiarity and National Parliaments, CONF/3982/96, 13 November 1996.

16. Vgl. Europäisches Parlament: Bericht Neyts-Uyttebroeck über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten, Dok. A4-0179/97, 22.5.1997.

17. Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, Protokoll der Sitzung vom 12.6.1997, S. 72-79.

18. Vgl. hierzu im einzelnen die Länderaufsätze in: Maurer/Wessels 2001, a.a.O.

19. Vgl. zur Herleitung: Andreas Maurer: National Parliaments in the European Architecture. From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change, in: Maurer/Wessels 2001, a.a.O., S. 27-76.

20. Beispielhaft für die relativ schwache Stellung der Regierung kann hier auf § 42 der dänischen Verfassung verwiesen werden, nach dem schon ein Drittel der Abgeordneten des Folketings einen Volksentscheid gegen verabschiedete Gesetze beantragen kann.

21. Mit den „regelmäßigen Zusammenkünften" wurden im Maastrichter Vertrag nicht nur die COSAC, sondern auch die gemeinsamen Sitzungen der miteinander korrespondierenden Fachausschüsse umschrieben.

22. Vgl. Sénat: Rapport d"information fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur le principe de subsidiarité, par Michel Poniatowski, Paris 12 novembre 1992, S. 7 und S. 45-48.

23. Vgl. SPD-Fraktionsantrag im Deutschen Bundestag: Forderungen zur Reform des Vertrags von Maastricht und der Europapolitik - BT-Drs. 13/1739; Vgl. auch: Bericht des luxemburgischen Abgeordneten Charles Goerens an Ministerpräsident Jean-Claude Juncker, Luxemburg 1996.

24. Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, 12. Mai 2000, in: integration, 3/2000, S. 149-156.

25. Vgl. Rede von Joschka Fischer vor dem belgischen Parlament am 14. November 2000, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r001114f.pdf.

26. Vgl. Tony Blair: Rede vor der Warschauer Börse vom 6.10.2000, http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp-?4913 (20.6.2001), S. 9-10.

27. Vgl. Lionel Jospin: Rede zur Zukunft des erweiterten Europas vom 28.5.2001. http://www.premier-ministre.gouv.fr./de/-p.cfm?ref=24934 (25.6.2001).

28. Vgl. Michel Barnier: Speech at the meeting of the European Parliament with members of the national parliaments, Brussels, 20 March 2001; Michel Barnier: Was Europa jetzt braucht, Brüssel, 17. Oktober 2001, S. 9.

29. Vgl. SPD: Leitantrag Verantwortung für Europa für den SPD-Bundesparteitag in Nürnberg, 19.-23. November 2001. http://www.spd.de/politik (25.6.2001).

# Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine verfassungstheoretische Kritik

**Martin Nettesheim**

*Hoffnungen und Befürchtungen*

Die Europäische Union hat sich am 8. Dezember 2000 im Wege der feierlichen Proklamation eine Charta der Grundrechte gegeben.[1] Sie hat damit eine alte Forderung eingelöst[2] und einen weiteren Schritt der Konstitutionalisierung unternommen. Wer über Funktion und Bedeutung dieser Charta nachdenkt, fühlt sich unvermeidlich an die Worte erinnert, die Theodor Mommsen 1849 seiner Schrift „Die Grundrechte des deutschen Volkes" vorangestellt hat: „Die Vertreter des deutschen Volkes in Frankfurt haben den ersten Theil des großen Verfassungswerkes beendigt, welcher enthält *die Grundrechte des deutschen Volkes.* Die Grundrechte, das heißt solche Rechte, welche nothwendig erachtet sind zur Begründung einer freien Existenz für jeden einzelnen Bürger, eines fröhlichen Aufblühens all der großen und kleinen Gemeinschaften innerhalb der deutschen Grenzen; diese Grundrechte werden euch allen, jedem Bürger und Bauer, wie jeder Gemeinde in Stadt und Land, zugesichert in der Weise, daß euer Landesherr und eure besonderen Landstände, wenn sie pflichtvergessen solche Rechte zu kränken versuchen sollten, davon abgemahnt werden durch die höchste Gewalt der deutschen Nation. (...) Denn dies sind die Grundrechte nicht der Sachsen oder der Hessen, nicht der Schwaben oder der Preußen, sondern des deutschen Volkes, welches jetzt zum erstenmal vereinigt wird in eine rechtliche und staatliche Gemeinschaft..."[3]

In diesen hier abgekürzt wiedergegebenen Worten kommt eine funktionale Einschätzung der Grundrechte und ihrer Kodifizierung zum Ausdruck, die sich mit unserer heutigen Anschauung bereits in wesentlichen Aspekten deckt. Es wird die Funktion der Herrschaftseinbindung und -mäßigung ebenso angesprochen wie die Programmfunktion. Auch die Eigenschaft eines Grundrechtskatalogs als Baustein im Prozess der Verfassungsgebung wird hervorgehoben. Schließlich wird auch die Integrationsfunktion erwähnt, die Mommsen mit der Erwartung der Staatswerdung verbindet. Damit ist, so lässt sich im Wege des Brückenschlages in unsere heutige Zeit festhalten, der Kanon der Hoffnungen beschrieben, welche die Befürworter der Grundrechtecharta der Europäischen Union mit einer Kodifikation der grundrechtlichen Gewährleistungen verbinden. Zugleich aber sind auch bereits die größten Befürchtungen angesprochen, die von Seiten der Skeptiker und Gegner eines Grundrechtskatalogs der Europäischen Union geltend gemacht werden. Diesen Befürchtungen zufolge könnte sich mit der Schaffung eines Grundrechtskatalogs ein staatstheoretischer Umschlag der Europäischen Union verbinden; die Charta könnte dem Integrationsverband danach als Sprungbrett zur Erlangung einer qualitativ neuen, staatsähnlichen Integrationsstufe dienen.

---

Prof. Dr. Martin Nettesheim, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Völkerrecht, Europarecht und Auswärtige Politik, Juristische Fakultät, Universität Tübingen

Sind die Hoffnungen berechtigt, sind die Befürchtungen begründet? Wie ist die Grundrechtecharta der Europäischen Union zu bewerten? Welche Errungenschaften bringt sie mit sich, wo liegen ihre Schwächen? Sollte sie zu verbindlichem Recht gemacht werden?[4] Die nachfolgenden Überlegungen unterziehen die Grundrechtecharta am Maßstab der fünf Funktionen, die einem Grundrechtskatalog üblicherweise zugeschrieben werden, einer verfassungstheoretischen Bewertung.[5]

## Substantielle Mäßigung und Ausrichtung der europäischen öffentlichen Gewalt

Es ist die vornehmste Funktion von Grundrechten, öffentliche Gewalt rechtlich einzubinden, zu mäßigen und inhaltlich auszurichten. Grundrechte hindern die Träger der öffentlichen Gewalt daran, die individuelle Freiheitssphäre der einzelnen und ihre Rechtsgüter als verfügbar zu behandeln. Sie legen den Trägern der Hoheitsgewalten rechtliche Schranken auf und formulieren Ziele, die bei der Rechtsetzung, dem Vollzug und der Kontrolle zu beachten sind. Sie sind Instrumente der Bändigung der Macht, die an die Stelle des spätestens im 18. Jahrhundert verlorengegangenen Glaubens an die Existenz einer gerechten Ordnung und der Vorgegebenheit eines substantiellen Gemeinwohls getreten sind. Aller Grundrechtsschutz wurzelt nach heutiger, auch von der europäischen Grundrechtecharta geteilten Sichtweise in der Idee der Menschenwürde, der zufolge jede Form der Ausübung von Hoheitsgewalt im Dienste der Personenhaftigkeit des Menschen, seinem Wesen und seiner Individualität zu stehen hat.

Es ist heute allgemein anerkannt, dass auch die Europäische Union Trägerin von Hoheitsgewalt ist, die verfassungsrechtlich einzubinden ist. Diese Hoheitsgewalt wird von europäischem Primärrecht konstituiert und muss von diesem Recht auch begrenzt, geleitet und in ihrer potenziellen Gefährlichkeit für das Individuum beschnitten werden. Zwar ist die Europäische Union kein Staat; sie übt auch keine Staatsgewalt aus. Und doch übertrifft die von ihr ausgeübte Herrschaftsgewalt viele Staatsgewalten des achtzehnten, neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts – deren Gefährdungspotential es nach der Auflösung der Idee einer mit einem Verbindlichkeitsanspruch ausgestatteten Autorität durch die Entwicklung eines profanen Substituts einzubinden galt – an Wirkmächtigkeit, Durchschlagskraft und Gestaltungskraft bei weitem. Es wäre eine merkwürdige und ahistorische Blickverengung, nur staatliche Gewalt als begrenzungs- und einbindungsbedürftige Hoheitsgewalt anzusehen, nicht aber ihr im Zeitalter der Überwindung geschlossener Nationalstaaten erwachsendes Substitut. Ein sachlicher Bedarf nach Herrschaftsbindung und Begrenzung eines Gefährdungspotentials besteht im übrigen nicht nur dort, wo die Europäische Union im supranationalen Entscheidungsmodus unmittelbar wirksames Recht setzen kann (vor allem im EG-Bereich), sondern auch im Bereich der zweiten und dritten Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit) – dies vor allem in dem Maße, in dem sich durch Ausbau der Rechtsetzungs- und Handlungsbefugnisse in diesen Säulen der Zugriff auf die Bürger verstärkt. Dieser Forderung entspricht die Charta mit der umfassenden Einbindung der EU-Hoheitsgewalt. Schutzbedarf ergibt sich im übrigen nicht lediglich im Hinblick auf Abwehrrechte, sondern auch im Hinblick auf die weiteren Grundrechtsdimensionen wie Schutz- und Leistungsrechte, Organisations- und Verfahrensgestaltung.[6]

*Kodifizierungsbedarf*

Bedarf es überhaupt einer Kodifikation europäischer Grundrechte, um die europäische Hoheitsgewalt effektiv einzubinden? Den geringsten Kodifizierungs- und Proklamationsbedarf erkennen die Anhänger einer naturrechtlichen Sichtweise, derzufolge die Grundrechte nicht vom Hoheitsträger gesetzt, sondern ihm vorgeben sind. Dieser naturrechtlichen Sichtweise zufolge werden Grundrechte nicht verliehen, sondern sind jeder Person kraft ihres Menschseins eigen und unterliegen nicht der Disposition des Hoheitsträgers. Anschaulich entwickelt der ehemalige Richter am Europäischen Gerichtshof (EuGH) und heutige Präsident des Bundesgerichtshofs Hirsch dieses Verständnis, wenn er schreibt: „Die Grundrechte werden durch ihre ‚feierliche Proklamation' oder durch die formelle Inkorporation in die Römischen Verträge weder geschaffen noch den Bürgern verliehen, vielmehr existieren sie aus eigenem Recht, sie sind seit je vom Gemeinschaftsgesetzgeber zu respektieren, ihm vorgegeben als übergeordnete Werte."[7] Dieser Sichtweise zufolge ist die Rechtsprechung des EuGH lediglich Ausdruck und Nachvollzug von präexistenter Normativität.[8] Auch die Anhänger dieser naturrechtlichen Sichtweise werden sich allerdings mit der normativen Wirkkraft naturrechtlicher Ideen nicht zufriedengegeben wollen.

Eine Grundrechtecharta schafft jedenfalls Klarheit über die europarechtlich garantierten Rechte, ihren Inhalt und ihre Reichweite, legt sie nach positivistischem Verständnis sogar konstitutiv fest.[9] Sie verdeutlicht den Rechtsunterworfenen den Inhalt der Rechte und macht damit begreiflich, was als Richterrecht nur von ausgewiesenen Kennern des Europarechts erschlossen werden kann. Sie fördert insofern Transparenz und bringt Rechtssicherheit mit sich, die der gegenwärtigen Rechtslage fehlen. In ihr drückt sich ein grundsätzliches Bekenntnis zu liberal-menschenrechtlichen Grundwerten als Grundlage der politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Ordnung in Europa aus. Rang und Bedeutung dieses Bekenntnisses gehen weit über das hinaus, was der Europäische Gerichtshof – allen Bemühungen zum Trotz – aufgrund seiner nur begrenzten Rechtsprechungsgewalt leisten kann. Eine Grundrechtecharta stabilisiert die Rechtssprechung des EuGH und ordnet Argumentationslasten zu. Zugleich allerdings hat sie konservierenden Charakter. Dies ist vor allem angesichts des Umstandes von Bedeutung, dass die Charta ein Änderungs- und Fortschreibungsverfahren nicht vorsieht. Soll jeder Beschluss des Europäischen Rats Änderungen herbeiführen können? Oder bedarf es wiederum der Einrufung eines neuen Konvents? Nicht zu übersehen ist in diesem Zusammenhang auch der Umstand, dass nicht alle der vom EuGH in seiner Rechtsprechung garantierten Grundrechte auch in der Charta Aufnahme gefunden haben. Insofern lässt sich nicht verkennen, dass die Grundrechtecharta das Potenzial in sich birgt, den Stand des europäischen Grundrechtsschutzes in Bedrängnis zu bringen.

*Grundrechte und Kompetenzen*

Man war sich im „Grundrechtskonvent" darin einig, dass sich die zu entwerfende Grundrechtsordnung der Kompetenzordnung der Europäischen Union unterzuordnen habe. Grundrechtsinduzierte Kompetenzgewinne der Europäischen Union sollten ausgeschlossen werden; die Grundrechtscharta solle die bestehende Herrschaftsgewalt einbinden, nicht aber ausweiten.[10] Um diesbezügliche Befürchtungen mitgliedstaatlicher Seite zu beschwichtigen, sieht Artikel 51 Absatz 1 der Charta ausdrücklich vor, dass deren Bestimmungen neue

Zuständigkeiten oder Aufgaben nicht begründe. Die damit getroffene Festlegung hat vor allem für die Entfaltung der Grundrechtsdimensionen im Hinblick auf Schutz und Leistung Bedeutung: Einer sozialstaatlichen Interpretation der Grundrechtscharta sind damit enge Grenzen gesetzt. So wäre es beispielsweise unstatthaft, der Europäischen Union über das Recht jeder Person auf Freiheit und Sicherheit die Möglichkeit der Rechtsetzung im Bereich des Strafrechts oder der Aneignung einer Polizei- oder Militärgewalt zu verleihen. Die Prognose fällt allerdings nicht schwer, dass es in Zukunft trotz der Festlegung in Artikel 51 Absatz 2 zu grundrechtsbedingten Kompetenzverschiebungen kommen wird – stillschweigend, punktuell und immer nur schrittweise, im übrigen auch immer wohlmeinend und um das europäische Gemeinwohl besorgt.[11] Die Verfasser der Charta haben hierfür den Grund gelegt, indem sie programmatische Festlegungen getroffen haben, die Rechtsfragen zum Gegenstand haben, die außerhalb der gegenwärtigen Kompetenzen der Europäischen Union liegen – so beispielsweise das Verbot der Verhängung der Todesstrafe nach Artikel 2 Absatz 2, das Verbot von eugenischen Praktiken (Art. 3 Abs. 2) oder das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen (Art. 9).

### *Inhaltliche Defizite*

Bei der inhaltlichen Bewertung des von der Charta begründeten Schutzes gilt es auf der einen Seite zu berücksichtigen, dass europäische Grundrechtsgebung zwangsläufig in Zwiesprache mit den Traditionsbeständen der verfassungstheoretischen Moderne und den Grundrechtsstandards anderer Grundrechtsordnungen stattfinden muss. Die Europäische Union kann sich von diesen Beständen schon deshalb nicht vollständig lösen, weil hierin das Wissen und die Erfahrungen um typische Gefährdungspotenziale öffentlich-rechtlicher Herrschaft quasi gespeichert werden. Auf der anderen Seite reagieren Grundrechtsbestimmungen jeweils auf konkrete Herausforderungen in Raum und Zeit. Eine Grundrechtsordnung muss auf die Europäische Union quasi zugeschnitten und ihr im Hinblick auf Struktur, Kompetenzumfang und Wirkmächtigkeit quasi „auf den Leib geschneidert" werden.[12] Hier sind in der Grundrechtecharta vor allem drei Defizite zu erkennen – Defizite, die deutlich machen, dass es sich bei der Charta um ein Kompromisswerk handelt.

Zu bedauern ist erstens, dass einige Schutzgarantien unterentwickelt sind oder überhaupt nicht in der Charta enthalten sind. Eine Reihe von Rechten gewährleistet die Charta nur *im Rahmen* des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Gepflogenheiten. Die Charta gewährleistet damit Grundrechtsschutz nur im Rahmen der Gesetze und nicht gegenüber dem EU-Gesetzgeber oder gegenüber dem EU-Recht durchführenden nationalen Gesetzgeber. Die Grundrechtecharta fällt insoweit gegenüber verfassungsrechtlichen Errungenschaften zurück, die für die meisten nationalen Verfassungen heute selbstverständlich sind. Es handelt sich um einen schwerwiegenden Mangel, dass gerade die unternehmerische Freiheit nur im Rahmen des EG-Rechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gewährleistet wird. Auch die Freiheiten der Artikel 9, Artikel 14 Absatz 3 oder Artikel 28 der Charta werden in problematischer Weise nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Wieder andere Freiheiten hätten vor dem Hintergrund des Zuschnitts der europäischen Herrschaftsgewalt einer ausdrücklichen Regelung bedurft. Es muss als Mangel angesehen werden, dass eine Garantie der Außenwirtschaftsfreiheit fehlt und offen bleibt, ob sie als Teilfreiheit des Artikel 16 der Charta (unternehmerische Freiheit) angesehen werden kann. In einem Verband, der funktional und legitimatorisch so sehr auf das Gedeihen der Regionen und Staaten angewiesen

ist wie die EU, macht sich zudem das Fehlen von Schutzvorschriften zugunsten der Staaten, Regionen und Kommunen schmerzhaft bemerkbar. Gruppen- und Minderheitsrechte werden nicht gewährt, obgleich gerade die dadurch bewirkte Stabilisierung für das Wirken der Europäischen Union von erheblicher Bedeutung wäre. In Artikel 22 wird zwar die Achtung der Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen angesprochen. Eine Schutzgarantie zugunsten einzelner Kulturen oder Sprachen enthält die Charta aber nicht. Diese Kritikpunkte müssen ungeachtet des Umstandes geäußert werden, dass sich die Charta in anderen Bereichen als zukunftsgerichtet und modern erweist (z.B. Freiheit der Kommunikation (Art. 7) oder Schutz personenbezogener Daten (Art. 8)).

Zu bedauern ist zweitens die Unausgewogenheit der Vorschriften über die Begründung von Leistungsansprüchen gegen die öffentliche Gewalt (Kapitel IV). Insgesamt drückt sich – so ist vorab festzuhalten – in den Bestimmungen der Charta erhebliche Zurückhaltung gegenüber einem Grundrechtsverständnis aus, demzufolge sich wohlfahrtsstaatliche Ziele durch Grundrechtspolitik[13] verfolgen lassen. Zu Recht haben die Mitglieder des „Konvents" darauf verzichtet, einen grundrechtlichen Anspruch auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes oder einer Wohnung, von Urlaub oder einem Transportmittel („Recht auf Auto") in die Charta aufzunehmen. Auch das in Artikel 14 Absatz 1 der Charta ohne Einschränkung und Konturierung gewährte „Recht auf Bildung" wird letztlich nicht beim Wort genommen werden können. Systematisch deutet die Stellung dieser Bestimmung im Kapitel „Freiheiten" darauf hin, dass dieses Recht lediglich das Recht umfasst, sich selbst im Rahmen der bürgerlichen Freiheit zu bilden. Das ebenfalls in Artikel 14 Absatz 1 der Charta ausgesprochene Recht auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung lässt allerdings auch den Schluss zu, dass es der Vorschrift um Leistungs- und Gewährleistungspflichten der öffentlichen Gewalt geht. Den Anspruch der einzelnen, ihnen eine Bildung zu verschaffen, wird die Europäische Union allerdings kaum einlösen können. Dieser Anspruch ist in einer liberalen Gesellschaftsordnung von der öffentlichen Gewalt ebenso wenig zu erfüllen wie ein Anspruch auf Bereitstellung von Arbeit. Man wird nicht umhinkommen, den überschießenden Wortlaut auch dieser Vorschrift zurückzuschneiden.

Als bloßes Trostpflaster für die Anhänger sozialer Grundrechte mutet es an, wenn man sich in der Charta wortreich um eher marginale Gewährleistungen sozialer Sicherheit bemüht. So wird das Recht der Unionsbürger auf „Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst" geschützt. Im Rahmen der Gesetze (und damit nicht gegenüber dem Gesetzgeber) wird auch das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen – nicht aber ein Anspruch auf Mitbestimmung – gewährleistet. Die Tarifautonomie wird ebenso nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet wie der Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit. Ohne Zweifel handelt es sich hierbei um Regelungen, deren Aufnahme dem Zwang zur Befriedigung politischer Wünsche und der Abrundung geschuldet wurde, ohne dass sich der Regelungsgegenstand wirklich in einer Gefährdungslage befände. Ist das Recht auf kostenlosen Zugang zur Arbeitsvermittlung wirklich so großen Anfechtungen ausgesetzt, dass hier dem politisch-demokratischen Prozess verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt werden müssen?

Die Konzentration auf sozialstaatliche Garantien wirkt zugleich anachronistisch und rückwärtsgewandt, weil die wirklichen Herausforderungen, die sich bei der grundrechtlichen Einbindung der öffentlichen Gewalt heute stellen, teilweise unbeantwortet bleiben: Die blassen und wenig gehaltvollen Vorschriften über den Schutz der Gesundheit und der

Umwelt, über den Schutz der einzelnen als Verbraucher und als Bezieher öffentlicher Dienstleistungen werden schon deshalb, weil sie keine subjektiven Rechte gewährleisten, kaum praktische Bedeutung entfalten. Grundrechte als Verfahrensgarantien fehlen völlig, obgleich doch die legitimierende Wirkung von Verfahrensbeteiligung inzwischen zum Gemeinplatz geworden ist: Das in Artikel 41 begründete und wortreich ausgeschmückte „Recht auf eine gute Verwaltung" gewährt dieses Recht nicht.

Ein dritter Kritikpunkt ist grundrechtsdogmatischer Art. Es hat sich eingebürgert, grundrechtstheoretisch zwischen prima-facie-Garantien und definitiven Garantien zu unterscheiden. *Prima facie* wird die Freiheit des Individuums von einer Grundrechtsordnung garantiert, wenn und soweit sie vom Schutzbereich eines Grundrechtes erfasst wird. Einen *definitiven* Schutz gewährt die Ordnung aber nur dort, wo sie dem Träger der Herrschaftsgewalt die Möglichkeit eines Eingriffs abschneidet. Es gehört zu den vielleicht schwerwiegendesten Mängeln der Grundrechtecharta, dass sie sich bei der Verleihung der prima-facie-Rechte um Detailgenauigkeit und Präzision bemüht, dann aber bei der Festlegung der Schranken wenig mehr als eine vage und unbestimmte Generalklausel enthält, wonach der Wesensgehalt der Rechte und Freiheiten zu wahren und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz[14] zu beachten ist.[15] Alle Grundrechte werden damit über einen Kamm geschert, eine Differenzierung nach Bedeutung und Gehalt, wie sie durch die Aufnahme qualifizierter Grundrechtsschranken erfolgen könnte, erfolgt nicht. Das Verbot des reproduktiven Klonens ist ebenso einschränkbar wie der Anspruch auf bezahlten Mutterschaftsurlaub. Die Charta selbst macht zwischen beiden Rechten keinen Unterschied. Dieser Mangel wiegt um so schwerer, weil schon der Europäische Gerichtshof in seiner Grundrechtsrechtsprechung den Unionsbürgern zwar relativ freizügig prima-facie-Rechte gewährte, der europäischen Hoheitsgewalt dann aber weitreichende Eingriffsbefugnisse zubilligte und so den Wert der Grundrechtsgewährleistung schmälerte. In der fehlenden Schrankensystematik liegt der blinde Fleck des Dokuments.[16]

Es gilt allerdings, die Kritik nicht überzubetonen. Zur Relativierung kann hier ein zweites Mal aus dem Werk Theodor Mommsens zitiert werden, der über das Grundrechtswerk der Paulskirche sagt: „Darum achtet es hoch, was euch gegeben ist; lacht die aus, welche euch sagen es seien der Rechte nicht genug – denn nicht auf ein Stückchen Berechtigung mehr oder weniger kommt es jetzt an, sondern auf die endliche Einigung unseren ... Volkes, das wenn es geeinigt wird, wahrlich sich leicht hinzunehmen wird, was etwa an Rechten ihm noch fehlen sollte." [17]

## Funktionale Verschränkung von politischen Akteuren und judikativer Gewalt

Grundrechte haben ferner eine funktionale Dimension. Mit der Einrichtung einer Verfassungs- oder Grundrechtsgerichtsbarkeit wird der Sphäre des Politischen ein Kontroll- und Korrektursystem eigener, nicht-politischer Rationalität entgegengestellt, das durch Distanz, persönliche Unabhängigkeit und Desinteressiertheit, einen eigenen Zeittakt sowie die Orientierung an überpersönlichen Werten des Gemeinwohls geprägt wird. Wenn man will, kann man von der Verfassungs- und Grundrechtsgerichtsbarkeit als einem aristokratischen Element im demokratischen Herrschaftssystem der Gegenwart sprechen. Grundrechte tarieren das Kräfteverhältnis von politischer Macht und judizieller Kontrolle aus. Insofern läge im Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention

(EMRK) auch keine gleichwertige Lösung zur Inkraftsetzung eines Grundrechtskataloges. Die durch den Straßburger Gerichtshof bewirkte äußere Kontrolle kann den Prozess der inneren Verschränkung und Kommunikation von Organen der Europäischen Union nicht ersetzen. Dies gilt um so mehr, wenn man berücksichtigt, dass die Grundrechtsbindung der Europäischen Union eine im Vergleich zur EMRK eigenständige Programmatik und ein besonderes Schutzniveau aufweisen muss.

Welches funktionale Gewicht den Grundrechten zukommt, hängt zunächst offenkundig von ihrer Geltungskraft ab. Eine rechtsverbindliche Charta würde zu deutlichen Kräfteverschiebungen in der Europäischen Union führen und dem Europäischen Gerichtshof eine Machtfülle verschaffen, die noch über seine heutige Stellung hinausgeht. Grundrechte-Rechtsprechung und Grundrechtsfortbildung auf der Basis eines geschriebenen Katalogs muss – vor allem wenn sie die Grundrechte in deutscher Tradition als Ordnung mit Ausstrahlungswirkung auf alle Bereiche des Rechts begreift – qualitativ anders bewertet werden und kann mit ganz anderem richterlichem Selbstbewusstsein betrieben werden als das mühsame und unsichere Vortasten bei der Konkretisierung ungeschriebener allgemeiner Rechtsprinzipien des Europarechts. Auch eine nicht rechtsverbindliche Charta wird sich allerdings in der Rechtsprechung des EuGH niederschlagen und seine Rechtsprechung befruchten. Wie die Wirkgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zeigt, kann auch eine bloß politische Erklärung weitreichende rechtliche Wirkungen haben.[18] Die Entwicklung seit Dezember 2000 bestätigt, dass die Charta auch ohne rechtliche Verbindlichkeit in die Rechtsprechung des EuGH einfließen kann. Mehrfach haben Organe der europäischen Judikative darauf inzwischen Bezug genommen. Insofern bestand die Notwendigkeit einer sofortigen rechtlichen Verankerung der Charta im Vertrag nicht. Auch die mehrfach vorgeschlagene Lösung, in Artikel 6 des EU-Vertrages eine Scharniernorm mit dem schwachen Verweis auf die Charta aufzunehmen – mit dem Inhalt, dass die Charta den Gerichtshof bei seiner Rechtsprechung anleiten und führen soll – hätte kaum einen Unterschied gemacht.

Der funktional-gewaltenteilige Aspekt einer Grundrechtecharta[19] kommt um so stärker zum tragen, je umfangreicher ihre Vorschriften einklagbare subjektive Rechte verleihen. Zur subjektiv-rechtlichen Reichweite ihrer Bestimmungen sagt die Charta wohl bewusst und zu Recht allgemein nicht sehr viel. Der Wortlaut der Vorschriften changiert zwischen eindeutiger Rechtsgewährung und erheblicher Zurückhaltung unter Verwendung objektiv-rechtlicher Formulierungen. Letztlich wird es dem europäischen Gerichtshof überlassen bleiben zu bestimmen, auf welche der Bestimmungen sich ein Unionsbürger gerichtlich berufen kann. Angesichts des Umstandes, dass es bislang keine europäische Grundrechtsbeschwerde gibt[20] und Individualklagen vor europäischen Gerichten nur in engem Rahmen zulässig sind, wird diese Berufung auf europäische Grundrechte vor allem vor nationalen Gerichten erfolgen müssen. Mit der teilweise geforderten Schaffung einer europäischen Grundrechtsbeschwerde verbände sich schon deshalb kein Gewinn, weil die Bearbeitung der Beschwerden aus einem Kreis von 380 Mio. Unionsbürgern jenseits der Kapazitäten der europäischen Gerichtsbarkeit liegt.

Die funktionale Dimension von Grundrechten wird auch von ihrer jeweiligen Zielrichtung und vom materiellen Gehalt geprägt. Je offener und unbestimmter ein Grundrecht ist, desto größer ist der Machtgewinn der Gerichtsbarkeit. Die Gewährleistung eines Abwehrrechts auf Leben führt nicht in dem Maße zu einer Kräfteverschiebung innerhalb der institutionel-

len Ordnung der Europäischen Union, wie es dies die Einführung eines Leistungsrechts auf staatliche Gewähr von Arbeit täte. Hierin liegt – neben der finanziellen Dimension – die wirkliche Problematik sozialer Grundrechte. Selbst wenn man die sozialen Grundrechte nicht als Ansprüche auf Bereitstellung einer konkreten Leistung, sondern lediglich auf Schutz und Förderung des individuellen Bemühens (auch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen) begreifen will,[21] läuft das Plädoyer für soziale Grundrechte vor allem und in erster Linie auf eine Kräfteverschiebung hinaus – weg von der vom Mehrheitsprinzip geleiteten demokratisch-politischen Sphäre und hin zur Gerichtsbarkeit.

Es muss bezweifelt werden, ob die Gerichtsbarkeit ihre spezifisch-funktionalen Qualitäten in der Frage der Gerechtigkeit wirtschaftlicher und sozialer Förderung wirklich ausspielen kann. Sollen die Bereiche des Kündigungsschutzes, der wöchentlichen Ruhezeiten, des bezahlten Urlaubs oder gesunder und sicherer Arbeitsbedingungen wirklich zum Gegenstand grundrechtlich-verfassungsrechtlicher Festlegung gemacht, so der politischen Diskussion entzogen und der Gerichtsbarkeit überantwortet werden – wie dies die Charta vorsieht? Um eine (vielleicht vorschnelle) Entpolitisierung (zugunsten der Gerichtsbarkeit) handelt es sich auch, wenn in Artikel 3 Absatz 2 Fragen beantwortet werden, die sich gegenwärtig im Prozess gesellschaftlicher Diskussion befinden. Es erscheint übereilt, die Frage, inwieweit der menschliche Körper oder Teile davon als solche zum Gegenstand gewinnerzielender Handelsgeschäfte gemacht werden dürfen, dem politischen Prozess zu entziehen und – im Hinblick auf Eingriffe nach Artikel 52 – der europäischen Gerichtsbarkeit überantworten zu wollen.

Letztlich wird sich allerdings auch am Beispiel der Grundrechtecharta die alte Erkenntnis der Verfassungstheorie bestätigen, dass eine Verfassung – und damit auch eine Grundrechtecharta – das ist, was die Gerichtsbarkeit daraus macht. Welche Kräfteverschiebungen die Charta in der Institutionenordnung der Europäischen Union bewirken wird, wird vor allem vom *Grundverständnis* des EuGH als grundrechtsprechendes Gericht abhängen. Dieses Verständnis liegt vor der Charta. Es ist Ausdruck tief eingeschriebener und kaum auf die Schnelle zu verändernder Grundanschauungen über das Verhältnis von politisch-demokratischem Prozess und Gerichtsbarkeit sowie über das Verhältnis von gestaltungswilliger Mehrheit und schutzsuchendem Einzelnen. Eine aktivistische Grundrechts-Rechtsprechung ist im Lichte der bisherigen Erfahrungen nicht zu erwarten. Der EuGH wird seine Zurückhaltung in der Anwendung der Grundrechte auch nach Schaffung der Charta – und später: nach deren etwaiger rechtlicher Inkraftsetzung – nicht aufgeben. Zu unterschiedlich sind die mitgliedstaatlichen Traditionen, als dass sich auf europäischer Ebene ein Grundrechtsverständnis durchsetzen könnte, wie es das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat.

## Wertbekenntnis und Integration

Eine dritte Funktion entfalten Grundrechte, indem sie ein Wertbekenntnis ablegen und politische Programmatik speichern.[22] In ihren Grundrechten geben die Mitglieder einer politischen Gemeinschaft zu erkennen, welche Werte sie gemeinsam anerkennen, für die jeweilige Mehrheit unverfügbar machen und für sich für verbindlich erachten wollen. Ohne dass es notwendig wäre, europäische Grundrechte als Ausdruck einer objektiven Werteordnung anzusehen, deren Inhalte unmittelbar Moral und Recht miteinander in Verbindung setzen, lassen sich die Grundrechte der Charta als Ausdruck der gemeinsamen Wertan-

schauungen der Bürger aller Mitgliedstaaten ansehen. Als Wertbekenntnis [23] werden die Vorschriften der Charta eine wichtige Funktion im zivilgesellschaftlichen Raume spielen: Die normierten Grundrechte werden als gemeinsamer Orientierungspunkt bei der Formulierung der je eigenen Werte und Anschauungen dienen und Europa zusammenführen. Die Grundrechtecharta ist so als Symbol europäischen Bürgersinns zu bewerten; sie kann zur Überlagerung (nicht: Überwindung) der fortbestehenden nationalen Identitäten der Unionsbürger beitragen und einen der Kristallisationskerne für die Herausbildung einer europäischen Identität bilden. Es handelt sich um den Nukleus eines gemeinsamen politischen Bewusstseins Europas, um die tiefste und innerste Lage einer europäischen Ethik und damit um ein wesentliches Element europäischer Kultur.

In besonderer Weise kommt die wertbekennende Funktion der Charta in Bestimmungen zum Ausdruck, die jenseits des Kompetenz- und Tätigkeitsbereichs der Europäischen Union liegen. Das Verbot der Folter, der Sklaverei oder das Gebot der Verhältnismäßigkeit von Strafmaß und Schwere der Straftat bewegen sich außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Integrationsverbandes. Mit der Aufnahme dieser Bestimmungen bewegt sich die Europäische Union weniger auf dem Feld der Selbstbindung rechtlich-kompetenzgestützten Wirkens (in der deutschen Staatsrechtslehre wird in diesem Zusammenhang manchmal von negativen Kompetenznormen gesprochen); es handelt sich vielmehr um das Bekenntnis des Willens, für bestimmte Werte auch jenseits des eigenen rechtsgestützten Wirkens eintreten und diese schützen zu wollen. Die Ausstrahlungswirkung eines solchen politischen Bekenntnisses reicht weit über die Grenzen des Anwendungsbereichs des EU-Rechts hinaus; es ist inzwischen vielfach festgestellt worden, dass dies von den Menschen in den Beitrittsländern, aber auch darüber hinaus aufmerksam wahrgenommen wird und für die Außendarstellung der Europäischen Union von äußerster Bedeutung ist. Irritationen muss es allerdings auslösen, wenn unter diesem Aspekt von außen politischer Druck auf die Europäische Union ausgeübt und der Europäischen Union ein Eintreten für bestimmte Werte abverlangt wird. So hat sich beispielsweise der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen im Hinblick auf die Frage der Aufnahme sozialer Rechte in die Grundrechtecharta beinahe drohend geäußert: Eine Nichtberücksichtigung sei anzusehen als „highly detrimental to the full realization of all human rights at both the international and domestic levels“ und als „retrogressive step contravening the existing obligations of Member States of the European Union under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“.[24]

Die Grundrechte entfalten ihre Funktion als Speicher von Werten aber auch im EU-internen Bereich: Sie sind – jenseits der Grenzen, die sie der Ausübung von Hoheitsgewalt ziehen – materielle Kriterien zur Anleitung des Kompetenzgebrauchs. Schon seit langem ist die Europäische Union nicht mehr nur auf wirtschaftlichem Gebiet tätig. Ihr Kompetenzspektrum erstreckt sich inzwischen weit über den Bereich des Binnenmarktes hinaus und erstreckt sich beispielsweise in die Bereiche der Ökologie, des Sozialen, der Gesundheit, ja selbst in Ansätzen der Kultur hinein. Die Kompetenznormen legen die Europäische Union in den von ihr bearbeiteten Politikfeldern nicht lediglich auf eine Politik der Deregulierung und Liberalisierung fest; sie verschreiben den EU-Organen nicht einer ausschließlich ökonomisch-effizienzorientierten Programmatik. Die Grundrechtecharta vermag die politische Programmatik beim Umgang mit den Vertragsbestimmungen schärfer akzentuieren und dazu führen, die Werthaltigkeit des Wirkens der EU-Organe (in der ganzen Spannbreite von Rat bis Gerichtshof) deutlicher herauszustellen.

Es stellt sich die Frage, ob nicht der politisch-programmatische Aspekt – trotz der Sorge, der Ausdehnung der EU-Kompetenzen das Wort zu reden – in der Charta eine stärkere Betonung hätte erfahren müssen. Es ist dem „Konvent" nicht gelungen, einen programmatischen Text zu den Zielen und Grundlagen der europäischen Einigung auszuarbeiten.. Während die Charta einige Herrschaftszielbestimmungen enthält – so beispielsweise den Umweltschutz -, finden andere Ziele und Werte keine Erwähnung: So verzichtet die Charta auf Aufnahme des Gebots demokratischer Legitimation europäischer Herrschaftsgewalt, wie es beispielsweise in Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 GG („Alle Hoheitsgewalt der Europäischen Union geht vom Volke aus") niedergelegt ist. Eine gewisse Lücke lässt sich darin erblicken, dass direktdemokratische Elemente in der Charta nicht angesprochen werden. Damit ist nicht das Wort für die Einführung des Rechts einer europäischen Gesetzgebungsinitiative oder für ein allgemeines Plebiszit über unionsrechtliche Vorhaben geführt. Es geht allein um die Frage, ob wichtige verfassungsrechtliche Vorhaben – wie beispielsweise die Inkraftsetzung einer europäischen Verfassung, die Erweiterungsrunde oder bestimmte Vertragsänderungen – nicht einer Volksabstimmung unterworfen werden sollten. Der Europäischen Union wird so die Chance verwehrt, sich zum Zwecke der Akzeptanzförderung und des Legitimitätsgewinns auf ein plebiszitäres Votum zu stützen. Schwerer wiegt der Umstand, dass das Ziel des Schutzes und der Erhaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten nur in einem mageren Satz erwähnt wird. Das Ziel der Wahrung der jeweiligen nationalen, regionalen und subregionalen Identitäten sowie die Pflicht zum Schutz des kulturellen Erbes hätte durchaus stärkere Ausformung erfahren können. Auf der anderen Seite wird das politische Ziel des Aufbaus einer europäischen kulturellen und politischen Identität nicht wirklich akzentuiert. Auch die europäische Dimension der Bildung, etwa im Sinne einer genuin miteinander verflochtenen europäischen Bildungslandschaft, wird nicht entwickelt. Insofern findet sich in der Charta nichts, was als Baustein einer spezifisch europäisch-kulturellen Identität verwandt werden könnte. Mancher mag gerade darin den Ausdruck und Gegenstand des europäischen politischen Selbstverständnisses erblicken. Andere wiederum hätten es doch gewünscht, klarere programmatische Aussagen zur Herstellung von Einheit in Vielfalt zu finden.

## Legitimationsfunktion

Grundrechte dienen ferner der Herrschaftslegitimation. Herrschaft, die sich nicht durch Grundrechte bindet, lässt sich mit der Idee gerechtfertigter Herrschaft heute nicht mehr in Einklang bringen. Dies gilt auch und gerade für demokratische Herrschaft:[25] Eine politische Gemeinschaft mag sich noch so sehr zur Geltung und Anwendung des Mehrheitsprinzips bekennen; ohne rechtlich festgeschriebenes Zurückhaltungsgebot, ohne Mäßigungspflicht gegenüber den Angehörigen der jeweiligen Minderheit wird man sie nicht als echte Demokratie einstufen können. Zwischen demokratischer und grundrechtsgebundener Herrschaft besteht insofern ein untrennbarer Zusammenhang; Grundrechtsschutz muss als Grundlage und Voraussetzung der Demokratie angesehen werden. Für die Beurteilung der demokratischen Legitimität europäischer Herrschaftsausübung wird die Grundrechtecharta insofern nicht ohne Bedeutung bleiben. Mit der feierlichen Verkündung verschafft sich die Europäische Union auf dem Feld der Einwerbung demokratischer Akzeptanz eine gewisse Entlastung. Vieles wird davon abhängen, wie sich die (bislang: politischen) Gehalte der Charta im Rechtsbewusstsein der europäischen Amtsträger niederschlagen werden.

Legitimatorisch ist dabei auch von Bedeutung, dass Art und Verfahren des Zustandekommens der Charta vielfach als gelungen angesehen und inzwischen sogar zum Modell von Vertragsrevisionen erhoben werden.[26] Ihre Grundlage findet diese Einschätzung vor allem in Effizienzüberlegungen. Der Text der Grundrechtecharta ist von einem „Konvent" erarbeitet worden, der vom Europäischen Rat in Köln 1999 eingesetzt wurde[27] und sich aus 62 Mitgliedern zusammensetzte und vom ehemaligen Bundespräsidenten Herzog geleitet wurde. Dem Konvent gehörten 15 persönliche Beauftragte der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments, 30 Mitglieder der nationalen Parlamente sowie ein Mitglied der Kommission an.[28] So schnell wie kaum je zuvor einer Staatenkonferenz ist es dem Konvent gelungen, einen trag- und konsensfähigen Entwurf zu erarbeiten. Durch den von Anfang an sehr engen Zeitrahmen wurde erst die Voraussetzung für eine zügige und zielorientierte Arbeitsweise des Entwurfsgremiums geschaffen. Dabei wird, Einwände vorwegnehmend, darauf hingewiesen, dass das Gremium öffentliche Anhörungen durchgeführt und interessierten Personen und Gruppen Äußerungsrechte gewährt habe. Auch habe man alle Beratungsschritte und Dokumente im Internet bekannt gemacht. Die legitimatorischen Kosten des Vorgehens werden als eher gering eingeschätzt. Dem Umstand, dass der Zeitrahmen der Anhörungen eng und die Beteiligten nur jeweils wenige Minuten zur Äußerung hatten, wird von vielen Beobachtern ebenso wenig Gewicht beigemessen wie der Tatsache, dass zwischen dem Abschluss der Konventsarbeiten und der geplanten Verkündigung nur wenige Wochen vergangen sind. Dieser Zeitrahmen schloss es bedauerlicherweise aus, die Grundrechtecharta zum Bezugspunkt und Gegenstand einer zivilgesellschaftlichen Debatte über das politische und kulturelle Europa, über seine Ziele und seine Werte zu machen. So sehr das Konventverfahren daher auch nach außen als effizient und zukunftsträchtig angesehen werden muss – gerade vor dem Hintergrund von „Nizza"[29], so problematisch erweist sich doch der konkrete Verfahrensablauf im Herbst 2000. Durch den von Anfang an sehr engen Zeitrahmen wurde erst die Voraussetzung für eine zügige und zielorientierte Arbeitsweise des Entwurfsgremiums geschaffen; man sollte die legitimatorischen Kosten einer derartigen Entscheidung aber nicht übersehen. Dabei hätte sich gerade eine Grundrechtecharta als Bezugspunkt und Kristallisationskern einer zivilgesellschaftlichen Debatte über das politische und kulturelle Europa, über seine Ziele und seine Werte so sehr angeboten.

## Element der Konstitutionalisierung

Mit der Ausarbeitung der Charta der Europäischen Grundrechte ist schließlich ein wesentlicher Schritt auf dem Weg der Europäischen Verfassungsgebung[30] gemacht worden,[31] ohne dass dieser Schritt zur Gründung eines europäischen Staates führen oder die Schaffung einer europäischen Verfassung bereits in sich tragen würde. In Europa ist Verfassungsgebung ein offener, gestufter Prozess, der mit den staatstheoretischen Idealvorstellungen einer Zusammenkunft eines Nationalkonvents oder eines eruptiven Aktes der verfassungsgebenden Gewalt wenig zu tun hat. Um so mehr muss es aus praktischer und verfassungstheoretischer Sicht verbunden, wenn die Mitglieder des Konvents inzwischen als „pouvoir constituant" bezeichnet werden.[32] Mehr als einen Zwischenschritt auf dem Weg zu der in Artikel 1 des EU-Vertrages angesprochenen immer engeren Union der Völker Europas bedeutet die Charta aber nicht. Für Politik, Justiz und Rechtswissenschaft wird es die große Aufgabe der nächsten Jahre sein, die Bestimmungen der Grundrechtecharta zu entfalten und rechtlich fruchtbar zu machen. Für die Bürger Europas gelten hingegen jene Worte, mit denen Theo-

dor Mommsen seine Einführung aus dem Jahre 1849 abschließt: „Achtet diese Grundrechte hoch; aber vergeßt nicht, daß es nur Rechte sind, eitel Worte und Papier, wenn man sie nicht geltend macht. Das ist eure Pflicht; es muss ein Jeder von Euch dafür wirksam sein, dass diese Rechte zur That und Wirklichkeit werden. Von all den Lasten, welche die Thorheit und die Noth früherer Geschlechter auf euch vererbt haben, ... können euch eure Vertreter in Frankfurt nicht befreien; das müßt ihr selber thun. Eure Vertreter können euch nur die Wege weisen, euch sagen, was ihr zu fordern berechtigt, was nicht zu leiden ihr euch und euren Kindern schuldig seid. Das haben sie gethan, und nun lest und erwägt die einzelnen Beschlüsse ... ." [33]

*Anmerkungen*

*Diesem Beitrag liegt ein Vortrag zugrunde, den der Verfasser auf einer Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration am 10. November 2000 in Bonn gehalten hat. Die Vortragsform wurde beibehalten.*

1. Text veröffentlich in: Abl. 2000, Nr. C 364/1; vgl. auch K. Feus (Hrsg.): The EU Charter of Fundamental Rights – text and commentaries, Constitution for Europe, Federal Trust Series 1, Logan Page, London, 2000.

2. M. Hilf: Ein Grundrechtskatalog in der Perspektive einer europäischen Verfassung, in: J. Iliopoulos-Strangas (Hrsg.): Grundrechtsschutz im europäischen Raum, Baden-Baden 1993, S. 320.

3. T. Mommsen: Die Grundrechte des deutschen Volkes – mit Belehrungen und Erläuterungen (1849), Frankfurt, 1969, S. 7.

4. Vgl. Editorial comment: The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion, in: Common Market Law Review, 38/2001, S. 1.

5. Erste Darstellungen und Bewertungen bei: Chr. Grabenwarter: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 116/2001, S. 1; I. Pernice: Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 115/2000, S. 847; J. Dutheil de la Rhochère: La charte de droits fondamentaux de l'Union européene: quelle valeur ajoutée, quelle avenir?, in: Marché Commun et de l'Union européenne, 443/2000, S. 674; P. Tettinger: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Neue Juristische Wochenschrift, 54/2001, S. 1010; Chr. Engel: The European Charter of Fundamental Rights. A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences, in: European Law Journal, 7/2001, S. 151; S. Magiera: Die Grundrechtecharta der Europäischen Union, in: Die öffentliche Verwaltung, 53/2000, S. 1017; M. Wathelet: La charte de droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue, in: Cahiers de droit Européen, 2000, S. 585; E. Olsen/J.P. Bonde: EUs Charter: Menneskerettighedserklæring eller Forfatning for Europas Forenede Stater (The EU Charter: Declaration of Human Rights or a Constitution for the United States of Europe?), Copenhagen, 2000; Revue Universelle Des Droits de l'Homme, 1-2/2000 (mit einer Reihe von Beiträgen zur Grundrechtecharta).

6. Anders z.B. J.F. Lindner: EG-Grundrechtscharta und gemeinschaftsrechtlicher Kompetenzvorbehalt, in: Die öffentliche Verwaltung, 53/2000, S. 545: „Eine Grundrechtskonzeption, die über die klassische eingriffsabwehrrechtliche Dimension der Freiheitsrechte hinausgeht und auch Schutzpflichten, Organisations- und Verfahrensgestaltung und sogar Leistungsrechte umfasst, bedingt die Anknüpfung an die Existenz eines Staates."

7. G. Hirsch: Ein Bekenntnis zu den Grundwerten. Die Grundrechtecharta wird der Europäischen Union den Weg weisen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Oktober 2000, S. 11.

8. Hierzu z.B. K. Kreuzer/D. Scheuing/U. Sieber (Hrsg.): Europäischer Grundrechtsschutz, Baden-Baden 1998 (mit Beitrag von G. Hirsch: Gemeinschaftsgrundrechte als Gestaltungsaufgabe, S. 9); K. Lenaerts: Fundamental Rights in the European Union, in: European Law Review, 26/2000, S. 575; J. Limbach: Die Kooperation der Gerichte in der zukünftigen europäischen Grundrechtsarchitektur, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift, 27/2000, S. 417; W. Pauly: Struk-

turfragen des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes, in: Europarecht, 33/1998, S. 242.

9. R. Hrbek: Menschenrechte in einem „souveränen" Europa. Zur Problematik von Verfassungsprinzipien in der Europäischen Gemeinschaft, in: J. Schwartländer (Hrsg.): Menschenrechte und Demokratie, Kehl 1981, S. 53 ff.

10. Chr. Calliess: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 11/2001, S. 261.

11. Zu dieser Frage: Chr. Koenig: EU-Grundrechtecharta – ein neuer supranationaler Kompetenztitel? in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 11/2000, S. 417.

12. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen muss betont werden, dass der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) keine zur Entwicklung einer Charta gleichwertige Lösung wäre. Die durch den Straßburger Gerichtshof bewirkte äußere Kontrolle kann den Prozess der inneren Verschränkung von politischen und judikativen EU-Organen nicht ersetzen; dies vor allem, wenn man berücksichtigt, dass die Europäische Union eine im Vergleich zur EMRK eigenständige Programmatik und ein durch westeuropäische Verfassungstheorie und -praxis geprägtes Schutzniveau aufweist (oder jedenfalls aufweisen sollte).

13. Vgl. A. von Bogdandy: The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union, in: Common Market Law Review, 37/2000, S. 1307.

14. Vgl. E. Pache: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Gemeinschaften, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 18/1999, S. 1033.

15. So auch E. Pache: Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, in: Europarecht, 38/2001, 475; vgl. auch M. Kenntner: Die Schrankenbestimmungen der EU-Grundrechtecharta: Grundrechte ohne Schutzwirkung? in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 33/2000, S. 423.

16. Nicht zu verkennen ist, dass auch grundrechtsspezifische Schranken allen semantischen Bemühungen zum Trotz Wertungsspielräume enthalten. Ebenso wenig ist zu übersehen, dass allen Differenzierungsbemühungen zum Trotz zwischen den unterschiedlichen Grundrechtsschranken (einfacher Gesetzesvorbehalt, qualifizierter Gesetzesvorbehalt, vom Wortlaut her einschränkungslos gewährleistete Grundrechte) nur ein quantitativer, nicht aber ein qualitativer Unterschied besteht. Und schließlich ist offenkundig, dass die Entscheidung über die Reichweite der definitiven Bestandskraft eines Grundrechts letztlich auf eine Angemessenheitsabwägung zwischen dem Freiheits- oder Leistungsinteresse des einzelnen und dem gegensätzlichen staatlichen Interesse hinausläuft. Gleichwohl macht die Praxis der Grundrechtsrechtsprechung des BVerfG nur zu deutlich, dass die vom Verfassungsgeber mit auf den Weg gegebenen Schrankenformulierungen im abwägungspräjudizierenden Prozess der Gewichtung von Interessen eine wichtige Rolle spielt.

17. T. Mommsen: Grundrechte des deutschen Volkes, S. 7.

18. Vgl. S. Alber /U. Wiedmaier: Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 27/2000, S. 497.

19. Vgl. zum Zusammenspiel von EuGH und nationaler Verfassungsgerichtsbarkeit: W. Graf Vitzthum: Gemeinschaftsgericht und Verfassungsgericht – rechtsvergleichende Aspekte, in: Juristenzeitung, 53/1998, S. 161.

20. So die Forderung von N. Reich: Zur Notwendigkeit einer europäischen Grundrechtsbeschwerde, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 33/2000, 375.

21. Vgl. J. Meyer/M. Engels: Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Europäische Grundrechtecharta?, in: Zeitschrift für Rechtspolitk, 33/2000, S. 370; vgl. auch: K. Lörcher: Soziale Grundrechte in der EU-Grundrechtecharta, in: Arbeit und Recht, 48/2000, S. 241; R. Pitschas: Europäische Grundrechte-Charta und soziale Grundrechte, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, 22/2000, S. 207.

22. I. Pernice: Grundrechte in der EG, in: Neue Juristische Wochenschrift, 45/1990, S. 2419; I. Pernice: Die Grundrechtscharta, in: Jahr-

buch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart n.F., 49/2000, S. 223.

23. H.-W. Rengeling: Eine Charta der Grundrechte, Die EU wird zur Wertegemeinschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.7.1999, S. 11.

24. Zitiert bei Meyer/Engels: Aufnahme von sozialen Grundrechten, S. 370.

25. O. Höffe: Die Menschenrechte als Legitimation und kritischer Maßstab der Demokratie, in: J. Schwartländer (Hrsg.): Menschenrechte und Demokratie, Kehl 1981, S. 241 ff.

26. J. Leinen/J. Schönlau: Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: Nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europa, in: integration 1/2001, S. 26; W. Dix: Grundrechtecharta und Konvent – auf neuen Wegen zur Reform der EU? in: integration 1/2001, S. 34.

27. H. Däubler-Gmelin: Eine europäische Charta der Grundrechte, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 11/2000, S. 1; vgl. auch UK House of Commons: Human Rights in the EU: The Charter of Fundamental Rights, Research Paper 00/32, March 20, London 2000; UK House of Lords: EU Charter of Fundamental Rights, 8th report by Select Committee on the European Union, May 16, London 2000.

28. G. de Búrca: The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights, in: European Law Review, 26/2001, S. 126; M. Hilf: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Beilage zur Neuen Juristischen Wochenschrift, 55/2000, S. 5; A. Weber: Die Europäische Grundrechtecharta – auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, in: Neue Juristische Wochenschrift, 55/2000, S. 537.

29. X. Yataganas: The Treaty of Nice – The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective, Harvard Jean Monnet Working Paper 01/01, Cambridge 2001; G. Müller-Brandeck-Bocquet: Europäische Perspektiven nach Nizza, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2/2001, S. 197.

30. J. Schwarze: Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, in: J. Schwarze (Hrsg.): Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung. Das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht, Baden-Baden 2000, S. 463.

31. O. Schmuck: Die Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtscharta als Element der Verfassungsentwicklung, in: integration 1/2000, S. 48; G. Müller-Brandeck-Bocquet: Die Grundrechtscharta – Nukleus einer europäischen Verfassung? SWP – aktuell, Nr. 68, Berlin, 2000; U. di Fabio: Eine europäische Charta, in: Juristenzeitung, 55/2000, S. 737; J. Meyer: Modell für eine europäische Verfassungsgebung? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.9.2000, S. 9.

32. S. Baer: Grundrechtecharta ante portas, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 33/2000, S. 362.

33. T. Mommsen: Grundrechte des deutschen Volkes, S. 8.

# Mächtig, aber wenig einflussreich: Ursachen und Konsequenzen des deutschen Integrationsdilemmas

**Gerald Schneider und Stefanie Bailer**

*Schwächen deutscher Europapolitik*

Im Schrifttum zur Außenpolitik ist seit Jahren davon die Rede, dass Deutschland seine internationale Rolle selbstbewusster wahrnehmen könnte.[1] Wie verschiedene Episoden der letzten Jahre demonstrieren, scheinen solche Empfehlungen gerade in der Europapolitik verhaltensrelevant geworden zu sein.[2] Die manchmal sachten, bisweilen aber auch polternden Hinweise auf die Ungerechtigkeiten des geltenden Finanzierungsschlüssels; der Streit um den Stellenwert der deutschen Sprache in Sitzungen der EU-Organe; die deutsch-französischen Rangeleien um die Stimmengewichte im Ministerrat – das sind Hinweise darauf, dass die deutsche Politik den angesichts der Bevölkerungsgröße eigentlich berechtigten Wunsch nach mehr Einfluss zunehmend wahrnehmen will, sich aber häufig nicht gegen die anderen Mitgliedsländer durchsetzen kann.

In diesem Aufsatz möchten wir anhand einer Vielzahl von Indikatoren darlegen, dass das Scheitern dieser drei Vorstöße kein Einzelfall ist, sondern dass sie Ausdruck eines generelleren Integrationsdilemmas sind. So verfügt Deutschland zwar trotz der Wachstumsschwäche der Wirtschaft über ein großes Machtpotential. Im Gegensatz zu den anderen EU-Großmächten wird die Bundesrepublik aber überdurchschnittlich oft im Ministerrat überstimmt und schneidet auch bei der Besetzung von Spitzenpositionen in der Europäischen Kommission eher schlecht ab. Ursachen für diese Malaise sind unter anderem eine wenig konsequente Personalpolitik, ein schwaches Drohpotential bei den intergouvernementalen Verhandlungen aufgrund von Mängeln bei der innenpolitischen Koordination sowie eine ungenügende Rückbindung der EU-Politik an den innenpolitischen Diskurs. Damit liefern wir analytische Indikatoren für häufig geäußerte Vermutungen über die Effektivität der deutschen EU-Politik.

Der Aufsatz gliedert sich in drei Teile: Erstens unterscheiden wir, um den schillernden Machtbegriff analytisch in den Griff zu kriegen, zwischen drei Dimensionen: formeller Macht, informeller Macht und dem Einfluss, den ein Staat ausüben kann. Aus diesen Definitionen leiten wir anschließend das Integrationsdilemma Deutschlands auf systematische Weise ab. Zweitens zeigen wir aufgrund einer Auswertung unterschiedlicher Studien auf, weshalb es Deutschland zwar nicht unbedingt an Ressourcen, aber durchaus an Durchsetzungskraft zu mangeln scheint. In diesem Zusammenhang diskutieren wir auch andere kritische Evaluationen zur deutschen Europapolitik.[3] Drittens identifizieren wir die wesentlichen Ursachen für das Ungleichgewicht zwischen formaler Macht und realem Einfluss. Der Artikel schließt mit einigen Empfehlungen.

---

Prof. Dr. Gerald Schneider, Lehrstuhl für Internationale Politik, Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz
Stefanie Bailer, Dipl.-Verw. Wiss., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz

gelnde Koordination zwischen den verschiedenen innenpolitischen Akteuren und Kompentenzunklarheiten innerhalb der Exekutive als Gründe dafür identifiziert, dass Deutschland nicht die Rolle spielen kann, die ihm eigentlich angesichts seiner Größe und Wirtschaftspotenz zukäme. Basierend auf unserer Datenanalyse nehmen wir einige dieser Kritiken auf und fokussieren im folgenden besonders auf drei Aspekte, die uns besonders essentiell erscheinen: den strategischen und operationalen Defiziten der deutschen EU-Politik, der teils mangelhaften, teils allzu komplexen Rückbindung der offiziellen Haltung an die deutsche Innenpolitik und drittens der wenig zukunftsgerichteten Personalpolitik.

*Strategische und operationale Defizite:* Wer Einfluss haben will, muss natürlich genau wissen, was er anstrebt. Obwohl sich für Deutschland aufgrund der Geschichte eine klare Interessenpolitik verbietet, können bundesstaatliche Visionen allein keinen Strategieersatz für die tagespolitische Kärrnerarbeit bieten. So mögen zwar Außenminister Fischers (nicht gerade neuen) Gedanken zum Gravitationskern innerhalb der EU und einer Europäischen Föderation zur Diskussion anregen; sie beheben aber nicht die strategischen Widersprüche der deutschen Regierung. [26] Verschiedene Episoden illustrieren die strategischen wie operationalen Defizite. So hat die deutsche Regierung zwar medienwirksam, wenn auch nicht politisch effizient, ihre Präsidentschaft mit Forderungen nach einer Reduzierung des deutschen EU-Haushaltsbeitrags begonnen. Dieses Intermezzo verlief jedoch umso glanzloser, als daraufhin ihre erneuten Reformvorschläge in der Agrarpolitik, die eine geringere finanzielle Belastung Deutschlands bedeutet hätten, aufgrund des großen Drucks Frankreichs und Spaniens scheiterten. Ebenso wenig überzeugend wirkt eine zu demonstrative Interessenpolitik Deutschlands, die in ihrer Vertretung der deutschen, zum Teil „Wolfsburger", Präferenzen, durchaus subtiler vorgehen könnte. Es ist etwa fraglich, ob die halbjährige Blockade der Altautorichtlinie durch die Deutschen oder die Ablehnung der Übernahmerichtlinie durch deutsche Europaparlamentarier nicht gewandter hätte durchgeführt werden können. Im einen Fall sah sich der bündnisgrüne Umweltminister Trittin als Ratsvorsitzender mit der Blockade einer umweltfreundlichen Richtlinie beauftragt, im anderen Fall stoppten die von der Bundesregierung unter Druck gesetzten deutschen Europaparlamentarier eine seit 11 Jahren vorbereitete Richtlinie. Damit setzte die Regierung zwar in letzterem Fall erfolgreich die deutschen Interessen durch, machte sich aber äußerst unpopulär bei der Kommission und einigen anderen Mitgliedstaaten. Ein früheres Handeln und rechtzeitige Kommunikation mit Interessengruppen hätten diese unpopulären Aktionen vermeiden und ein professionelleres Handeln Deutschlands erreichen können. Solche Pannen weisen generell darauf hin, dass die Meinungsbildung zu europäischen Gesetzgebungsvorhaben allzu sprunghaft verläuft. Eine Konsequenz daraus ist, dass sich die Vertreter Deutschlands nicht auf eine klare Strategie zur Durchsetzung der eigenen Interessen verlassen können.

*Innenpolitische Rückbindung:* Unsere Interviews belegen deutlich, dass ein Durchsetzungsproblem der Bundesrepublik in ihrer föderalen Struktur liegt. Die Abstimmung mit den Bundesländern kann tatsächlich eine institutionelle Hürde darstellen, die ein zügiges Arbeiten der deutschen Delegation verlangsamt. Dieser Frage nimmt sich das DFG-Projekt „Drohen und Versprechen in EU-Verhandlungen" näher an, indem die innenpolitischen Debatten und Strukturen von vier EU-Mitgliedstaaten an 15 EU-Gesetzesvorschlägen[27] untersucht werden. Gerade der Vergleich zu Großbritannien und Finnland zeigt deutlich, dass die deutsche Regierung bei der Ausarbeitung ihrer Position im Ministerrat recht sprunghaft agiert und sich überdurchschnittlich stark an den Wünschen der Interessengrup-

pen orientiert. Nur in den Niederlanden ist die Responsivität gegenüber den Partikularinteressen der Verbände ähnlich ausgeprägt.

Zu dieser Führungsschwäche kommen Abstimmungsprobleme. So leidet die deutsche Verwaltung der EU-Politik unter einer zu starken Diffusion von zuständigen und beteiligten Akteuren, was sie in ihrer Aktionsfähigkeit behindert. Gleichzeitig sind sich diese Akteure nicht mehr in einem Ausmaß einig über die einzuschlagende Politik, wie dies vor Jahren noch der Fall war.[28] Außerdem führen die Autoren der zitierten Studie auf, dass die europapolitische Doppelzuständigkeit von Außenministerium und Wirtschaftsministerium, die zum Teil nicht ausgereifte Koordination in den Fachministerräten, die gewachsene Rolle der Landesregierungen und der zunehmende Einfluss des Bundesverfassungsgerichts eine ineffektive deutsche Europapolitik verursachen. Gerade in Bezug auf die Bundesländer entsprechen diese Beobachtungen unserer Analyse. Selten scheint die Bundesregierung imstande zu sein, den Einbezug der Länder als Verhandlungsvorteil ausnützen und deren Einwände für Verhandlungskonzessionen der anderen EU-Mitgliedstaaten verwenden zu können. Dass sich solche Widerstände eigentlich auf der zwischenstaatlichen Ebene instrumentalisieren ließen, belegen gewisse Nachfolgestudien zu Schellings „Paradox der Schwäche". Allein in der deutschen EU-Politik werden solche elementaren Erkenntnisse der Verhandlungstheorie allem Anschein nach nicht beachtet.

*Personalpolitik*: Der unzureichende Einfluss ist sicher teilweise eine Quittung für die kraft- und konzeptlose Personalpolitik, die Deutschland bei den EU-Institutionen betreibt. Noch immer macht es den Anschein, als ob deutsche Regierungen Brüssel bisweilen zum Abstellgleis für ausgediente Politiker, abgehalfterte Staatssekretäre oder Verbandsfunktionäre umfunktionieren. Desmond Dinan beschreibt etwa, wie Kanzler Schmidts „intensive Verachtung" der Kommission zu dieser negativen Selektion beigetragen hat.[29] Diese persönlichen Vorbehalte mögen etwa dazu beigetragen haben, dass Deutschland überdurchschnittlich häufig ehemalige Beamte in die Europäische Kommission entsendet, während kleinere Staaten eher auf gestandene Politiker zurückgreifen. Für den Zeitraum von 1958 bis 2000 liegt der Anteil der ehemaligen Beamten an allen deutschen EU-Kommissaren bei 36 Prozent; das ist der höchste Wert aller Mitgliedstaaten. Umgekehrt liegt der Prozentsatz der Kommissare, die vor ihrer Berufung in Deutschland einen Ministerposten bekleideten, bei geringen 18 Prozent. Nur Italien hat einen vergleichenswert tiefen Anteil ehemaliger Spitzenpolitiker.

Obwohl Deutschland seit Jahrzehnten unter einem geringeren Anteil an A-Beamten in den europäischen Institutionen im Vergleich zu den anderen großen Mitgliedstaaten leidet,[30] bemüht sich das deutsche Außenministerium erst seit dem Frühjahr 2001 um eine gezielte Förderung und Unterstützung von deutschen Kandidaten, die sich im EU-Concours um höhere Beamtenstellen in der EU-Kommission bewerben. Ein spezielles Training für diese spezifischen Auswahlwettbewerbe, wie sie seit Jahren in Großbritannien und Frankreich praktiziert werden, befand man erst im neuen Jahrtausend für Deutschland notwendig. Zwar wurden ähnliche Veranstaltungen schon in früheren Jahren angeboten, jedoch nicht in dem umfassenden Masse wie dies nun endlich der Fall ist. Mit einer Besserung der personalpolitischen Nöte der deutschen Repräsentation in EU-Institutionen scheint deshalb erst in einigen Jahren zu rechnen sein.

Natürlich hat unsere Analyse des deutschen „Integrationsdilemmas" zum Teil Altbekanntes zu Tage gefördert. Dennoch glauben wir, dass sich die Probleme als Folge einer unklaren

Politik und einer ungenügenden Personalpolitik ergeben. Hinzu kommt, dass Deutschland sich in den intergouvernementalen Verhandlungen oft in eine Position hinein zu manövrieren scheint, die den Eindruck erweckt, so wenig durchsetzungsfähig zu sein wie im Fall der Budget- und Agrarverhandlungen des Berliner Gipfels.

*Ausblick*

In diesem Artikel haben wir die Kluft zwischen der formalen Macht, der tatsächlichen Macht und dem Einfluss Deutschlands in der EU anhand einiger Beispiele und Studien dargelegt und diskutiert. Im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien verliert Deutschland häufiger in Abstimmungen, kann weniger oft seine Präferenzen durchsetzen und hat Defizite im Verhandlungsgeschick und der Personalpolitik. Die Defizite halten sich alle noch in einem erträglichen Rahmen, und ihnen ist durchaus zu begegnen. So demonstriert die Bundesregierung zum Beispiel durch ihr neues Personaltraining Ansätze zur Professionalisierung, die auch auf anderen Gebieten wie der Kommunikation mit Interessengruppen oder der Straffung der innenpolitischen Koordination fortgeführt werden sollten. Aber Abstand zu nehmen ist sicherlich von der passiven Erwartung, dass die anderen Staaten die formale Machtposition ohne weiteres akzeptieren. Ebenso wenig angebracht ist lautstarkes Poltern, um Deutschland mehr Einfluss zu verschaffen. Vonnöten sind vielmehr Verhandlungsführer, welche die langfristigen Strategien in Brüssel subtil umsetzen. Wie schon Machiavelli feststellte, ist die endogene Macht wichtiger als die exogene: „Denn Gold genügt nicht, um gute Soldaten zu schaffen, aber gute Soldaten genügen gar wohl, um Gold herbeizuschaffen."[31]

*Anmerkungen*

*Dieser Aufsatz präsentiert Ergebnisse aus dem DFG-Forschungsprojekt „Die Relevanz von Versprechen und Drohungen in EU-Verhandlungen. Eine vergleichende Evaluation konkurrierender spieltheoretischer Ansätze".*

1. Für eine Zusammenfassung siehe Gerald Schneider: Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse: Das Erbe Allisons im Licht der gegenwärtigen Forschungspraxis, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1/1997, S. 107-123.

2. Zu den neueren Veröffentlichungen zur deutschen Europapolitik zählen die folgenden Werke: Simon Bulmer/Charles Jeffrey/William E. Patterson: Deutsche Europapolitik, Bonn 1997. Christian Deubner: Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?, Baden-Baden 1995; Rudolf Hrbek /Hrsg.): Europapolitik und Bundesstaatprinzip, Baden-Baden 2000; Werner Weidenfeld (Hrsg.): Deutsche Europapolitik – Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998; Michèle Knodt/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt/M 2000. Siehe auch: Simon Bulmer/Andreas Maurer/William Paterson: The European Policy-Making Machinery in the Berlin Republic: Hindrance or Handmaiden?, in: German Politics, 1/2001, S. 177-206 und Werner Hoyer: Nationale Entscheidungsstrukturen deutscher Europapolitik, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 75-86; Diekmann, Knut: Die Vertretung spezifischer deutscher Interessen in der Europäischen Union - Träger, Strategien, Erfolge, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998, S. 209-265.

3. Für eine generelle Einschätzung siehe Josef Janning/Patrick Meyer: Deutsche Europapolitik - Vorschläge zur Effektivierung, Gütersloh 1998.

4. Vgl. Thomas Schelling: Strategy of Conflict, Cambridge, Mass. 1960.

5. Vgl. Helmut Schmidt: Die Deutschen und ihre Nachbarn, Berlin 1990, S. 90.

6. Siehe Robert D. Putnam: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization, 1988, S. 427-460.

7. Diese Literatur ist mittlerweile unübersichtlich. Eine Zusammenfassung und Qualifikation bieten Gerald Schneider/Helen Callaghan: The Two Faces of Bargaing Power, unveröffentlichtes Manuskript, Universität Konstanz, 2001. Für eine Anwendung des Ansatzes auf Verhandlungsprozesse in der Europäischen Union siehe Gerald Schneider/Lars-Erik Cederman: The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration, in: International Organization, 1994, S. 633-662.

8. Vgl. Thomas H. Hammond/Brandon Prins: The Impact of Domestic Institutions on International Negotiation: A Taxonomy of Results from a Complete Information Spatial Model. Unveröffentlichtes Arbeitspapier, Michigan State University, 1999.

9. Vgl. Frank C. Zagare/D. Marc Kilgour: Perfect Deterrence, Cambridge 2000.

10. Vgl. John Kennan/Robert Wilson: Bargaining with Private Information, in: Journal of Economic Literature, 1/1993, S. 45-104

11. Vgl. Jack Snyder: Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises, Princeton 1977.

12. Siehe Brian Barry: Is It Better to be Powerful or Lucky, Part I and Part II, in: Political Studies, 1980, S. 183-194 und 317-343.

13. Einführungen zur neoinstitutionalistischen Literatur bieten Mark D. Aspinwall/Gerald Schneider: Same Table, Separate Menu: The Institutionalist Turn in Political Science and the Study of European Integration, in: European Journal of Political Research, 1/2000, S. 1-36; James D. Caporaso/Joseph Jupille: Institutionalism and the European Union: Beyond Comparative Politics and International Relations, in: Annual Review of Political Science, 1999, S. 429-444; Keith Dowding: Institutionalist Research on the European Union: A Critical Review, in: European Union Politics 1/2000, S. 125-144; Gerald Schneider/Mark D. Aspinwall (Hrsg.): The Rules of Integration, Manchester 2001.

14. Für Beiträge zur Macht der Kommission in den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union siehe etwa Susanne K. Schmidt: Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers, in: European Union Politics, 1/2000, S. 33-57, oder Christophe Crombez: The Treaty of Amsterdam and the Codecision Procedure, in: Gerald Schneider and Mark Aspinwall (Hrsg): The Rules of Integration: Institutional approaches to the study of Europe, Manchester 2001, S. 101-22.

15. Siehe dazu Richard D. McKelvey: Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control, in: Journal of Economic Theory, 12/1976, S. 472-82; Norman Schofield: Instability of Simple Dynamic Games, in: Review of Economic Studies, 65/1978, S. 575-94; Kenneth A. Shepsle: Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models, in: American Journal of Political Science, 23/1979, S. 27-59.

16. Siehe Andrew Moravcsik: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca 1998. Die Annahme stabiler Präsenzen ist eine der Annahmen in den „Verhandlungsmodellen" von Moravcsik. Da er ferner von vollständiger Information ausgeht, müsste eigentlich gar nicht verhandelt werden.

17. Vgl. Edward Page: People who run Europe, Oxford 1997, und Beate Neuss/Wolfram Hitz: Deutsche personelle Präsenz in der EU-Kommission, Konrad Adenauer Stiftung, Interne Studie Nr. 180, Bonn 1999.

18. Unsere Interviewpartner rekrutierten sich aus der Europäischen Kommission ( 42%), dem Ministerrat ( 33%), den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten (17 %) und dem Europäischen Parlament (8%); es waren die Nationalitäten der Mitgliedsländer Österreich, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Italien und Großbritannien vertreten. In unserem Datensatz zu Macht, Information und Verhandlungsgeschick werteten wir jeweils die Einschätzung des Experten für das eigene Land nicht, um eine mögliche

national beeinflusste Bewertung bestmöglichst auszugleichen.

19. Ausführlichere Publikationen zu diesem Projekt sind ab 2003 vorgesehen. Eine erste Auswertung der Daten ist in Stefanie Bailer/Gerald Schneider: Between Power and Preferences: An Evaluation of Competing Bargaining Models, unveröffentlichtes Manuskript, Universität Konstanz, zu finden.

20. Die zwölf Fälle gehören zu einem Datensatz von 15 Fällen aus den Bereichen Agrar, Fischerei, Wirtschaft/Finanzen und Binnenmarkt. In der Auswahl dieser Fälle wurde besonderer Wert darauf gelegt, dass es sich bei dieser Analyse von Verhandlungen nicht nur um bahnbrechende Vertragsverhandlungen handelt, sondern um alltägliche, aber umstrittene Legislativvorschläge, die repräsentativer sind als intergouvermentale Verhandlungen und die sich auf die zentralen Gesetzgebungsgebiete der EU beziehen.

21. Eine solche Auswertung haben Jan-Erik Lane und Mikko Mattila für den Zeitraum von 1995 bis 1998 für den Ministerrat vorgenommen. Siehe Mikko Mattila/Jan-Erik Lane: Why Unanimity in the Council?, in: European Union Politics, 1/2001, S. 31-52.

22. Damit verfügen wir über Durchschnittswerte über die Kommissionen Delors I-III, Santer sowie Prodi. Die Einschätzungen basieren im einzelnen aus der Auswertung von 16 Fragebögen, in denen für jede Kommission einzeln die Wichtigkeit eines Portfolios erfragt wurde. Die genauen Angaben sind in Sven Henig: Wer kriegt welchen Job? Faktoren der Portfolioverteilung in der Europäischen Kommission, Magisterarbeit, Universität Konstanz, 2001. Henig bestätigt im wesentlichen die zeitlich umfassendere Studie von Stefanie Wörner: Bestimmende Faktoren der Portfolioverteilung in der Europäischen Kommission, Magisterarbeit, Universität Konstanz, 1999.

23. Siehe dazu auch Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels: Entscheidungsprozesse Bonner Europapolitik – Verwalten statt Gestalten?, in: Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels: EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn, 1984, S. 469-499.

24. Siehe für den Zeitraum von 1995 bis 1998: Mikko Mattila/Jan-Erik Lane: Why Unanimity in the Council?, in: European Union Politics, 1/2001, S. 31-52.

25. Wir haben die Gewichtigkeit der zugeteilten Aufgabe über den Modalwert ermittelt und die Kommissare drei Kategorien zugeordnet: weniger bedeutendes, bedeutendes und sehr bedeutendes Portfolio. Die Prozentangaben in Tabelle 1 beziehen sich auf die relative Zahl der Fälle, dass ein Kommissionsmitglied aus einem Land ein sehr bedeutendes Portfolio erhielt. Die Präsidenten ordneten wir immer dieser Kategorie zu.

26. Wir beziehen uns hier auf die Rede von Außenminister Fischer am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität Berlin.

27. Zur Beschreibung des Datensatzes siehe oben.

28. Dieser Punkt wird in Josef Janning/Patrick Meyer: Deutsche Europapolitik - Vorschläge zur Effektivierung, Gütersloh 1998 ausgeführt.

29. Desmond Dinan: Ever Closer Union, An Introduction to the European Community, Boulder, 1994, S. 93.

30. Wir beziehen uns hier auf Zahlen aus der Studie von Neuss/Hilz: Deutsche personelle Präsenz in der EU-Kommission, S. 13 und 44. Darin legen sie dar, dass Deutschland über einen Anteil von 12,76 % in der Gruppe der politisch maßgeblichen Beamtenstufe A in allen EU-Institutionen verfügt. Diese Zahl entspricht weder dem deutschen EU-Haushaltsbeitrag, der Größe des deutschen Bruttosozialprodukts, dem deutschen Anteil an der EU-Bevölkerung noch dem Anteil der Parlamentssitze. Auf die verschiedenen Dienststufen verteilt, ergibt sich das folgende Bild. Bei den drei höchsten Beamtenstufen A1-A3 nimmt Deutschland den zweiten Platz ein mit 122 Beamten vor Großbritannien (112) und nach Frankreich (132). Auch auf alle Dienststufen verteilt behält Deutschland den zweiten Platz nach Frankreich vor Italien und dem Vereinigten Königreich.

31. Niccolò Machiavelli: Gedanken über Politik und Staatsführung, Zweite Ausgabe, Stuttgart 1944, S. 106.

# Auf dem Weg zur Integrationswissenschaft?

*Martin Große Hüttmann*

Wilfried Loth/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Theorien europäischer Integration, Opladen: Leske + Budrich 2001, ISBN 3-8100-2886-X; 294 Seiten, € 24,90.

Als vor bald 30 Jahren einer der führenden Vertreter der Theorie regionaler Integration die „Obsoleszenz" derselben ausgerufen hatte, war dies offensichtlich voreilig. Die Entwicklung der europäischen Integration und – damit eng zusammenhängend – ihre theoretische Begleitung hat zumindest in den letzten 15 Jahren eine Dynamik und Renaissance theoretischen Nachdenkens erfahren, die das Diktum und die Skepsis von Ernst B. Haas inzwischen selbst als „obsolet" erscheinen lassen. Der Sammelband, der hier besprochen werden soll, macht ein breites und multidisziplinär ausgerichtetes Angebot, wie sich empirische Entwicklungen strukturieren und analysieren lassen – und falsifiziert damit in sehr überzeugender Weise die Haas'sche Obsoleszenz-These.

Die Herausgeber beobachten einen „Wissenschaftsraum in voller Expansion" (S. 7). Weil aber nicht nur in der politischen Praxis die Gefahr besteht, vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr erkennen zu können, sondern dieses Phänomen auch in der Integrationswissenschaft droht, unternehmen die Herausgeber und die Einzelbeiträge eine Sichtung und Strukturierung des „acquis académique". Die Aufgaben des Bandes sehen Loth und Wessels darin, zunächst die „Elemente des Diskursraumes zu ordnen und auf ihre Stärken und Schwächen zu überprüfen" (S. 13). Dies geschieht dadurch, dass im ersten Teil des Bandes ausgewiesene Vertreter aus insgesamt fünf verschiedenen Disziplinen einen Überblick über die Entwicklung und den Stand der Forschung sowie auch auf Desiderate im Feld vermitteln. Die Herausgeber verstehen diesen Teil zu Recht als „Einstieg in eine unübersichtliche Forschungslandschaft und als Angebot zum gewinnbringenden Querlesen" (S. 13). Damit wollen sie dazu beitragen, eine „tatsächlich interdisziplinäre Forschung" anzustoßen (S. 13). In dem zweiten Teil des Bandes werden „exemplarische Versuche zur interdisziplinären Weiterentwicklung" von Integrationstheorien vorgestellt.

In seinem Überblick über die Debatte erinnert *Wolfgang Wessels* daran, dass die europäische Integration „relativ früh Eingang in die politikwissenschaftliche Themenliste" (S. 19) gefunden habe und dass in diesem Feld traditionelle Ansätze „durch einen intensiven, wenn auch nicht immer transparenten Diskussionsstrom ergänzt, revidiert und von neueren Überlegungen überlagert" worden seien. In der Anfangsphase (und dies gilt bis zur Gegenwart) ist die Diskussion geprägt von US-amerikanischen Arbeiten. Ursprünglich europäische Autoren wie Friedrich, Deutsch und Haas haben auf diesem Feld echte Pionierarbeit geleistet und dadurch in der europäischen Debatte eine „lebhafte Resonanz" (S. 20) erfahren. Vor allem die neo-funktionalistischen Arbeiten haben lange, so Wessels, einen „wichtigen Orientierungspunkt" geboten, seien dann aber in den Hintergrund getreten, was zu bedauern sei. Denn das „erneute Lesen ‚klassischer' Beiträge" rege „immer wieder zum Überdenken auch gegenwartsbezogener Ansätze an" (S. 20). Sein Überblick über die „Ausweitung der Forschungsagenda" (Policy- und Netzwerkanalysen, EG/EU als internationaler Akteur, die Wirtschafts- und Währungsunion, etc.), die alte und neue Debatte um politikwissenschaftliche Kernbegriffe („Staat", „Nation", „Demokratie") und die anhaltenden Versuche, die Gemeinschaft auf den Begriff zu bekommen („post modern state", „fusionierter Föderalstaat", etc.) zeigen das breite Spektrum und die Herausforderung an die politikwissenschaftliche Integrationsforschung.

In ihrem breit angelegten Überblick über die „Elemente der ökonomischen Integrationstheorie" betonen *Wim Kösters, Rainer Beckmann* und *Martin Hebler* eingangs, dass die wirtschaftswissenschaftliche Integrationsforschung aus der Außenwirtschaftstheorie hervorgegangen und auch heute noch „überwiegend Teil von ihr"

(S. 35) sei. Sie sei damit „nicht europaspezifisch", ihr Erklärungsanspruch „allgemeingültiger ausgelegt" und könne damit auch zur Analyse regionaler Integration in anderen Teilen der Welt (ASEAN, Mercosur, NAFTA) herangezogen werden. Der breiter angelegte Fokus zeigt sich auch in den „typischen Fragestellungen der ökonomischen Integrationstheorie" (S. 36), die sich etwa darauf konzentrieren, ob es sich für ein Land lohne, internationalen Handel zu treiben, ob es seine Märkte für Güter und Dienstleistungen sowie Arbeit und Kapital gegenüber anderen Volkswirtschaften öffnen solle oder ob eine protektionistische Haltung vorteilhafter sei. Im Vordergrund stand und steht dabei die Analyse von Effizienz und Wohlfahrtseffekten. Kösters und seine Koautoren stellen trotz „aller Unvollkommenheit und Notwendigkeit der Weiterentwicklung" der ökonomischen Integrationstheorie ein insgesamt gutes Zeugnis aus (S. 76).

In seinem Überblick über die historische Integrationsforschung spricht *Wilfried Loth* zunächst einige Vorurteile an, die einen für beide Seiten fruchtbaren Dialog etwa zwischen Politik- und Geschichtswissenschaft verhindern oder erschweren: „Böse Zungen behaupten, Historiker würden gebraucht, um in den Archiven Belege für die Theorien der Politikwissenschaftler zu finden; dies sei die angemessene Arbeitsteilung zwischen beiden Disziplinen" (S. 87). Dass er diese Ansichten nicht teilt, sondern auf „produktive Verbindungen der Historiker zur Theorie-Diskussion" setzt, macht Loth in seinen weiteren Ausführungen deutlich. Nach einem Überblick über die Entwicklung der Integrationshistoriographie, geht er auf die Paradigmen und Kontroversen im Fach ein. Die Debatte lässt sich – sehr verkürzt – auf die Frage reduzieren, ob die europäische Integration ein, in den Worten von Loth, „welthistorischer Prozess [sei], der auf den Schwächen der Nationalstaaten und den von ihnen ausgelösten Katastrophe" (S. 91) beruhe und zur gewollten, langfristigen Abschaffung eines von den technischen und ökonomischen Herausforderungen überforderten Nationalstaates führe; oder ob die europäische Einigung nicht vielmehr dazu diene, die Nationalstaaten zu bewahren und zu stärken – und damit zu „retten"? Die erste Position ist die von Walter Lipgens, die Gegenposition stammt von Alan Milward. Loth zeigt, dass beide – vermeintlich sich ausschließenden – Positionen manches gemeinsam haben und dass vor allem im späteren Werk einige Annäherungen zu finden seien, wodurch sich der Gegensatz zwischen Lipgens und Milward „im Kern auf die Art der Beschreibung" reduziere (S. 95).

Die Aufgabe, einen Überblick über die rechtswissenschaftlichen Konzepte zum europäischen Integrationsprozess zu geben, stellt *Armin von Bogdandy* als einen „unerfüllbaren Wunsch" dar. Bereits „das Volumen rechtswissenschaftlicher Produktion" mache eine „Übersicht oder gar Synthese" unmöglich (S. 107). Trotz dieser Einschränkung, die natürlich auch für die anderen Disziplinen und Beiträge gilt, schafft von Bogdandy einen sehr umfassend angelegten Überblick über Positionen und Debatten in seinem Feld. Vor allem die Fragen nach Staatlichkeit und Verfassung der Gemeinschaft standen von Anfang an auf der rechtswissenschaftlichen Agenda – „Staatlichkeit als Metadiskurs" (S. 112-113). Weitere Fragen konzentrieren sich auf die Rolle des Rechts als „Integrationsinstrument eines nicht-staatlichen Hoheitsträgers", die Frage von „Gestalt, Finalität und Legitimität" der Gemeinschaft und die von „Einheitsbildung und Fragmentierung". Am Ende seines Überblicks diskutiert von Bogdandy die Chancen und Möglichkeiten einer „Europäisierung des Europarechts", die nur gelingen könne, wenn spezifische „Mechanismen der Kontextverknüpfung" und eine „Metastruktur, welche die Debatten verschiedener Wissenschaftsräume füreinander strukturiert, übersetzt und anschlussfähig macht", gefunden würden (S. 145). Die „Sprache dieser Metastruktur", so von Bogdandy, werde das Englische sein, was seiner Meinung nach „nicht allein als Bürde" verstanden werden sollte. Denn die „Übertragung kontinentaler öffentlich-rechtlicher Konstrukte in die einfachere britische öffentlich-rechtliche Kategorienwelt und ihre transparente Argumentationsstruktur" werde der „Selbsttransparenz dienen" und langfristig sogar „auf die tendenziell hermetischen nationalen Argumentationskulturen modifizierend wirken" (S. 145).

In seiner Darstellung der soziologischen Rezeption der europäischen Integration macht *Mauri-*

*zio Bach* darauf aufmerksam, dass dieses Feld in der Soziologie bislang eher als „Randthema" wahrgenommen und so behandelt wurde. Dies muss überraschen, da damit einer „der bedeutendsten Prozesse der politischen Systeminnovation und des Strukturwandels der nationalstaatlichen Herrschaftsordnung (...) soziologisch weitgehend unreflektiert [bleibt und] das Erkenntnispotenzial der Soziologie mit ihren distinkten Problemstellungen, analytischen Modellen und spezifischen Methoden ungenutzt" (S. 147). Bach entwirft auf der Basis der bislang geleisteten soziologischen Forschung, die vor allem mit dem Namen Lepsius und einigen anderen verbunden ist (darunter Bach selber), einige Leitlinien. Die Soziologie ist demnach aufgefordert, eine „Antwort auf die Frage nach den mittel- und langfristigen sozialen und kulturellen Wirkungen – den beabsichtigten und unbeabsichtigten – der rasant voranschreitenden supranationalen Institutionenbildung zu finden" (S. 147f.) und das Erkenntnisinteresse auf die „spezifischen Herrschaftsstrukturen des Verbandes" zu richten (S. 148).

Die im zweiten Teil des Bandes versammelten Einzelbeiträge versuchen, wie eingangs schon erwähnt, eine disziplinenübergreifende Behandlung zentraler Probleme aus der Integrationsforschung. *Richard Münch* geht dabei der Frage einer europäischen „Demokratie ohne Demos" nach. Auch er geht davon aus – und das macht seinen Beitrag für die laufende Reformdebatte („Post-Nizza-Prozess") interessant –, dass viele Pläne von „der zu simplen Übertragung eines obsolet gewordenen Modells nationalstaatlicher Repräsentativdemokratie auf die europäische Politik" (S. 203) ausgehen. Einen anderen Schwerpunkt setzt *Manfred Zuleeg* in seinem Beitrag, in dem er das Verhältnis von supranationalem Recht und supranationalen Verfahren der Europäischen Union diskutiert. Ausgehend von der Bemerkung Jacques Delors', die Europäische Gemeinschaft sei eine Art politisches Ufo – „un objet politique non-identifié" – diskutieren *Philippe Schmitter* und *José Torreblanca* die Auswirkungen der Erweiterung auf die Europäische Union. Im letzten Beitrag des Bandes unternimmt *Klaus Busch* den Versuch, auf der Grundlage der Diskussion der Stärken und Schwächen traditioneller politikwissenschaftlicher Ansätze und Theorien, ein „synoptisches Erklärungsmodell" zu entwickeln, das, so die Hoffnung von Busch, der „Komplexität des Integrationsprozesses Rechnung trägt und die einseitigen und verkürzten Hypothesen" (S. 247) überwindet.

Der Band gibt einen einmaligen, in der deutschsprachigen Integrationsforschung bislang vermissten vergleichenden Überblick über Stand und Perspektiven der Forschung zu europäischer Integration in verschiedenen Disziplinen. Dass die einzelnen Beiträge aus der Politik-, der Wirtschafts-, der Geschichts- und Rechtswissenschaft sowie der Soziologie einem bestimmten Muster (Entwicklung, Kontroversen, Perspektiven) folgen, ermöglicht die von den Herausgebern angestrebte Übersicht und interdisziplinäre Vergleichbarkeit, ohne dass die Lektüre an einen in Prosatext übersetzten Fragebogen erinnern würde. Besonders interessant sind auch die in einigen Beiträgen (etwa bei Wessels, Loth und von Bogdandy) stärker herausgearbeiteten wissenschaftsorganisatorischen Entwicklungen (Vernetzung im Fach) und Perspektiven (Nutzung des Internet als Forum) des jeweiligen Faches. Gerade die interdisziplinäre und dem Forschungsgegenstand angemessene transnationale Vernetzung im metaphorischen wie im technischen Sinne erlaubt Rückschlüsse über die Chancen einer Weiterentwicklung eines europäischen „Wissenschaftsraumes", von dem die Herausgeber in der Einleitung sprechen. Sollte es zu einer zweiten Auflage dieses Bandes kommen, was sehr zu begrüßen wäre, müssten die Herausgeber und einzelnen Autoren nicht nur die Vertiefung und Erweiterung der Integrationsentwicklung und der wissenschaftlichen Begleitung auf den aktuellen Stand bringen. Sie werden dann vermutlich auch eine Vertiefung und Erweiterung des europäischen „Wissenschaftsraumes" feststellen, der sich durch ein Mehr an Inter- und Multidisziplinarität und ein Mehr an Transnationalität auszeichnet.

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

# Die Außenbeziehungen der EU auf dem Prüfstand

*Stefan Gänzle*

Die Folgen der terroristischen Anschläge in den USA am 11. September 2001 haben die Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltungskraft der Europäischen Union (EU) in den internationalen Beziehungen deutlich vor Augen geführt. Wie geht die EU mit externen Herausforderungen, beispielsweise dem internationalen Terrorismus, der Globalisierung oder der US-amerikanischen Hegemonie um, fragte *Werner Link* zu Beginn des einführenden Podiumsgesprächs. Eine umfassende Akteursqualität der EU sei zwar in der Handelspolitik, nicht aber in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), erkennbar. Dies liege zum einen an der Komplexität institutioneller Regelungen in diesem Bereich, zum anderen an der Divergenz außen- und sicherheitspolitischer Präferenzen der Mitgliedstaaten. Auch künftig werden, so Link, intergouvernementale Einigungen und mitgliedstaatliche ad hoc-Koalitionen das bestimmende Strukturprinzip der GASP und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bleiben.

*Hanspeter Neuhold* stimmte mit diesen Diagnosen prinzipiell überein und beklagte zugleich das schwache Erscheinungsbild „europäischer Außenpolitik" im Mazedonien-Konflikt – nicht nur mit Blick auf die GASP, sondern auch hinsichtlich der Zusammenarbeit in den Bereichen „Justiz und Inneres". Neuhold argumentierte, dass die fehlende Kohäsion zwischen den einzelnen Bereichen der auch auf EU-Ebene „zusammengesetzten Außenpolitik" (R. Rummel) ein entscheidendes Handicap bildeten. *Klaus Schubert* stellte fest, dass die Außenpolitik der EU insgesamt „besser als ihr Ruf" sei: Die Unterschiede in der außenpolitischen Akteursqualität der EU seien zwischen der ersten und zweiten Säule erheblich. Doch auch in der GASP könne die EU mit ihrem multilateralen Diplomatieansatz in der Krisenprävention auf Erfolge verweisen. Wenn die Außenpolitik der EU insgesamt einen Anlass zur Unzufriedenheit böte, dann liege dies am Kalkül ihrer Mitgliedstaaten. *Wolf-*

**Die EU als internationaler Akteur**

Internationale Wissenschaftliche Konferenz

8. – 10. November 2001, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn

**Podiumsgespräch zum Oberthema**
Prof. Dr. Werner LINK, Universität zu Köln
Prof. Dr. Hanspeter NEUHOLD, Universität Wien
Prof. Dr. Klaus SCHUBERT, Katholische Universität Eichstätt
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Jean Monnet Professor, Universität zu Köln

**Institutionelle Aspekte und Voraussetzungen der EU-Außenbeziehungen**

**Fortschritte und Probleme der ‚cross-pillarisation' in den Außenbeziehungen der EU**
Prof. Dr. Jörg MONAR, University of Sussex

**Die Rolle des Europäischen Parlaments**
Dr. Andreas MAURER, Universität zu Köln

**Kompetenzabgrenzung in der Außenhandelspolitik nach Nizza**
Mag. iur. Erik EVTIMOV, LL.M.Eur., Universität Bern

**Die Rolle der EU als weltwirtschaftlicher Akteur im Rahmen der WTO**
Prof. Dr. Richard SENTI, ETH Zürich

**Die EU in internationalen Organisationen (Beispiel UNO)**
Dr. Ingo WINKELMANN, Auswärtiges Amt, Berlin

**Die EU im Nord-Süd-Dialog (Beispiel Lateinamerika)**
Prof. Dr. Stefan A. SCHIRM, Universität Stuttgart

**Die EU und China im Kontext der GASP**
PD Dr. Gunter SCHUBERT, Universität Heidelberg

**Die EU im Ostseeraum: Ein Fallbeispiel zur Gestaltung der neuen europäischen Ordnung**
Prof. Dr. Helmut HUBEL, Universität Jena

**Die EU auf dem Weg zur Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik**
Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin

**Die EU und die USA**
PD Dr. Stefan FRÖHLICH, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Universität Bonn
Dr. Eckhard LÜBKEMEIER, Auswärtiges Amt, Berlin

**Die EU in der OSZE**
Prof. Dr. Kurt P. TUDYKA, Bonn

*gang Wessels* hob auf die Bedeutung der theoretischen Grundlagen und Konzepte europäischer Außenpolitik ab. In Anlehnung an David Allen und Michael Smith wies er auf die konstitutiven Elemente eines Akteurs in den internationalen Beziehungen, z.B. eine gemeinsame Identität, Instrumente, kohärente Verfahren und Legitimität. Dabei sei insbesondere eine gemeinsame Identität erst rudimentär ausgebildet.

*Fortschritte und Probleme der „cross-pillarisation" in den Außenbeziehungen der EU*

*Jörg Monar* zeichnete die Schwierigkeiten nach, die sich aus der Doppelnatur der EG/EU bei der Interaktion zwischen Außenbeziehungen (erste Säule), GASP (zweite Säule), aber auch der Zusammenarbeit in den Bereichen „Justiz und Inneres" (dritte Säule) ergeben. In der Debatte um eine Kohärenz spiele seit Mitte der neunziger Jahre der Begriff der *„cross-pillarisation"* – als Gebot für säulenübergreifendes Entscheiden und Handeln – eine zunehmend wichtiger Rolle. Gemeint ist damit die säulenübergreifende Nutzung und Koordination von Instrumenten und Maßnahmen der Union zur Erreichung außenpolitischer Ziele, die ihrerseits multidimensional und säulenübergreifend sein können. Schwierigkeiten bestünden in der nahezu vollständigen Trennung der Entscheidungsstränge im Rat. Aber auch die Kommission trage mit der Systematik der sechs Generaldirektionen für den Bereich „Außenbeziehungen" nicht gerade zu einer Lösung der Schwierigkeiten der *„cross-pillarisation"* bei. Monar konstatierte folgende Fortschritte: erstens eine verstärkte Anwendung des Prinzips politischer Konditionierung mit säulenübergreifendem Charakter in internationalen Abkommen (z.B. in den Menschenrechts-, Demokratie-, aber auch Rückführungsklauseln); zweitens säulenübergreifende Strategien und Maßnahmenpakete (z.B. im „Barcelona-Prozess"); drittens ein um „Inneres und Justiz" erweiterter „politischer Dialog" mit Drittstaaten. Probleme stellten sich vor allem mit den begrenzten Nutzungsmöglichkeiten des EG-Haushaltes für Politiken der zweiten und dritten Säule, den Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sowie ungeklärten Interaktionsfragen im Rahmen der ESVP im Krisenfall.

*Die Rolle des Europäischen Parlaments*

*Andreas Maurer* betonte, dass die Natur des Politikfeldes ebenso wie die Ausgrenzung bzw. deutliche Beschränkung jedweder parlamentarischer Kontroll- und Mitwirkungsfunktion in der nationalen Außenpolitik der Mitgliedstaaten ausschlaggebend für die Marginalisierung des Europäischen Parlamentes (EP) sei. Er ging zunächst auf die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten im Bereich der GASP ein und machte auf zwei unterschiedliche Tendenzen aufmerksam: Erstens sei eine institutionelle Verkopplung von für EG-Angelegenheiten zuständigen Ausschüssen (z.B. Forschungs- und Technologiepolitik, Verkehrspolitik) und dem Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten im Rahmen obligatorischer und freiwilliger Konsultationsverfahren erkennbar. Zweitens sei nicht nur mit Blick auf die GASP, sondern generell ein Rückgang parlamentarischer Initiativ- und Fragerechte zu verzeichnen. Maurer identifizierte drei Ursachen für die schwache Ausgestaltung dieser Mitwirkungsrechte: die fehlenden Verpflichtungsverhältnisse des Rates für die Bereitstellung von Informationen, die marginale Rolle der Kommission – als eines dem EP direkt verantwortlichen Organs – bei der gleichzeitig zentralen Stellung des Europäischen Rates – als nicht sanktionierbarer Institution – im Bereich der GASP. Vor diesem Hintergrund empfahl er u. a. den Ausbau der parlamentarischen Anhörungspraxis gegenüber den Führungsorganen der EU, ein obligatorisches Anhörungsrecht bei Gemeinsamen Strategien der EU und eine Reform zur Straffung der „außenpolitischen" Ausschüsse bzw. Unterausschüsse des EP. Letztlich sei eine Vergemeinschaftung von Bereichen der GASP zugunsten der Kommission wünschenswert.

*Kompetenzabgrenzung in der Außenhandelspolitik nach Nizza*

Die beiden folgenden Beiträge befassten sich mit der internationalen Akteursfähigkeit der EG mit Blick auf ihre ausschließlichen Kompetenzen in der ersten Säule des EUV. Auf die jüngste Entwicklung im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik ging dabei *Erik Evtimov* ein. Seit

Mitte der neunziger Jahre sei der Trend erkennbar, dass die Mitgliedstaaten der EU eine neue Dimension in der vertraglich vereinbarten Handelspolitik zu entwickeln suchten, um ihren Einfluss zu sichern. Diese Entwicklung könne sich in einer Renationalisierung der in Artikel 133 EGV postulierten Gemeinsamen Handelspolitik niederschlagen. Andererseits versuchten die EU-Mitgliedstaaten durch eine weitgehende regionale Integration, die Auswirkungen globaler Prozesse auf die innerstaatliche Politik abzufedern. Die Frage, ob die im Vertrag von Nizza am Artikel 133 EGV vorgenommenen Änderungen durch die vermehrte Einführung von Beschlüssen mit Einstimmigkeit renationalisiert würden, sei nicht eindeutig zu beantworten. Einerseits habe der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung in weiten Bereichen eine parallele Zuständigkeit für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Außenhandelsbereich erkennen lassen. Andererseits würden durch die Einführung der Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung im Rat die parallelen Rechte der Mitgliedstaaten primärrechtlich gesichert. Rechtspolitisch betrachtet spreche für die Notwendigkeit, eine verstärkte Diskussion innerhalb der Union über die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten – auch mit Blick auf die Handelspolitik – zu führen.

*Die Rolle der EU als weltwirtschaftlicher Akteur im Rahmen der WTO*

Vier Aspekte lassen sich, so *Richard Senti,* für die Einschätzung der EU-Akteursfähigkeit durch die Welthandelsorganisation (WTO) festhalten: Erstens habe die EG/EU im Laufe der Entwicklung vom GATT zur WTO erheblich an wirtschaftlicher Macht gewonnen. Dies habe zur Folge, dass WTO-Verhandlungen nur dann zu einem erfolgreichen Ende kommen könnten, wenn sich die beiden wichtigsten Handelspartner – die EU und die USA – einigten. Zweitens sei die EU ein formalrechtlich komplexer Verhandlungspartner geworden. Mit den bisherigen Erweiterungen der EU sei nicht nur die Erarbeitung eines einheitlichen Verhandlungsmandats, sondern auch das nachträgliche Ratifizierungsverfahren komplizierter geworden. Als eine Folge dieser Situation sei der Trend zu interpretieren, dass die USA Verhandlungen mit der EU als Gemeinschaftsakteur meiden und bilaterale Absprachen (z. B. Open-Sky-Abkommen) mit einzelnen Mitgliedstaaten vorziehen. Drittens führe die Osterweiterung wahrscheinlich dazu, dass die EU eine weitere Handelsliberalisierung im Bereich des Agrarmarktes nicht mitzutragen vermag. Schließlich zeichne sich seit Mitte der Neunziger in vielen der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer ein Wachstum der landwirtschaftlichen Güterproduktion ab, die nach dem Beitritt unter die derzeit praktizierte Agrarschutzpflicht fallen würde. Viertens laufe die zunehmende Regulierungsdichte der Wirtschaft innerhalb der Gemeinschaft darauf hinaus, dass die EU einer liberaleren Welthandelsordnung skeptischer gegenüberstehen werde. Senti nannte hierfür die zusätzlichen Gesundheits- und Sozialvorschriften, weitreichende sozialpolitische Maßnahmen und komplizierte Verwaltungs-, Gebühren- und Steuersysteme. Daher sei die EU zwar ein mächtiger, aber zugleich auch schwieriger Akteur und Verhandlungspartner innerhalb der WTO geworden.

*Die EU in internationalen Organisationen (Beispiel UNO)*

*Ingo Winkelmann* schilderte das Akteursverhalten der EU am Beispiel ihrer Mitwirkung im Rahmen der Vereinten Nationen. Auch wenn die Europäische Kommission beispielsweise im ECOSOC vertreten sei, so stellten doch die Mitgliedstaaten die wichtigsten Akteure im Kontext der UNO dar. Die Gesamtzahl aller Treffen von Vertretern der EU-Mitgliedstaaten – einschließlich der Expertengruppen – belaufe sich auf rund 500 pro Halbjahr, wobei sich ihre Botschafter einmal pro Woche zum Informationsaustausch und zur Koordinierung der UNO-Politik treffen. Durchschnittlich würden etwa 100 Erklärungen im Namen der EU-Präsidentschaft pro Jahr im Rahmen der UNO abgegeben. Winkelmann rechnete damit, dass die Erklärungen der EU rund dreißig Staaten als Vorbild dienten. Mit Blick auf die interne Kohärenz des Abstimmungsverhaltens der EU-Mitgliedstaaten legte Winkelmann für das Jahr 1999 dar, dass es in 96,7 Prozent der 272 Resolu-

tionen zu einer einheitlichen EU-Position gekommen sei. Skeptisch äußerte er sich mit Blick auf die bereits in den Schlusserklärungen der Europäischen Räte von Cannes und Madrid 1995 – im Jahr des fünfzigjährigen UNO-Jubiläums – geäußerte Aufforderung zur Anpassung der Strukturen und Institutionen der Vereinten Nationen, einschließlich des Sicherheitsrats. Die Positionen hinsichtlich eines ständigen Sitzes Deutschlands im Sicherheitsrat und nicht zuletzt die mit Blick auf die Charta der Vereinten Nationen bestehende Fragwürdigkeit einer „Europäisierung" der Sitze Frankreichs und Großbritanniens lassen Reformen bei den bestehenden Strukturen als schwierig erscheinen. In diesem Sinne skizzierte Winkelmann folgende Optionen: Der Allgemeine Rat könnte vor einer UNO-Sitzung die Tagesordnungspunkte diskutieren. Ferner ließe sich der gegenseitige Austausch von Delegationsmitgliedern zwischen den EU-Mitgliedstaaten ausweiten. Darüber hinaus sei auch eine Verbesserung der Koordinierung im Rahmen der GASP wünschenswert.

*Die EU im Nord-Süd-Dialog (Beispiel Lateinamerika)*

Als eine der wesentlichen Neuerungen der EU-Lateinamerikapolitik führte *Stefan Schirm* das im Dezember 1997 unterzeichnete Kooperationsabkommen zwischen der EU und Mexiko an, das insbesondere eine politische Kooperation bei der Entwicklungs- und Umweltpolitik, der Drogen- und Terrorismusbekämpfung beinhalte. Bei den Bemühungen um ein EU-Freihandelsabkommen mit dem MERCOSUR seien aufgrund struktureller Unterschiede und tiefgreifender Interessenkonflikte zwischen beiden Seiten erhebliche Bedenken an einem Erfolg angebracht. Wesentliche Fortschritte seien insgesamt in Handels- und Investitionsfragen erzielt worden, während das Potenzial im außenpolitischen Bereich (z. B. Koordinierung in der UN- und Umweltpolitik) bei weitem noch nicht ausgeschöpft worden sei. Als Ursachen für die positive Entwicklung nannte er die neue Kompatibilität der politischen Systeme und der wirtschaftspolitischen Strategien in Europa und in Lateinamerika. Daneben habe die Vollendung des Binnenmarktes die Kooperation der EU mit Drittstaaten ebenso vereinfacht, wie die Weiterentwicklung der GASP das außenpolitische Profil der EU zumindest erkennbar werden lasse. Schließlich sei die Konkurrenz mit den USA als dritter motivierender Faktor für die neuen Initiativen – seit der Schaffung der NAFTA und den Verhandlungen über eine Freihandelszone der Amerikas (FTAA) – anzuführen.

Aus der entwicklungspolitischen Nord-Süd-Perspektive lasse sich die Rolle der EU deutlich kritisieren, wäre sie doch in der Lage, den Entwicklungsländern deutlich besser durch eine Öffnung ihres Agrarmarktes zu helfen. Zugleich werde den lateinamerikanischen Ländern zunehmend bewusst, dass auch die EU ihre ökonomische Attraktivität dazu nutze, um politische Konditionen (etwa Demokratieklauseln) durchzusetzen. Als Fazit lasse sich somit festhalten, dass die EU sich offenbar zu einem „normalen" Partner Lateinamerikas entwickelt habe, der manchmal genauso egoistisch agiert, wie die in Lateinamerika lange Zeit dominanten USA.

*Die EU und China im Kontext der GASP*

*Gunnar Schubert* betonte, dass sich angesichts der noch ungeklärten Frage des Verhältnisses zwischen nationalstaatlicher Souveränität und institutionalisierter Supranationalität der Weg zu einer kohärenten Akteursfähigkeit der EU in der internationalen Politik als schwer erweise. Dennoch sei allen beteiligten Institutionen und Mitgliedstaaten der EU die Notwendigkeit klar, gemeinsame außen- und sicherheitspolitische Positionen und Strategien zu entwickeln, um überregionale Ziele verwirklichen zu können. Seit 1998 verfolge die Kommission u. a. folgende Ziele einer „europäischen Chinapolitik": stärkere Einbindung des Landes in die internationale Gemeinschaft, Unterstützung der Transformation und Verbesserung der finanziellen Unterstützungsmaßnahmen der EU. Schubert führte die einzelnen Zielvorstellungen aus und wies insbesondere darauf hin, dass nach einer kurzen Unterbrechung der Menschenrechtsdialog zwischen der EU und China im November

# Das Verhältnis von „Religion und Politik" in Zeiten der europäischen Integration

*Ute Roth*

Nach einer Einführung in die Thematik durch *Peter-Christian Müller-Graff* und *Heinrich Schneider,* die beide die Vielschichtigkeit des Gegenstandes unterstrichen und die sich daraus ergebende interdisziplinäre Herausforderung hervorhoben, eröffnete *Fritz Erich Anhelm* die erste Runde der Referate mit dem Hinweis auf das Spannungsverhältnis zwischen Religion und Politik im Wandel der Zeit. Religion könne zur Legitimierung von Einzelhandlungen genauso herangezogen werden wie sie als „Welterklärungsmuster" im Sinne eines Samuel P. Huntington im „Kampf der Kulturen" benutzt werden könne. Allerdings impliziere diese zweite Auffassung, dass die Zähmung der Religion durch Säkularisierung und Aufklärung, die das Christentum durchlaufen hätte, dem Islam noch bevorstünde. Damit behaupte sie aber indirekt eine Zweistufigkeit des Zivilisationsstandes. Wie Auschwitz gelehrt hätte, stelle jedoch die Aufgeklärtheit einer Gesellschaft keinen Schutz vor zivilisationsnegierenden Auswüchsen dar.

Unter Hinweis auf die unabgeschlossene Dialektik des abendländischen Säkularisierungsprozesses betonte er insbesondere die Verbindungen, die zwischen der Religionskultur und der politischen Kultur bestünden. Er arbeitete heraus, dass der moderne Verfassungsstaat mit der Religiosität seiner Bürger als innerem Antrieb auf Voraussetzungen fuße, die er selbst nicht garantieren könne, ohne seine Freiheitlichkeit in Frage zu stellen. Der Staat, unterstrich er, habe die Religion oft benutzt, um den inneren Zusammenhalt des Gemeinwesens zu gewährleisten. Ein weiterer wichtiger Berührungspunkt zwischen Politik und Religion sei aber auch darin zu sehen, dass die Religionsbegründungen in der Vergangenheit meistens mit dem Wunsch der Aufrechterhaltung von Ethnizität einhergingen.

Die Frage stelle sich, ob die Kirchen heute zu einem Teil der Zivilgesellschaften geworden seien, wie sie in dem neuen Weißbuch der EU

## Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Europäischen Union

Internationale Wissenschaftliche Konferenz des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Zusammenarbeit mit dem Heidelberger Europa-Forum

Heidelberg, den 22. – 24. November 2001

*Wissenschaftliche Leitung:*
Professor Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg und Professor Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universität Wien

**Einführung**
Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF

**Rolle und Funktion von Kirchen und Religionsgemeinschaften im Gemeinwesen**
Dr. Fritz Erich ANHELM, Evangelische Akademie Loccum

**Der Status von Kirchen und Religionsgemeinschaften in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**
Professor Dr. Richard POTZ, Universität Wien

**Die europäische Einigung als Thema der Islamischen Gemeinschaft**
Professor Dr. Fuad KANDIL, Universität Karlsruhe
Koreferent: Dr. Raoul MOTIKA, Universität Heidelberg

**Die europäische Einigung als Thema der evangelischen Kirchen**
Privatdozent Dr. Wolfgang VÖGELE, Evangelische Akademie Loccum

**Die europäische Einigung als Thema der katholischen Kirche**
Professor Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universität Wien
Koreferent: Dr. Peter BENDER, Brüssel

**Schnittfelder der Tätigkeiten von Kirchen/ Religionsgemeinschaften und der Europäischen Union**
Dr. Michael WENINGER, Europäische Kommission, Generalsekretariat, Brüssel

**Kirchen und Religionsgemeinschaften in der europäischen Rechtsordnung**
Hans-Michael HEINIG, Fernuniversität Hagen

**Die Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften zu den Grundwerten und Grundsätzen des Art. 6 EUV**
Professor Dr. Jörg WINTER, Universität Heidelberg/Evangelische Landeskirche Baden

**Die Zukunft des Staatskirchentums in der Europäischen Union**
Professor Dr. Dieter WYDUCKEL, Universität Dresden

**Ist die Europäische Union ein christliches Vorhaben?**
Professor Dr. Franz ECKERT, Österreichische Bischofskonferenz, Wien

n im Ostseeraum –
esamteuropäischer

*emeinsamen Euro-*
*erteidigungspolitik*

zentralen Entwick-
ıropäischen Verteiı Entstehung der
für die Genese der
rungen begrenzter
Auseinandersetzun-
ı seit 1995 abzeich-
en Großbritannien
damit verbundene
Haltung in der Frage
gungspolitik, die in
rklärung von Saint-
hren Niederschlag
ss daran verabschie-
rungschefs der EU
lem Washingtoner
1999 und stellten
hen Jahres die Wei-
Entwicklung einer
der Konfliktverhü-
(Petersberg-Aufga-
lsinki im Dezember
Rat überein, bis 2003
nacht in Höhe von

Bereich der militäri-
nreaktionsstreitkräf-
ıstrengungen erfor-
eine Umstrukturie-
pparaten und -haus-
unumgänglich. Der
über hinaus die Ver-
ch die Einführung
bessert. Im Kontext
erativen Funktionen
pfahl Jopp, den Arti-
„perspektivisch über
Vertrag einzubinden.
hende Einbeziehung
d des Europäischen
Er betonte zugleich

genannt werden, oder ob sie weiterhin einen Sonderstatus beanspruchen könnten. Fritz Erich Anhelm vertrat die Ansicht, die Dauerhaftigkeit der Glaubensbekenntnisse unterscheide diese immer noch signifikant von Nichtregierungsorganisationen. Die angegliederten Organisationen mit spezifisch gesellschaftlichen Aufgaben könne man zwar in den Bereich der Nichtregierungsorganisationen eingliedern, der Sonderstatus der Kirchen als Tertium zwischen Staat und Zivilgesellschaft bleibe bestehen. Die Kirchen müssten aber für eine aktivere Mitarbeit bei der Gestaltung des globalen Gemeinwesens im Sinne der Verwirklichung positiver Religionsfreiheit gewonnen werden. Ihr Handeln erschöpfe sich zu oft im Besitzstandwahren. Dies entspreche aber nicht dem konstitutiven Charakter der religiösen Grundwerte für die zivilisatorische Entwicklung eines Gemeinwesens.

*Der Status von Kirchen und Religionsgemeinschaften in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*

*Richard Potz* betonte, das Verhältnis zwischen Staat und Kirche sei auf untrennbare Weise mit der Geschichte und Kultur eines jeden Landes verbunden. Es ließen sich heute drei verschiedene Grundtypen dieses Verhältnisses beobachten: das Staatskirchentum, das Koordinations- und das Trennungssystem. Ein Überblick über die einzelnen Ausgestaltungen dieser Typen mache jedoch deutlich, dass dem Umstand, ob Religionsgemeinschaften staatskirchliche, öffentlichrechtliche oder eine wie auch immer konstruierte privatrechtliche Stellung hätten, zunehmend weniger Bedeutung zukomme. Es sei vor allem zu beachten, dass die konkrete Ausgestaltung sich nicht immer durch die Ableitung aus ihrer grundsätzlichen Rechtsposition ersehen lasse. Vor neue Herausforderungen würden die Staaten durch die Behandlung des Islam sowie der neueren religiösen Bewegungen gestellt. Diese bedienten sich verstärkt der von anderen gesellschaftlichen Bereichen wie Wirtschaft und Politik übernommenen spezifisch marktorientierten Gesetzmäßigkeiten, wodurch neue Abgrenzungsprobleme entstünden. Die Lösungsansätze seien auch hier von Land zu Land verschieden und traditionell geprägt. Eine europaweit einheitliche Herangehensweise sei nicht absehbar.

*Die europäische Einigung als Thema der islamischen Gemeinschaft*

*Fuad Kandil* beschrieb die Position der islamischen Gemeinschaft in Deutschland als uneinheitlich. Er hob den Mangel eines zentralen Ansprechpartners für die dialogbereiten Vertreter in Staat und Gesellschaft Deutschlands und auch auf der europäischen Ebene hervor. Als Grund dieses Mangels diskutierte er den in Deutschland herrschenden Ansatz der Individualintegration, der ein Auftreten als Gruppe in der aufnahmebereiten Gesellschaft erschwere. Jedoch blieben auch die mit dem Ansatz der Gruppenintegration verbundenen Schwierigkeiten, wie sie in Großbritannien und Holland zu beobachten sind, nicht unerwähnt. Als weiteren Erklärungsansatz für diesen Mangel vermutete Fuad Kandil die Intoleranz, die auch vor Minderheiten nicht halt mache, und den zur Ideologisierung von Politik führenden Fundamentalismus.

Die beiden in Deutschland um den Vertretungsanspruch ringenden Organisationen „Zentralrat der Muslime in Deutschland“ und „Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland“ hätten 1996 an einem Versuch teilgenommen, in Straßburg einen „Islamischen Kooperationsrat in Europa“ zu begründen. Dieser hätte das Schritthalten der muslimischen Bevölkerung mit der Integrationsbewegung zum Thema haben sollen, führte aber über einige Deklarationen nicht hinaus. Nach dem Scheitern eines islamischen Religionsrates in Europa seien auf europäischer Ebene nur noch politische Organisationen der Muslime existent. Als möglichen Ausweg aus der den Dialog auf nationaler wie europäischer Ebene erschwerenden Situation schlug er vor, die Elitenbildung unter den Muslimen zu fördern.

*Raul Moutika* führte aus, die unzureichende Organisation der Muslime erkläre sich aus der Entstehungsgeschichte des Islam, der, anders als das Christentum, als Staatsreligion begründet worden sei. Dies hätte dazu geführt, dass er keine „naturgegebenen“ Organisationsstrukturen vorweise, die außerhalb eines islamischen Staatswesens als Ordnungsfaktor herangezogen werden könnten. Er war der Ansicht, dass Eu-

ropa zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten eines neuen Gesellschaftsvertrages bedürfe. Die existenten staatlichen Strukturen für Religionsgemeinschaften ließen sich nur aus den nationalen Besonderheiten erklären und auf islamische Staaten wie die Türkei oder Bosnien nicht übertragen.

*Die europäische Einigung als Thema der evangelischen Kirchen*

*Wolfgang Vögele* legte dar, dass Pluralität und Globalismus schon im Wesen des Evangeliums verankert seien. Für die protestantische Kirche sei es historisch entscheidend gewesen, dass sie sich an den Grenzen von Staaten und Nationen orientiert habe. Diese Bindung von evangelischer Kirche und Nation hätte einen Zug zum Regionalismus erzeugt. Vorstellungen einer Einheits- oder Weltkirche würden demzufolge abgelehnt. Auf europäischer Ebene sei als protestantischer Verbund die 1973 unterzeichnete Leuenberger Konkordie zu nennen, in der sich lutherische, reformierte unierte Kirchen sowie Waldenser und Böhmische Brüder zusammengeschlossen hätten. Diese Kirchen gewährten einander Abendmahls- und Predigtgemeinschaft. Daneben sei auch die 1959 gegründete Konferenz Europäischer Kirchen (KEK) zu erwähnen, in der heute 124 orthodoxe und protestantische Kirchen, die anglikanische Kirche sowie freikirchliche Vereinigungen einen lockeren Bund bildeten.

Die evangelische Kirche begreift das Vorhaben eines vereinten Europa als die Eröffnung eines Verkündungsraumes für das Evangelium. Dabei hätte der protestantische Pluralismus möglicherweise Modellcharakter für das pluralistische Miteinander der Gesellschaften Europas. Für die protestantische Kirche seien durch die Bestimmungen im Amsterdamer Vertrag und der Grundrechtecharta die Voraussetzungen für ihren internen Pluralismus gewährleistet. Europa habe aber eine Seele jenseits des institutionellen Gefüges. Um diese mit Leben zu erfüllen, solle eine aktive Mitarbeit der evangelischen Kirche befürwortet werden, in der sowohl Glaubensgewissheit und Ökumene als auch Verantwortung einen hohen Stellenwert innehätten.

*Die europäische Einigung als Thema der katholischen Kirche*

*Heinrich Schneider* verwies darauf, dass der Bruch der religiösen Einheit von der katholischen Kirche als das schwerste Verhängnis des christlichen Abendlandes empfunden worden sei. Die Sehnsucht nach der durch Kirchenteilung und Reformation verlorenen Einheit der Kirche hätte sich zu Beginn mit dem Ziel eines einheitlichen Europa gedeckt. Das II. Vatikanische Konzil bejahte dann aber den Gedanken der Ökumene und beförderte so den Pluralismusgedanken. Damit wurde die Vorstellung eines katholischen Kirchenstaates abgelehnt und die Glaubens- und Gewissensfreiheit anerkannt. Berücksichtige man jedoch die Wirkmacht ideeller Orientierungen, könne die Evangelisierung als ein Projekt der Erweckung und Freisetzung von Motivpotenzial auch für die europäischen Aufgaben nutzbar gemacht werden.

Als Wurzel des europäischen Einigungsprozesses fungiere die katholische Soziallehre, die unter anderem im Subsidiaritätsprinzip Niederschlag gefunden hätte. Das Konzept der Gemeinschaft, das dahinter stehe, hätte prägende Kraft gehabt bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften. Die Supranationalität passe grundsätzlich in das Konzept der katholischen Kirche, die den Einigungsprozess daher durchgängig wohlwollend begleitet hätte. Beispielhaft dafür sei die ungewöhnlich konkrete Forderung Pius XII. von 1957, eine nationenübergreifende Gemeinschaft, die ihren Namen verdiene, brauche supranationale, mit substanzieller Hoheitsgewalt ausgestattete Institutionen. Aber auch auf gesamteuropäischer Ebene sei das Engagement der katholischen Kirche bemerkenswert. So habe sie sich aktiv in den KSZE-Prozess eingebracht, den sie im Unterschied zur EG als Vollvereinigung Europas betrachte.

Die aktuellen Äußerungen des Papstes zur Europäischen Union seien weniger politisch sondern mehr religiös akzentuiert. Die Vorstellungen Pius XII. und Johannes Paul II. stünden einander heute polar gegenüber. Der politisch-juristisch denkende Pius XII. hätte eine über-

staatliche „Auctoritas publica" für unerlässlich gehalten, während der sozialphilosophisch durch den Personalismus Schelers geprägte Johannes Paul zur interpersonalen Gemeinschaft mehr Zutrauen hätte als zu übergeordneten Herrschaftsorganisationen.

*Peter Bender* stellte dar, dass die Grundrechtecharta der EU ein aktuelles Beispiel für die konkrete Europapolitik der katholischen Kirche sei. Die katholischen Institutionen seien bei der EU in Brüssel von der Nuntiatur bis zu den Orden präsent und intervenierten durch Verbände und Einrichtungen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene. Der Hauptakteur sei jedoch das COMECE-Sekretariat in Brüssel, das mit Positionspapieren, in öffentlichen Anhörungen und mit Änderungsvorschlägen zu Konventstextentwürfen angetreten sei. Die Schwerpunktthemen der EU-Grundrechtecharta seien aus der Sicht der katholischen Kirche der Transzendenzbezug der Charta, das wiedergegebene Menschenbild, die Gentechnik, der Stellenwert von Ehe und Familie und die institutionelle Religionsfreiheit gewesen. Er vertrat die Meinung, dass eine rechtsverbindliche Grundrechtecharta zu einem Europa der offenen Bürgergesellschaft für Menschen verschiedener Religionen und Weltanschauungen beitragen könnte, das keine geschlossene Wertefestung bestimmter Konfessionen sei.

*Schnittfelder der Tätigkeit von Kirchen/Religionsgemeinschaften und der Europäischen Union*

*Michael Weninger* betonte, dass im nun verkleinerten Beraterstab der Kommission der Dialog mit den Kirchen und Religionsgemeinschaften in der EU neben der Außenpolitik, der Wirtschaftspolitik und der Institutionenreform eine zentrale und gleichgeordnete Rolle spiele. Dieser Dialog sei aber bisher nur rudimentär entwickelt, was einerseits an dem fehlenden juristischen Rahmen und andererseits an dem mangelnden institutionellen Gefüge läge. Die Vertretung der Religionsgemeinschaften auf der europäischen Ebene sei unterschiedlich gut organisiert und teile sich in die Ebene der Einzelvertretung bei der EU und die des Dialoges der Religionen untereinander in der Konferenz Europäischer Kirchen (KEK). Er war der Ansicht, dass der Religion eine stärkere Rolle bei der Lösung von Grundsatzfragen zukommen sollte. Dafür sei eine echte Ökumene erforderlich, die auch Differenzen offen anspreche. Auch müsse man sich des theologischen Wissens wieder bemächtigen, um die anstehenden Diskussionen über Grundwerte sinnvoll führen zu können. Schließlich forderte er, die Kriterien für die Anerkennung als Kirche europaweit zu vereinheitlichen.

*Kirchen und Religionsgemeinschaften in der europäischen Rechtsordnung*

*Hans-Michael Heinig* verwies darauf, dass die Sonderstellung der Kirchen in der gemeinschaftlichen Rechtsordnung zu vielschichtigen Fragen Anlass gibt. Konfliktlinien entstünden vor allem in den Bereichen der öffentlichen Auftragsvergabe, des Wettbewerbsrechts, des Beihilferechts und bei Arbeitsverhältnissen. Hier stelle sich die Frage, inwieweit die staatsanaloge Verfasstheit der Kirchen auch eine Bindung an die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach sich zöge. Er schlug vor, dies für den Bereich zu bejahen, in dem die Kirchen vom Staat mit Hoheitsgewalt beliehen seien, nicht jedoch für darüber hinausgehende Bereiche. Insgesamt wüchse der Druck auf die Kirchen, sich den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht weiter zu entziehen. Es führe nämlich zu einem Legitimationsdefizit, wenn die Kirchen zwar den Gedanken eines vereinten Europa begrüßten, dessen Regeln aber in der Praxis ablehnen würden.

*Die Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften zu den Grundwerten und Grundsätzen des Art. 6 EUV*

*Jörg Winter* führte aus, dass Gerechtigkeit schon das zentrale Thema des alten Testamentes gewesen sei. Da der Mensch nach dem Ebenbild Gottes geschaffen wäre, sei auch die Achtung der Menschenwürde von fundamentaler Bedeutung. Dabei hätte sich das Verhältnis der beiden großen christlichen Kirchen zur Demokratie unterschiedlich entwickelt. Die evangelische,

staatsorientierte Kirche in Deutschland, hätte nach dem Fall der Monarchie, mit der sie fest verbunden war, Schwierigkeiten gehabt, sich der Weimarer Demokratie zu öffnen. Die katholische Kirche jedoch ging immer schon davon aus, dass Staat und Kirche zwei unterschiedliche Einheiten mit je speziellen Aufgabenstellungen darstellten. Das half ihr dabei, im Bereich des Glaubens unabhängig zu bleiben. Daher konnte sie sowohl mit der Weimarer Demokratie als auch mit dem nationalsozialistischen Staat koexistieren. Jörg Winter unterstrich insbesondere, dass die Kirchen heute sich in mannigfachen Erklärungen zu den in Art. 6 EUV niedergelegten Grundsätzen bekannt hätten.

*Die Zukunft des Staatskirchentums in der Europäischen Union*

*Dieter Wyduckel* hob hervor, dass ein Drittel der EU-Mitglieder über staatskirchliche Systeme verfügten. Diese seien in den mehrheitlich protestantischen Regionen weiter verbreitet als in den katholisch geprägten. Die Vielfalt der Systeme führe aber nicht zu der Notwendigkeit einer Vereinheitlichung auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene. Vielmehr fehle der EU schon die Kompetenz für ein solches Unterfangen. Er betonte weiterhin, die Kirchen genössen in der EU keinen extrakonstitutionellen Status, sondern seien vielmehr in die verfassungsrechtlichen Ordnungen der Mitgliedstaaten eingebunden. Die Formulierung der zukünftigen Verfassung der EU müsste daher auch die korporative Religionsfreiheit umfassen, da ansonsten nur eine Niederschrift der schon bestehenden Rechtslage erfolge. Auch müsse an der systematischen Unterscheidung zwischen Staat, Kirchen und Zivilgesellschaft festgehalten werden, damit den Kirchen ein angemessener Rahmen für ihr Wirken verbleibe.

*Ist die Europäische Union ein christliches Vorhaben?*

*Franz Eckert* stellte schließlich die Frage nach jener spirituellen Leitwährung, welche die Europäer nicht außer Kurs setzen dürften, wenn sie nicht Gefahr laufen wollten, von ihren identitätsstiftenden Wurzeln getrennt zu werden. Fehle nämlich in der heutigen Orientierungslosigkeit ein richtungweisendes, metaphysisch begründetes Normen- und Wertegeflecht, so werde die Gemeinschaft zu einem Rudel widerstreitender Egoismen oder zu einer Diktatur mit Zwangsnormen für alle Lebensbereiche. Darüber hinaus sei erwiesen, dass alle ausschließlich diesseitsorientierten Systeme – vom liberalistischen Kapitalismus bis zum kollektivistischen Sozialismus – unfähig seien, die für die Entwicklung und den Fortbestand einer menschenwürdigen Gesellschaft nötigen Solidaritäts- und Verzichtspotenziale im Einzelmenschen zu mobilisieren. Gemeinsam sei der katholischen Kirche und der EU die Wertschätzung des menschlichen Individuums und seiner Freiheit, sowie die Überzeugung, Menschenrechte seien angeboren und nicht erworben. Die Kirche sehe im Menschen das gottebenbildliche Einzelwesen, das frei sein müsse, um Gottes Liebe erwidern zu können. Nirgends auf der Welt aber käme das Menschenbild in Gesetzgebung und Lebenspraxis dem Respekt vor dem „Gotteskind" so nahe wie in fast allen Mitgliedsländern der Union. So sei auch die Grundrechtecharta eine bisher noch nie zu Papier gebrachte Rahmenordnung für den Rechtsraum des gottebenbildlichen Menschen.

Franz Eckert vertrat die Ansicht, dass sich innerhalb der Europäischen Union das Christentum als wirkmächtigstes „Heil-Mittel" gegen die durch Sinnleere, Werteverlust und Gemeinschaftsverdrossenheit verursachte gesellschaftliche Konsenskrise erweise. Dies schließe nicht die Multikulturalität der Gesellschaft aus. Es erfordere vielmehr einen Dialog der Kulturen nach den Regeln des Respekts und der gegenseitigen Anerkennung, ohne dabei den eigenen Wahrheitsanspruch zu opfern. Je klarer hierbei die eigene Ausgangsbasis sei, desto leichter gelinge der Dialog. Daher seien die Christen aufgefordert, die Grundlagen zu schaffen für eine Politik, die auf das Gemeinwohl hinziele, um dadurch dem alten Kontinent seine Seele wiederzugeben, die er in jahrzehntelanger Fixierung auf wirtschaftliche Sachverhalte weithin verloren hätte.

---

Ute Roth, Wissenschaftliche Angestellte, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg

# Das Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren" – erste Einschätzungen und Kommentare

*Martin Große Hüttmann*

Im Februar 2000 stellte Kommissionspräsident Romano Prodi das Programm eines Weißbuches über „Governance", also über Prinzipien und Strukturen europäischen Regierens, öffentlich vor. In einem breit angelegten Konsultationsprozess, in den Wissenschaftler, Regierungsvertreter, Parlamentarier und Vertreter der Zivilgesellschaft eingebunden waren, wurde die Arbeit an diesem Weißbuch von einem sog. „Governance-Team" der Kommission in den Monaten danach betreut. Das Ergebnis konnte dann Ende Juli 2001, kurz vor der Sommerpause, der Öffentlichkeit vorgelegt werden.[1] Im Kern geht es im Weißbuch, so die Kommission in einer Pressemitteilung, u. a. um die „Strukturierung der Beziehungen zur Zivilgesellschaft", eine „Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Beratung der politischen Entscheidungsträger durch Experten" und um eine „Klarstellung der Rolle und Verantwortlichkeit der einzelnen Organe".[2] Schon wenige Wochen nach der Veröffentlichung stand dieses Weißbuch auch im Mittelpunkt einer Tagung des AEI, über die hier zu berichten ist.

Nach einer Einführung in die Thematik durch *Rudolf Hrbek*, der den Prozess-Charakter der Reform- und „Orientierungsdebatte" betonte, referierte *Jérôme Vignon* (von 1989 bis 1998 Leiter der „Forward Studies Unit" und federführend an der Arbeit am Governance-Weißbuch beteiligt) über Ziele und Prinzipien des Weißbuches. Er erwähnte, dass das Weißbuch der erste Beitrag der Kommission zur Debatte über die Zukunft Europas darstelle; und er machte auch klar, dass das Weißbuch auf der Basis des Vertrags („data lege") geschrieben und deshalb in seinem Anspruch und seiner Reichweite bescheidener sei als manch anderer Diskussionsbeitrag. Im Kern gehe es im Weißbuch, so Vignon, um eine „Modernisierung" der Gemeinschaftsmethode; Effizienz und Legitimität der Gemeinschaft seien auf eben diese

## Das Governance-Weißbuch der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2001

Interdisziplinäre Tagung
Berlin, 18./19. Oktober 2001

*Wissenschaftliche Leitung:*
Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen

**Einführung in die Thematik**
Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen

**Intentionen und Verfahren der Erarbeitung des Weißbuchs:** Jérôme VIGNON, Europäische Kommission, Generalsekretariat, Brüssel

**Zentrale und dezentrale Governance-Ansätze auf dem Prüfstand. Schwerpunkte des Forschungsprogramms des Economic and Social Research Council der britischen Regierung „One Europe or Several?":**
Prof. Dr. Jörg MONAR, Sussex European Institute, University of Sussex

**Erste Reaktionen von Adressaten des Weißbuchs**

**Auswärtiges Amt/Bundesregierung:** Martin KREMER, Planungsstab des Auswärtigen Amtes, Berlin

**Die deutschen Länder:** Frank WETZEL, Staatskanzlei Sachsen, Berlin

**Lokale Gebietskörperschaften:** Dr. Angelika POTH-MÖGELE, Europabüro der Bayerischen Kommunen, Brüssel

**Europäisches Parlament:** Sylvia-Yvonne KAUFMANN, MdEP, Berichterstatterin im Ausschuss für Konstitutionelle Angelegenheiten für das Weißbuch, Berlin/Brüssel

**Deutscher Bundestag:** Christian STERZING, MdB, Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin

**BDI, Berlin:** Bernhard WELSCHKE, Leiter der Abteilung Europapolitik, Berlin

**DIHK, Berlin:** Dr. Dagmar BOVING, Leiterin des Fachbereichs Außenwirtschaft

**DGB, Brüssel:** Dr. Gloria MÜLLER

**Beiträge aus der Wissenschaft**

**Regieren in Europa: Von unitarischen Träumen zum Management von Heterogenität:** Prof. Dr. Fritz W. SCHARPF, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

**Justizfreies Regieren – Technische Realisation – Stunde der Exekutive? Rechtshistorische Bemerkungen zum Weißbuch:** Prof. Dr. Christian JOERGES, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz

**Governance-Weißbuch und das Demokratieproblem der Europäischen Union:** Prof. Dr. Thomas RISSE, Freie Universität Berlin

**Governance und Parteien – Politisierung als Möglichkeit größerer bürgerschaftlicher Identifikation:** Philipp STEINBERG, Walter-Hallstein-Institut, Humboldt-Universität zu Berlin

**Governance-Weißbuch und Reformagenda 2004: Spannungsfelder und Berührungspunkte:** Thomas FISCHER, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

**Policy, Politics or Political Theory – für welche Form von Programmatik ist die Kommission funktional geeignet?:** Dr. Christoph MÖLLERS, Institut für Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, Universität Heidelberg

Methode zurückzuführen – für die beklagte Ineffizienz der europäischen Politik sei der Missbrauch dieser Methode verantwortlich. Vignon gab sich zuversichtlich, dass die Diskussionen um die konkreten Vorschläge des Weißbuches die Debatte um die Zukunft Europas bereichern werden.

*Jörg Monar* begrüßte in seinem Beitrag die Initiative der Kommission, da das Weißbuch „wichtige Schwerpunkte für die Reform der Europäischen Union" und die laufende Debatte gesetzt habe. Denn bislang sei zuviel darüber geredet worden, wie die Gemeinschaft *verfasst* sei, und zu wenig darüber, wie in ihr *regiert* werde. Erstmals seien damit in einem europäischen Policy-Dokument Fragen wie die nach der „Beziehung von Regierung und Regierten" systematisch aufgegriffen worden. In seiner Vorstellung einzelner Projekte aus dem Forschungsprogramm „One Europe or several? The Dynamics of Change across Europe"[3], das vom Economic and Social Research Council gefördert wird und am Sussex European Institute angesiedelt ist, konnte Monar zeigen, wo die Kommission seiner Meinung nach nicht weit genug gehe oder sich auf falsche Prämissen beziehe. Eine dieser Prämissen sei etwa das „hohe Maß postulierter Homogenität", von dem die Kommission in ihrem Weißbuch ausgehe, wenn sie von „der" Zivilgesellschaft spreche. Wissenschaftliche Untersuchungen hätten dagegen gezeigt, dass die nationalen Unterschiede der Struktur und der Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren zum Teil sehr groß seien, was im Weißbuch nicht berücksichtigt werde. Zudem werde die Erweiterungsdimension weitgehend ausgeblendet, es bleibe unklar, wie diese „Diversität" aufgefangen werden könne. Darüber hinaus zeigte sich Monar überrascht, dass die Kommission sich so sehr auf die Gemeinschaftsmethode konzentriere und anderen Modellen und Verfahren wie etwa dem der „Offenen Koordinierung" gegenüber nicht aufgeschlossener sei. Ähnliches gelte auch für neue Möglichkeiten und Verfahren der demokratischen Kontrolle und Partizipation (z. B. Referenden, um bislang vernachlässigte Themen auf die europäische Agenda bringen zu können) – hier biete die Kommission in ihrem Weißbuch weitgehend „traditional diet".

*Reaktionen von Adressaten des Weißbuchs*

Am zweiten Tag der Veranstaltung waren insgesamt acht Vertreterinnen und Vertreter aus der politischen Praxis und von Verbänden eingeladen, erste Kommentare und Einschätzungen des Weißbuches zu geben. Den Auftakt machte *Martin Kremer*, der in persönlicher Absicht sprach und keine Position der Bundesregierung verbreiten konnte, da diese zum Zeitpunkt der Tagung noch nicht vorlag. Kremer betonte eingangs, dass auch er das Weißbuch als einen „sehr wichtigen Beitrag zur Zukunft der Europäischen Union" betrachte. Er nannte des weiteren einige Punkte, die aus deutscher bzw. aus der Sicht der Bundesländer eher problematisch erscheinen müssten: etwa die Vorschläge der Kommission, eine horizontale Dezentralisierung der politischen Entscheidungsfindung durch Agenturen durchzuführen, da hier Kontrolle und Beteiligung durch das Europäische Parlament nicht gesichert seien. Zudem sei die Mitwirkung der regionalen und lokalen Ebene nicht geklärt. An den letzten Punkt konnte *Frank Wetzel* seine Kommentierung aus Ländersicht anschließen. Da auch die deutschen Länder noch keine gemeinsame Stellungnahme zum Weißbuch erarbeitet hatten, sprach auch er nicht für die Gesamtheit der Länder, wenngleich das, was vorgetragen wurde, von den anderen Ländern wohl geteilt wird. Eingangs dankte er der Kommission für die enge Kooperation und Einbindung in die Entstehungsphase des Weißbuches; dies sei schon ein Beispiel des von der Kommission propagierten Prinzips „good governance" gewesen. Problematisch dagegen sei, so Wetzel, dass in den Vorschlägen des Weißbuches nicht deutlich werde, wer die Verantwortlichkeit in den einzelnen Phasen des politischen Prozesses, also in der Phase der Vorbereitung, der Entscheidungsfindung und der Implementation trage. Er begrüßte und forderte gleichzeitig eine Verbesserung der „systematischen Organisation des Dialogs", in der vor allem auch die Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen stärker einbezogen werden sollten. Die Vorschläge einer horizontalen Dezentralisierung sind nach der Meinung von Wetzel ebenso problematisch, da zum einen die Unübersichtlichkeit des Systems und der Verfahren erhöht und gleichzeitig die Kontrolle erschwert werde.

Aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände kommentierte *Angelika Poth-Mögele* das Weißbuch. Auch sie nannte die Entstehungsgeschichte und das Verfahren der Anhörungen als sehr hilfreich. Da die Kommunen etwa bei den Themen Daseinsvorsorge und öffentliches Auftragswesen die von der Kommission gebrauchte Expertise beisteuern könnten, hätten beide Seiten Nutzen aus der Zusammenarbeit. Gleichzeitig sei aber eine Konsultation und Stärkung der kommunalen Mitwirkung auf Landesebene ebenso wichtig. Die bayerischen und die deutschen Kommunen allgemein haben neben dem direkten Kontakt zur Kommission auch die Möglichkeit, auf ihre jeweilige Landesregierung Einfluss zu nehmen – da die meisten Kommunen in den europäischen Partnerstaaten diese Möglichkeit nicht hätten, seien die deutschen Kommunen gewissermaßen im Vorteil, wenngleich sie sich in der Solidarität mit den anderen europäischen kommunalen Einheiten sehen, so Poth-Mögele. Dass die Kommunen „in einem Atemzug" mit der Zivilgesellschaft im Weißbuch genannt werden, wurde von Frau Poth-Mögele kritisiert. Da den deutschen Kommunen eine verfassungsrechtlich gesicherte Stellung zukomme, sollten sie auch anders behandelt werden.

Als Berichterstatterin im Konstitutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments (EP) stellte *Sylvia-Yvonne Kaufmann* die Beratungen innerhalb des Parlaments zum Weißbuch dar. Sie hob hervor, dass das EP in ungewöhnlich kurzer Zeit die Beratung des vor der Sommerpause vorgelegten Weißbuches eröffnete. So konnte das EP rechtzeitig vor dem Gipfel von Laeken Mitte Dezember 2001 seine Position zum Weißbuch vorlegen.[4] Kritisch ging Frau Kaufmann in ihrer Kommentierung etwa auch auf die Sprache und den Grundtenor des Weißbuches ein. Das breit beklagte Unvermögen der Europäischen Union sei nicht nur „ein Wahrnehmungsproblem seitens der Bürger" und auch die Vorschläge zum Ausbau der Partizipation der Zivilgesellschaft müssten vor dem Hintergrund einer möglichen „Konsultationsinflation" und der dadurch größer werdenden Schwierigkeiten, die politische Verantwortung von Entscheidungen zu klären, gesehen werden. Allgemein warnte Frau Kaufmann vor Verfahren und Vorschriften, wie etwa der Koregulierung („soft law"), die außerhalb des bestehenden Gemeinschaftssystems und am EP vorbei liefen. Auch sie bemängelte, dass die Folgen der Erweiterung im Weißbuch nicht diskutiert würden.

Auch *Christian Sterzing*, der als Mitglied des Deutschen Bundestages sprach, wies am Anfang darauf hin, dass der Bundestag noch keine Stellungnahme abgegeben habe, so dass auch er als „Privatmann" spreche. Er nannte wie seine Vorredner das Weißbuch einen „wichtigen Baustein" für die laufende Debatte, da es den Blick öffne für die „Zusammenhänge des Zusammenwirkens". Kritisch kommentierte Sterzing, dass viele Lösungsstrategien im Weißbuch sehr technokratisch erschienen: die europäische Legitimationskrise lasse sich „nicht durch verbessertes Akzeptanzmanagement beheben". Wie seine Vorrednerin verwies auch Sterzing darauf, dass das Governance-Weißbuch durch den Post-Nizza-Prozess gewissermaßen „überholt" sei – nichtsdestotrotz müsse man versuchen, die Ansätze des Weißbuchs für die nationale Politik zu nutzen und eine „Politisierung der gesamten Debatte" zu erreichen. Wie das zu schaffen sei, ergänzte Sterzing in der sich anschließenden Diskussion: da seiner Meinung nach der Governance-Begriff nicht „kampagnenfähig" sei – er schlug an seiner Stelle „Demokratie" vor –, müsse die Debatte mit konkreten politischen Projekten (z. B. Beschäftigungspolitik) verknüpft werden, nur so bestehe eine „Chance auf breitere Mobilisierung".

Aus der Perspektive der Wirtschaft ging *Bernhard Welschke* auf einzelne Vorschläge aus dem Weißbuch ein. Eingangs betonte er, dass den deutschen Unternehmen an einer parlamentarischen Kontrolle und einer homogenen Anwendung europäischen Rechts gelegen sei. Entsprechenden Vorschlägen der Kommission, das Internet stärker als Kanal der Interessenvermittlung zu nutzen, erteilte er eine Absage. Die Unternehmen und Branchenverbände wollten vielmehr direkt in den nationalen Konsultationsprozess eingebunden werden und nicht über das Internet mit der Kommission kommunizieren. Abschließend merkte er an, dass der Binnenmarkt „in seinem Kern nicht angetastet werden" dürfe. Die Ausführungen von Welschke ergänzte *Dagmar Boving* um einige zusätzliche Aspekte.

Auch sie halte die Einbindung von Experten durch die Kommission für wichtig, nannte aber auch den Wirtschafts- und Sozialausschuss als wichtige Institution; sie mahnte zusätzlich eine stärkere Berücksichtigung der Interessen kleinerer und mittlerer Unternehmen und eine Stärkung der „europäischen Stimme" in der Außenhandelspolitik der Gemeinschaft an.

Den Abschluss der Beiträge und Kommentare von Seiten der Adressaten des Weißbuches machte *Gloria Müller.* Sie betonte, dass das Zusammenfallen der Prozesse und Diskussionen um Nizza und Governance die Schwerpunktsetzung und die Positionierung in dieser allgemeinen Debatte nicht leicht mache – gerade wenn Ressourcen knapp seien. Sie machte auch deutlich, dass es den Gewerkschaften schwer falle, ihrer Klientel die europäischen Zusammenhänge zu vermitteln. Eine andere Sprache und stärker politisch wie auch emotional geprägte Botschaften würden dies erleichtern, das Weißbuch sei in dieser Hinsicht zu technokratisch ausgerichtet. Abschließend betonte auch sie, wie Frau Poth-Mögele zuvor, dass ihre Organisation sich nicht als „Nichtregierungsorganisation" im herkömmlichen Sinne verstehe, da die Gewerkschaften „keine Partikularinteressen" vertreten würden.

*Beiträge aus der Wissenschaft*

Den Auftakt der Kommentare von Seiten der Wissenschaft machte *Fritz W. Scharpf.* Er kritisierte, dass die Kommission in ihrem Weißbuch auf eine „Analyse der substanziellen Probleme" verzichte.[5] Die vorgebrachten Vorschläge seien angesichts der neuen Herausforderungen sogar „teilweise kontraproduktiv". Zu diesen Problemen und Herausforderungen zählte Scharpf in der Folge des „11. September" drängende Fragen der äußeren und inneren Sicherheit, die Folgen der Wirtschafts- und Währungsunion, die Osterweiterung und schließlich die Chancen der Stabilisierung der europäischen Sozialstaaten. Angesichts dieser Fragen und Probleme seien die im Weißbuch gemachten Vorschläge nicht nur ungenügend, sie zeigten vielmehr in die falsche Richtung. Im Jahre 1984, als es um die Umsetzung des Binnenmarktprogramms ging, wären die im Weißbuch gemachten Vorschläge „hochplausibel" gewesen, in einer Zeit, in der nationale Unterschiede aber als legitim gelten würden, stelle das Governance-Weißbuch dagegen eine „rückwärts gewandte Utopie" dar.

In seinem Kommentar begrüßte *Christian Joerges* zunächst das Nachdenken über „neue Ideen über demokratisches Regieren".[6] Er erinnerte dabei an zwei Modelle transnationalen Regierens, wie sie in der deutschen Rechtswissenschaft entwickelt worden sind: erstens das ordoliberale Modell, in dem Supranationalität ohne Demokratie legitimiert werden kann, und zweitens den Funktionalismus, der auf einer technokratischen Institutionalisierung von Ordnung basiert (Ipsens „Zweckverbände funktioneller Integration"). Beide Modelle, so Joerges, seien „gut überlegte Antworten" auf das europäische Demokratiedefizit gewesen, hätten sich aber inzwischen überlebt. Die Adaption des Governance-Begriffs durch die Kommission führte Joerges auf die Erfahrungen und Lernprozesse während und nach der Vollendung des Binnenmarktes zurück: die Binnenmarktprogrammatik und die Dynamik der Marktintegration verlange in immer neuen Bereichen ein proaktives Handeln und ein auf Dauer gestelltes Management, das die ökonomischen Implikationen und Dimensionen bearbeite.

Nach Ansicht von *Thomas Risse* besteht ein zentrales Problem europäischer Politik darin, dass auf der Inputseite des Systems eine „hohe Entfremdung gegenüber der Europäischen Union", auf der Outputseite dagegen eine „hohe Erwartung" an die Europäische Union zu beobachten sei. Er zeigte sich skeptisch, ob Governance als Modell dieses Problem lösen könne. Auch die bisherige Organisation der Informationspolitik der Kommission und die Erfahrungen mit der Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft seien, mit Ausnahme der Kooperation in der Entwicklungspolitik, eher zwiespältig. Größere Defizite sieht Risse auch in der Kommunikation mit den Bürgern, bislang sei allenfalls eine „symbolische Mobilisierung" zu beobachten.

Auf diesen Aspekt legte *Philipp Steinberg* den Schwerpunkt in seiner Auseinandersetzung.

Eine echte Demokratisierung der Europäischen Union ist seiner Meinung nach ohne Parteien nicht zu erreichen.[7] In ihnen sieht er, wie andere auch, ein „Vehikel zur Herstellung eines europäischen Diskurses durch Politisierung". Bislang sei europäische Politik weniger als ein „Kampf der Ideen", sondern meist als „Kampf der Institutionen" ausgetragen und so wahrgenommen worden. In der sich anschließenden Diskussion wurde darauf aufmerksam gemacht, dass zum einen die Politisierung der Öffentlichkeit eine „Politisierung der Kommission" impliziere (Thomas Fischer), und zum anderen wurde entgegengehalten, dass „Europa" als Konfliktlinie quer zu allen Parteien liege und von daher die politischen Parteien nicht so sehr daran interessiert sein könnten, durch eine „Politisierung Teile der eigenen Anhängerschaft zu verunsichern" (Thomas Risse).

*Thomas Fischer* diskutierte in seinem Beitrag das Verhältnis von Weißbuch und Reformagenda 2004 und versuchte darin „Spannungsfelder und Berührungspunkte" zu identifizieren. Gemeinsamkeiten sieht er in dem evolutionären Ansatz, der beiden Reformzusammenhängen innewohne. Unterschiede sieht er darin, dass der „Post-Nizza-Prozess" stärker auf Transparenz aus sei, während das Weißbuch die Partizipation in den Mittelpunkt stelle. Ein Problem in der aktuellen Debatte sieht Fischer auch darin, dass der Maßstab der Post-Nizza-Agenda an ein Weißbuch angelegt werde, das zeitlich deutlich vor „Nizza" konzipiert worden sei.

Den Abschluss der Kommentare aus der Perspektive der Wissenschaft bildete *Christoph Möllers.*[8] Er setzte sich mit der Frage auseinander, welche Leitbilder und welches Selbstverständnis das Weißbuch transportiere. Das Papier der Kommission sei „voller politischer Rhetorik" und alles andere als bescheiden angelegt. Das Politikverständnis der Kommission spiegele „klassische Regierungsfunktionen" wider.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Beiträge und Diskussionen auf der Tagung in Berlin sehr wichtige Anregungen für die weitere Debatte um das Weißbuch und „Regieren in Europa" gegeben haben – eine Debatte, die von der Kommission ausdrücklich gewünscht und in dem von ihr vorgesehenen zeitlichen Rahmen bis zum März 2002 ein wohl nur vorläufiges Ende finden wird.

*Anmerkungen*

1. Weiterführende Informationen und das Weißbuch selbst finden sich auf der eigens eingerichteten Governance-Website der Kommission: http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.
2. Pressemitteilung der Kommission: Europäisches Regieren muss sich ändern, Brüssel, 25. Juli 2001 (IP/01/1096).
3. Eine ausführliche Beschreibung dieses Programms und eine Fülle von Informationen (Publikationen, etc.) findet man auf der Website: http://www.one-europe.ac.uk.
4. Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren" (KOM(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/ 2181 (COS)), A5-0399/2001 (vorläufige Ausgabe: 29.11.2001).
5. Vgl. ausführlich Fritz W. Scharpf: European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity, Jean Monnet Working Paper 06/01 (Symposium: The Commission White Paper on Governance), New York 2001.
6. Vgl. dazu ausführlich Christian Joerges: „Ökonomisches Gesetz" – „Technische Realisation" – „Stunde der Exekutive": Rechtshistorische Anmerkungen zum Weißbuch der Kommission über Regieren in Europa, Jean Monnet Working Paper 06/01 (Symposium: The Commission White Paper on Governance), New York 2001.
7. Vgl. dazu ausführlich Philipp Steinberg: Governance und Parteien – Politisierung als Möglichkeit größerer bürgerschaftlicher Identifikation, Jean Monnet Working Paper 06/01 (Symposium: The Commission White Paper on Governance), New York 2001.
8. Vgl. dazu ausführlich Christoph Möllers: Policy, Politics oder Politische Theorie?, Jean Monnet Working Paper 06/01 (Symposium: The Commission White Paper on Governance), New York 2001.

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

# Tagungsplanung des AEI für das Jahr 2002

Das Präsidium des AEI hat auf seiner Sitzung am 8. November 2001 beschlossen, die nachstehend aufgeführten Tagungsthemen für das Jahresprogramm 2002 vorzusehen. Mitglieder erhalten wie bisher rechtzeitig vor jeder Tagung eine Mitteilung mit Programm. Interessierte Nichtmitglieder können sich bei der Geschäftsstelle des AEI nach einzelnen Tagungen erkundigen.

Adresse der Geschäftsstelle: Walter-Flex-Str. 3, 53113 Bonn
Tel.: (0228) 73 40 23, Fax: (0228) 73 18 29, E-Mail: aeibonn@uni-bonn.de

**Thema:** **Der Gipfel von Laeken und der Post-Nizza Prozess, Analyse und Bewertung aus Sicht von Wissenschaft und Politik**
(gemeinsame Tagung mit dem Institut für Europäische Politik und der ASKO Europa-Stiftung)
Datum: 18./19. Januar 2002
Ort: Berlin

**Thema:** **Spezifika einer Südost-Erweiterung der EU: Die Türkei und die EU-Türkei-Beziehungen**
(in Zusammenarbeit mit der Hanns-Seidel-Stiftung)
Datum: 21.–23. Januar 2002
Ort: Wildbad Kreuth

**Thema:** **Öffentliche Daseinsvorsorge: Nationale Einrichtungen und Europäische Integration**
(in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Europäische Integrationsforschung)
Datum: 13./14. Juni 2002
Ort: ZEI, Bonn

**Thema:** **Konvergenz und Divergenz in der EU: Empirische Befunde und Wirtschaftspolitische Implikationen**
(in Zusammenarbeit mit dem HWWA)
Datum: 4./5. Juli 2002
Ort: Hamburg

**Thema:** **Internationale Wirtschaftsbeziehungen der EU**
(Tagung in Zusammenarbeit mit ECSA-Austria und ECSA-Suisse)
Datum: 7./8. September 2002
Ort: Bern

**Thema:** **The Mediterranean in the New Evolving International Order Domestic, Regional and International Interests**
Datum: 11.–13. September 2002
Ort: Mainz

**Thema:** **Die Osterweiterung der EU**
(Internationale Wissenschaftliche Konferenz)
Datum: 7.–9. November 2002
Ort: Berlin oder Bonn

**Thema:** **Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**
Datum: 2. Halbjahr 2002
Ort: Heidelberg

# Neuerscheinung im EUROPA UNION VERLAG

Miriam Karama

## Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik

Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung,
herausgegeben von Werner Weidenfeld
Band 6

2001, 318 Seiten, ISBN 3-7713-0599-3
€ 23,00, SFR 41,90

Seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zu Beginn der 50er Jahre hat der Prozess der europäischen Integration zu einer zunehmenden Verdichtung und Erweiterung der europäischen politischen Strukturen geführt – ein Vorgang, der steter Legitimierung bedurfte und bedarf. Die Bereitschaft der Bevölkerung, diesen Prozess zustimmend zu begleiten, hat jedoch seit der Debatte um den Maastrichter Vertrag von 1992 abgenommen. Deshalb ist es besonders heutzutage wichtig, nach den Argumenten zu fragen, die bundesdeutsche Regierungschefs verwendet haben, um die europäische Integration zu legitimieren.
Die Studie untersucht auf einer umfangreichen Materialbasis die Struktur dieser Rechtfertigungsgründe und analysiert ihre teilweise in Form von Trends und Konjunkturzyklen verlaufene Entwicklung über den Zeitraum von fünf Jahrzehnten, die nach Kanzlerepochen unterteilt werden. Dank systematischer Vorgehensweise anhand einer eigens entwickelten Legitimationsterminologie gelingt es der Verfasserin, bemerkenswerte Akzentverschiebungen aufzuzeigen und dafür verantwortliche Faktoren herauszuarbeiten. Die Untersuchung leistet einen wesentlichen Beitrag zur europäischen Integrationsforschung und bietet in der Diskussion um die gegenwärtige und zukünftige Gestalt der Europäischen Union einen wichtigen Ansatz zur Orientierung.
Die Autorin Dr. Miriam Karama hat Politische Wissenschaft, Soziologie und Neue Geschichte in Würzburg, Straßburg, Freiburg und München studiert.

**EUROPA UNION VERLAG GMBH** · Postfach 15 29 · 53005 Bonn

# *Es lohnt sich, die* EUROPÄISCHE ZEITUNG *zu lesen*

Meinungsbildner und Multiplikatoren schätzen die monatlich erscheinende EUROPÄISCHE ZEITUNG seit über einem halben Jahrhundert als überparteiliches Forum fü die Diskussion europäischer Themen aus Politik, Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft

Die EUROPÄISCHE ZEITUNG nennt die **Fakten** europäischer Politik, liefert umfassende Informationen über die Beratungen in den europäischen Institutionen (Kommission, Rat, Parlament) und **analysiert** die Hintergründe und Auswirkungen europäischer Entscheidungen. In Kooperation mit dem Institut für Europäische Politik, Berlin, und dem Centrum für angewandte Politikforschung, München, zeigt die EUROPÄISCHE ZEITUN zudem **Perspektiven** des europäischen Integrationsprozesses auf. So wird den Themen „Europäische Verfassung" und „Osterweiterung" in den nächsten Monaten ein besonderer Stellenwert in der Berichterstattung zukommen.

Es lohnt sich also, die EUROPÄISCHE ZEITUNG zu lesen.

## Ja, ich möchte

❑ **die EUROPÄISCHE ZEITUNG durch ein kostenloses Probeexemplar kennen lernen**

❑ **die EUROPÄISCHE ZEITUNG regelmäßig beziehen***

(der Preis des 12 Ausgaben umfassenden Jahresabonnements beträgt € 24,– einschl. MwSt., zzgl. Versandkosten)

* Das Abonnement läuft bis auf Widerruf, mindestens jedoch für ein Kalenderjahr. Die Kündigungsfrist beträgt sechs Wochen zum Jahresende. Preisänderungen sind vorbehalten. Mir ist bekannt, dass ich diese Bestellung innerhalb einer Woche durch schriftliche Mitteilung gegenüber dem Verlag widerrufen kann. Zur Wahrnehmung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs.

Name

Firma

Straße

Ort

**Bitte einsenden an:**

**EUROPA UNION VERLAG GMBH**
Postfach 15 29 · 53005 Bonn
Bachstraße 32, 53115 Bonn
Fax 02 28 / 7 29 00 13