65316 30. Jahrgang / Oktober 2007 4/07

integration

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

Editorial: 50 Jahre Römische Verträge – 30 Jahre *integration*
Heinrich Schneider

Vom Verfassungskonvent zurück zur ‚Methode Monnet'? Die Entstehung der ‚Road map' zum EU-Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft
Wolfgang Wessels und Anne Faber

Welche Integrationstheorie braucht Europa?
Jürgen Neyer

50 Jahre europäische Integration – Etappen und Perspektiven
Mit Beiträgen von:
Wolfgang Schmale · Peter-Christian Müller-Graff · Barbara Lippert · Werner Link

Die europäische Integration aus der Sicht von Mitgliedstaaten
Mit Beiträgen von:
Alfred Pijpers · William E. Paterson · Vladimir Handl

Entwicklungschancen für das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg
Julia Lieb

Europäische Nachbarschaftspolitik nach der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – Bilanz und Ausblick
Günter Gloser

Ende gut – alles gut? Anmerkungen zum Reformvertrag
Klaus Hänsch

Europäische Paradoxien – ein Kommentar zur Lage der EU
Sylvie Goulard

50 Jahre Römische Verträge · Nachbarschaftspolitik · Divergenzen im Euroraum · Gemeinschaftsgerichtsbarkeit
Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen

Nomos

Institut für Europäische Politik

integration

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

30. Jg. / Oktober 2007 4/07

INHALT

EDITORIAL

Heinrich Schneider
50 Jahre Römische Verträge – 30 Jahre *integration* 367

AUFSÄTZE

Wolfgang Wessels und Anne Faber
Vom Verfassungskonvent zurück zur ‚Methode Monnet'? Die Entstehung der ‚Road map' zum EU-Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft 370

Jürgen Neyer
Welche Integrationstheorie braucht Europa? 382

Wolfgang Schmale
Die Zukunft der Europäischen Union oder die Zukunft des Paradigmas der Einheit 394

Peter-Christian Müller-Graff
Primärrechtliche Entwicklungsschritte der Gemeinschaftsintegration zu einem transnationalen Gemeinwesen 407

Barbara Lippert
Alle paar Jahre wieder – Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses 422

Werner Link
Entwicklungseinflüsse der Weltpolitik auf den europäischen Integrationsprozess 440

Alfred Pijpers
Neue Nüchternheit und kritische Öffentlichkeit – die Niederlande und die europäische Integration 449

William E. Paterson
Eine eigene Kategorie – das Vereinigte Königreich und die europäische Integration 463

Vladimir Handl
Vom Feindbild zum differenzierten Europabild? Tschechien, Ostmitteleuropa und die europäische Integration 470

Julia Lieb
Gute Praxis bricht formale Widerstände: Entwicklungschancen für das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg 484

FORUM

Günter Gloser
Europäische Nachbarschaftspolitik nach der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – Bilanz und Ausblick 493

Klaus Hänsch
Ende gut – alles gut? Anmerkungen zum Reformvertrag 499

Sylvie Goulard
Europäische Paradoxien – ein Kommentar zur Lage der EU 503

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Peter Kuffel, Dominic Maugeais, Eike Zaumseil
50 Jahre Römische Verträge: Rückblick und Perspektiven 512

Ann Gäbler
Alternativen zum EU-Beitritt: Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union am Beispiel von Georgien, Moldova und der Ukraine 518

Stefanie John
Ökonomische Divergenzen im Euroraum 524

Carl Friedrich Nordmeier
Die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit in der erweiterten Union – Optimierung und Qualitätssicherung in einer transnationalen Rechtsgemeinschaft 530

ABSTRACTS 536

EDITORIAL

50 Jahre Römische Verträge – 30 Jahre *integration*

Liebe Leserinnen und Leser,
ein ‚Editorial' auf den ersten Seiten eines Hefts dieser Zeitschrift ist unüblich. Diesmal gibt es dazu mehrere Anlässe: *integration* vollendet ihren dreißigsten Jahrgang. Im Vergleich zu altehrwürdigen Zeitschriften ist diese Zeitspanne bescheiden. Immerhin nannte man sie früher ‚ein Menschenalter'; ob dies ein kurzes Innehalten im Gang der redaktionellen Arbeit rechtfertigt, sei dahingestellt.

Denkwürdiger ist das im ablaufenden Jahr begangene Halbjahrhundert-Jubiläum der Verträge von Rom. Ihm war im Sommer 2007 eine Veranstaltung des Instituts für Europäische Politik und des Arbeitskreises Europäische Integration gewidmet; einige dort präsentierte Beiträge werden im vorliegenden Heft wiedergegeben. Sie regen weniger zum Jubilieren als zum Nachdenken darüber an, wo die Europäische Union heute steht, und welche Zukunft sie vor sich hat.

Grundlagen und Krisen europäischer Integration

Tatsächlich wurde der Grundstein zur ersten Integrationsgemeinschaft nicht erst 1957 gelegt, sondern einige Jahre zuvor, dank der Initiative Jean Monnets, des Wagemuts von Robert Schuman und Konrad Adenauer, und der Bereitschaft ihrer Partner in den anderen Gründerstaaten. Aber die Römischen Verträge stellten das Projekt der sechs Gründerstaaten auf eine umfassendere und solidere Grundlage.

Die darauf beruhende Gemeinschaft hat, wie die aus ihr hervorgegangene Europäische Union, in den vergangenen Jahrzehnten mannigfache Krisen hinter sich gebracht, sich mehrmals erweitert, und in vielerlei Hinsicht neue Züge angenommen. Einigen Grundentscheidungen ihrer Väter ist sie dennoch lange Zeit treu geblieben.

Nun, nach einem zunächst gescheiterten, dann aber doch zu einem gehaltvollen Reformvertrag führenden Anlauf zu einer anfangs ausdrücklich so bezeichneten Verfassung hat sie – wenigstens fürs erste – Anfechtungen ihrer Verfasstheit überstanden.

Dennoch spielten und spielen sich Änderungen ihrer Struktur, ihrer Funktionsweise und ihrer Zukunftsperspektiven ab. Anzeichen dafür wurden nicht erst in den letzten Jahren erkennbar, aber die Verfassungskrise und die Art ihrer Bewältigung haben deutlich gemacht, dass der Wandel mittlerweile an die Fundamente rührt. Das hören freilich nicht alle an der Politik der Union Beteiligten und Interessierten gern. Aber die Nötigungen, davon Notiz zu nehmen, sind zu massiv, als dass man ohne Weiteres meinen könnte, die Zukunft würde geradewegs den Fortgang dessen bringen, was sich in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt hat.

Diagnose und Prognose werden dadurch erschwert, dass – je nach der vom Betrachter zugrunde gelegten Perspektive – verschiedene Aspekte des Veränderungsprozesses ins Blickfeld kommen; auch dies belegt das vorliegende Heft. Manche Befunde sind zu herrschenden Einschätzungen geworden; andere stoßen auf Widerspruch oder werden als relativierungsbedürftig bezeichnet. Nur wenige Hinweise, die allen Teilnehmern zumindest der politikwissenschaftlichen Diskussion geläufig sind, seien in Erinnerung gebracht:

- Die von manchen Gründervätern ausdrücklich proklamierte föderale Zielvorstellung – oft mit der Formel von den ‚Vereinigten Staaten von Europa' umschrieben – gilt als endgültig verabschiedet.

- Auch die im ‚Staatenverbund' trotz seiner qualitativen Verschiedenheit vom Bundesstaat enthaltenen föderalen Elemente werden, zahlreichen Beschreibungen und Analysen zufolge, mehr und mehr in ein intergouvernementales, interadministratives, aber auch andere Akteure umfassendes ‚Mehrebenen-Netzwerk' eingebunden.
- Die sich gerade im Zuge der Umsetzung der Römischen Verträge herausbildende zentrale und normativ besonders kräftige Kerndimension der Integration, nämlich die Herausbildung des Binnenmarktes mit seinen vier Freiheiten und der dazugehörigen Sicherung unverfälschten Wettbewerbs, ist dabei, ihre grundlegende und maßgebliche Rolle im Ganzen des Systems zu verlieren (was manche Betrachter als erfreuliche Überwindung der sogenannten neoliberalen Ausrichtung der Integration begrüßen, andere als ordnungspolitischen Sündenfall kritisieren).
- Etliche Beobachter verweisen auf eine Ersetzung der ursprünglich eindeutigen Grenzziehung zwischen dazugehörigen und draußenbleibenden Staaten und Gesellschaften durch ein abgestuftes, aber nahezu gleitende Übergänge (nicht zuletzt im Zeitverlauf) einschließendes Verhältnis von ‚Kern' und ‚Peripherie', in dem dem Verbund der Vollmitglieder die Rolle eines Stabilität verbürgenden Kollektivhegemons zukommen soll, während die Peripheriestaaten hegemonialen Einflüssen ausgesetzt sind. Manche Autoren meinen, die Europäische Union werde zu einem ‚Empire' neuen Typs.
- Zwar spielen nach gängiger Meinung die Mitgliedstaaten nach wie vor im Integrationssystem die Hauptrolle, und sie nutzen dieses System zu ihrer eigenen Konsolidierung und zur effektiven Verfolgung ihrer Interessen; zugleich wird jedoch seit Jahren darüber diskutiert, inwiefern (nicht etwa: ob) sich die Staatlichkeit selbst qualitativ verändert hat – nicht nur infolge der ‚Europäisierung', sondern auch im Zuge einer neuen Qualität der ‚Vergesellschaftung' der Politik, die weit über die Ersetzung des Obrigkeitsstaates oder der ‚ecclesiastical polity' durch ein ‚civil government' hinausgeht. Andererseits hat sich die herkömmliche Staatsgewalt in der Folge der Anfechtung von Ordnung, Sicherheit und Friedlichkeit durch terroristische Kräfte zurückgemeldet.

Solche und andere Befunde und Thesen bezeugen – auch angesichts unleugbarer Inkompatibilitäten – eine auffällige Mehrdeutigkeit und Unsicherheit der wissenschaftlich angeleiteten Analyse. Dies gilt trotz mancher Einhelligkeit, etwa darüber, dass der Vertrauensentzug der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zu den wichtigsten Krisenmomenten der bisherigen Europapolitik gehört.

‚Europäische Identität'

Gleichsam die Gegenprobe für grundlegende Änderungen der Sichtweise der europäischen Einigung zeigt ein Diskurs, der sich nicht mit der Verbandsnatur, der Struktur und der Funktionsweise der Union befasst, sondern mit der ‚europäischen Identität'.

Traditionell wurde eine solche betont und expliziert, wo es um die Rechtfertigung eines politisches Einigungsprojekts ging: der Aufweis einer metapolitischen Einheit sollte das jeweilige Vorhaben aus den Sphären der Beliebigkeit oder des Interessenkalküls herausheben und ihm eine höhere Notwendigkeit zusprechen. Nun aber hat sich die Argumentationsrichtung eher umgekehrt: Zum einen wird Identität nicht mehr konstatiert oder beschworen, sondern vermisst, die oft üblichen Versuche, aus der Not der Verschiedenheit eine Tugend zu machen (unter Berufung auf die ‚discordia concors'), wurden beiseitegeschoben.

Das wirkt auf die Einschätzung der Strukturprobleme ein; die inzwischen übliche These lautet: Es mangelt der Union an jenem Gemeinschaftsbewusstsein der Bürger (und der Organwalter), das ein politisches Gemeinwesen braucht, wenn es beispielsweise durch Mehrheits-

entscheidungen und Solidaritätszumutungen nicht zerrissen wird (die Frage nach dem europäischen ‚demos' ist eine geläufige Formel); so müsse die Europäische Union im Wesentlichen ein Staatenverbund bleiben, die Dimension des Bürgerverbunds sei für eine wirkliche ‚Polity' (auch wenn sie nicht alle Merkmale der Staatlichkeit aufweisen müsste) zu schwach und werde es auf absehbare Zeit bleiben. Wo immer noch affirmativ von europäischer Identität die Rede ist, dient diese zumeist der Abweisung von abermaligen Erweiterungen der Union.

Ist das alles nur eine weitere vorübergehende Krise, nicht besorgniserregender als schon so manche überstandene? Oder hat die Integration ihre Blüte schon endgültig hinter sich?

Kritische Rückschau auf *integration*

Auch als diese Zeitschrift vor dreißig Jahren auf ihren Weg gebracht wurde, wurde eine Krise der Integration diagnostiziert und gefragt, ob „die bisherigen Prämissen und Zielsetzungen der Europapolitik nicht einer grundlegenden Revision unterzogen werden sollten"[1] – so stand das im Eröffnungsbeitrag; auch auf die zunehmende Brüchigkeit des vordem bestehenden breiten Konsens zugunsten der Einigung Europas und auf zunehmende Regungen des Misstrauens gegenüber der Politik jeweils anderer Mitgliedstaaten wurde dort bereits verwiesen. Die Situation verdiene „kritische[r] Rückschau ebenso wie aufmerksame[r] (und ebenfalls kritische[r]) Begleitung derjenigen Vorgänge und Entscheidungen, die sich gerade abspielen; aber auch der Vorausüberlegung dessen, was künftig zu Entscheidungen veranlassen könnte", wobei dann die „wohlinformierte Urteilskraft" gefragt sei.[2]

Darum haben sich Autorinnen und Autoren und Redaktionsmitglieder drei Jahrzehnte lang bemüht. Die Zeitschrift hat in dieser Zeit eine stark zunehmende Zahl von Autorinnen und Autoren und Lesern gefunden. Der Umfang ist gewachsen (das erste Heft, auf ganz billigem Papier gedruckt, hatte magere 32 Seiten), die Auflage stieg beträchtlich, die Zahl der zur Begutachtung eingehenden Typoskripte vervielfachte sich – und erst recht die Häufigkeit des Verweises auf Beiträge aus der *integration* in anderwärts publizierter Fachliteratur.

Dank und Bitte

Das alles wäre nicht ohne das Engagement vieler Beteiligter zustande gekommen. Der aufrichtige Dank gilt den Mitgliedern des Redaktionskollegiums und ganz besonders den Mitgliedern der geschäftsführenden Redaktion für ihre unermüdliche und umsichtige Tätigkeit. Er gilt auch den vielen Gutachtern, deren Mühe der Zeitschrift, der Redaktion und den Autorinnen und Autoren zugutekam und kommt. Er gilt dem Institut für Europäische Politik, aber auch dem Arbeitskreis Europäische Integration für die Trägerschaft. Er gilt den Autorinnen und Autoren und den Beziehern, er gilt dem Nomos-Verlag, und er gilt nicht zuletzt dem Auswärtigen Amt für seine beständige finanzielle Förderung.

Die Europapolitik geht weiter. Diese Zeitschrift wird sich auch künftig um ihre Analyse und um die sachgerechte Urteilsbildung bemühen. Ihrer Aufgabe kann sie nur gerecht werden, wenn sie auch weiterhin das Interesse, die Unterstützung und das Engagement all derer findet, auf deren Mitwirkung und Förderung sie angewiesen ist. Darum bitten wir alle Freunde der *integration* aufrichtig und herzlich.

Berlin/Wien im Oktober 2007

Heinrich Schneider
Herausgeber

1 Heinrich Schneider: Integration – gestern, heute und morgen, in: *integration* 1/1978, S. 3-16, hier S. 10.
2 Ebenda, S. 15.

Vom Verfassungskonvent zurück zur ‚Methode Monnet'? Die Entstehung der ‚Road map' zum EU-Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft

*Wolfgang Wessels und Anne Faber**

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Europäische Gemeinschaft/Europäische Union, wie in der *integration* der letzten 30 Jahre umfassend dokumentiert und analysiert,[1] unterschiedliche Verfahren bei der (quasi-)konstitutionellen Gestaltung des Systems der Europäischen Union erprobt. Zu beobachten sind vielfältige Aktivitäten und Bemühungen wie (in)formelle Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs, Regierungskonferenzen und – in diesem Jahrzehnt – auch zwei ‚Konvente', in deren Rahmen Entwürfe für wesentliche Bestandteile eines neuen Grundlagenvertrags erarbeitet wurden. Zu Beginn dieses Jahrzehnts schien sich dabei ein Paradigmenwechsel abzuzeichnen, der die bis dahin klassischen Arten der Systemgestaltung, die ‚Methode Monnet'[2] sowie Treffen des Europäischen Rates mit anschließenden Regierungskonferenzen, durch eine neue Vorgehensweise, die Konventsmethode, zu ergänzen wenn nicht sogar zu ersetzen versuchte.[3]

Nach dem Scheitern des Vertrags über eine Verfassung für Europa in den Referenden in den Niederlanden und in Frankreich war es jedoch erneut der Europäische Rat, der – im Anschluss an eine ausgedehnte Reflexionsphase[4] – mit der Verabschiedung eines Mandats für eine Regierungskonferenz am 21./22. Juni 2007 einen weiteren Meilenstein in der Geschichte der europäischen Integrationskonstruktion setzte. In 35 Stunden teilweise dramatischer und zugespitzter Verhandlungen legten die Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel nicht nur einen Fahrplan (eine ‚Road map') für die kommenden Monate fest,[5] sondern verabschiedeten auch zugleich in einem „Mandat für die Regierungskonferenz"[6] wesentliche Inhalte für konkrete Vertragsreformen. Die portugiesische Präsidentschaft hat auf dieser Grundlage ei-

---

* Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Jean Monnet Lehrstuhl, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.
Dr. Anne Faber, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jean Monnet Lehrstuhl Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.
Die Autoren danken Niklas Helwig und Christina Zuber für die vielfältige Zuarbeit zu diesem Beitrag.

1 Übersicht im Online-Archiv der *integration*, abrufbar unter: http://www.iep-berlin.de/index.php?id=suche_db (letzter Zugriff: 21.09.2007).

2 Der im folgenden Text verwendete Begriff der ‚Methode' wird dabei synonym zu den Begriffen ‚Verfahren' und ‚Strategie' verwendet und bezieht sich im Unterschied zum Begriff der ‚Politikgestaltung' auf Akteursstrategien im Hinblick auf die ‚Systemgestaltung' der Europäischen Union.

3 Vgl. Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, Rede vom 12.5.2000 an der Humboldt-Universität Berlin, abgedruckt in: *integration* 3/2000, S. 149-156; Wolfgang Wessels: Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: *integration* 2/2002, S. 83-98; Brigid Laffan: Der schwierige Weg zur Europäischen Verfassung: Von der Humboldt-Rede Außenminister Fischers bis zum Abschluss der Regierungskonferenz, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 473-492.

4 Vgl. Daniel Göler/Hartmut Marhold: Die Zukunft der Verfassung – Überlegungen zum Beginn der Reflexionsphase, in: *integration* 4/2005, S. 332-335.

5 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. Juni 2007, Ziffer 10 und 11, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf (letzter Zugriff: 14.08.2007).

6 Europäischer Rat (Brüssel): Mandat für die Regierungskonferenz 2007, 23.06.2007, abrufbar unter: http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st11/st11218.de07.pdf (letzter Zugriff: 14.08.2007).

nen Entwurf für einen Reformvertrag vorgelegt,[7] den die Regierungskonferenz im zweiten Halbjahr 2007 zur Unterschriftsreife führen soll. Daneben ist in den letzten Wochen vom französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy und unterstützt von Bundeskanzlerin Angela Merkel der Vorschlag gemacht worden, einen ‚Rat der Weisen' einzuberufen, der Eckpunkte für die weitere Ausgestaltung der Europäischen Union und ihre geografische *finalité* erarbeiten soll.[8] Auf nationaler wie auf europäischer Ebene stößt dieser Vorschlag jedoch auf Skepsis. So kritisiert der Vorsitzende des Verfassungsausschusses im Europäischen Parlament, Jo Leinen (SPD): „Dies ist ein Rückfall in die Methoden der 60er und 70er Jahre. Statt eines ‚Rat der Weisen' [sic!] muss vielmehr ein neuer Konvent einberufen werden".[9]

Die erneute Debatte zeigt exemplarisch die fortbestehenden Differenzen bei der Suche nach dem ‚Königsweg' zur zukünftigen Systemgestaltung. Der folgende Beitrag stellt Regierungskonferenzen, die Konventsmethode sowie die ‚Methode Monnet' als die drei relevanten Verfahren bei der Weiterentwicklung der Europäischen Union vor und beleuchtet ihre jeweiligen Charakteristika, Stärken und Schwächen aus politischer und integrationstheoretischer Perspektive. Von diesen drei Verfahrensoptionen ausgehend wird die Vorgehensweise der deutschen Ratspräsidentschaft unter Angela Merkel analysiert. Dabei wird argumentiert, dass unter der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 eine Renaissance der ‚Methode Monnet' festzustellen ist, die von der Bundesregierung weiterentwickelt und ausgebaut wurde. Das Zustandekommen der ‚Road map' unter der Präsidentschaft Merkel ist so in einer Gesamtperspektive als Ergebnis eines Zusammenspiels der Konventsmethode, der ‚Methode Monnet' und der Verhandlungen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat zu diskutieren. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Debatte über die Frage, welche die ‚beste' Methode zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Zukunft der Europäischen Union ist, wenig konstruktiv. Der Blick sollte sich vielmehr auf die jeweiligen Stärken und Schwächen der drei Methoden und ihren optimalen ‚Mix' als einander ergänzende Verfahren bei der Weiterentwicklung der Union richten.

Regierungskonferenzen als Institution

Solange von den vertraglichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte als Basis für jede weitere Systementwicklung ausgegangen, das heißt kein konstitutioneller Neuanfang geplant wird, stellen Regierungskonferenzen nach Artikel 48 EUV das Verfahren zur Änderung der relevanten Verträge dar. In diesem Sinne sind Regierungskonferenzen nicht eine von mehreren verschiedenen ‚Methoden' der Systementwicklung, sondern die im juristischen Sinne einzig zulässige und reguläre Institution zur Änderung der Verträge. Regierungskonferenzen repräsentieren damit die vertraglich fixierte Form, in der die Mitgliedstaaten das System der Europäischen Union immer wieder in quasi-konstitutioneller Form gestaltet und Kompetenzzuordnungen vorgenommen haben.[10] Seit Beginn der Integrationskonstruktion verlaufen Re-

7 Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 23. Juni 2007, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/de/07/cg00/cg00001.de07.pdf (letzter Zugriff: 14.08.07).

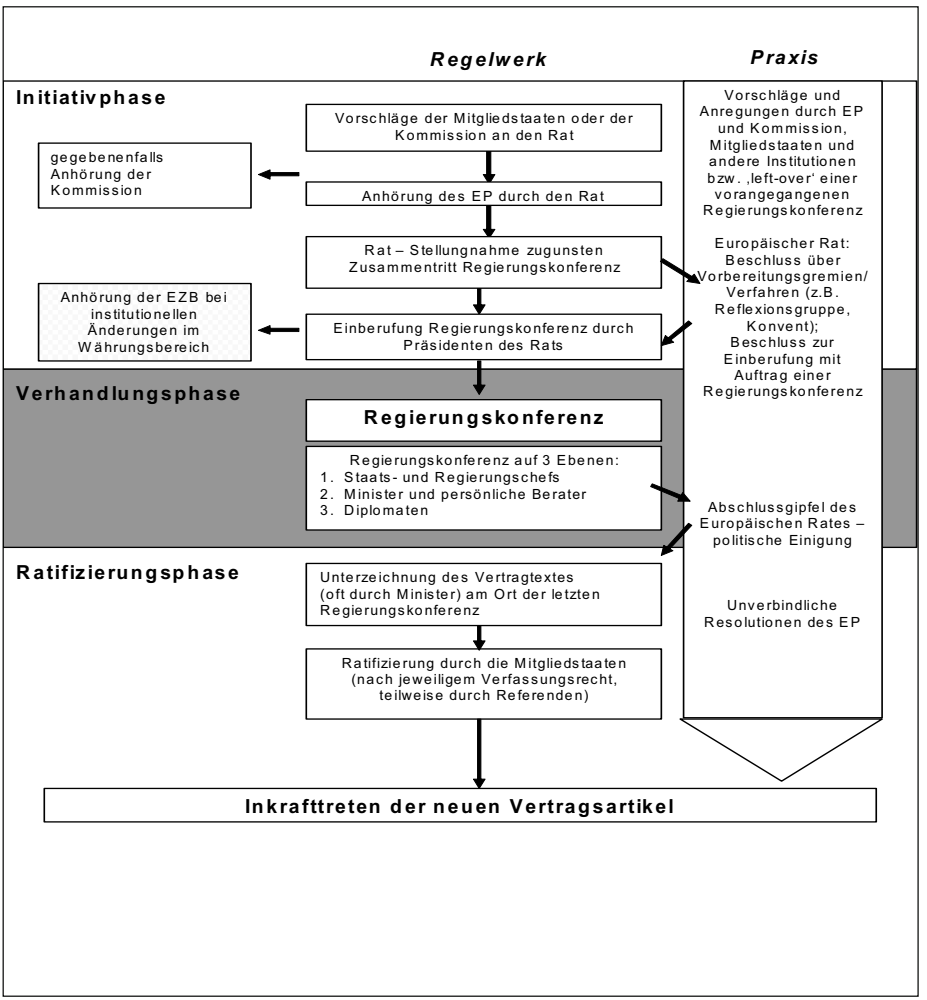
8 Vgl. http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2007/09/2007-09-10-pk-merkel-sarkozy.html (letzter Zugriff: 21.09.2007).

9 http://www.spd-europa.de/news-anzeige/news/jo-leinen-neuer-konvent-statt-rat-der-weisen/29/neste/2.html (letzter Zugriff: 21.09.2007).

10 Zur Diskussion um den Begriff ‚konstitutionell' siehe Stephan Hobe: Quo vadis Europäische Verfassung? Zwischen Vertrag und Verfassung – wie verfasst ist Europa? Eine rechtswissenschaftliche Betrachtung, in: Sozialer Fortschritt 5/2007, S. 113-146; Wolfgang Wessels: Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 27-38.

gierungskonferenzen üblicherweise in drei ineinander übergehenden Phasen: der Initiativ-, der Verhandlungs- sowie der Ratifizierungsphase (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1: Dreiphasenmuster von Regierungskonferenzen



Quelle: Wolfgang Wessels: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden (im Erscheinen)

Insbesondere die Initiativphase ist dabei von den Regierungen der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich gestaltet worden.[11] So ist von einem (vom französischen Staatspräsidenten Sarkozy nun erneut geforderten) ‚Rat der Weisen‘ bis hin zu Konventen mit unterschied-

11 Vgl. die Analysen und Berichte aus der Zeitschrift *integration*; stellvertretend für viele: Daniel Göler/Mathias Jopp: Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, in: *integration* 1/ 2007, S. 3-24; Kai Oppermann: Die britische Ratspräsidentschaft 2005: Zwischen europäischen Erwartungen und innenpolitischen Restriktionen, in: *integration* 1/2006, S. 23-37.

lichsten Formen und Instrumenten bei der Vorbereitung von Regierungskonferenzen experimentiert worden. Dazu zählen unter anderem der Tindemans-Bericht zur Europäischen Union,[12] der Dooge-Ausschuss zur Vorbereitung der Einheitlichen Europäischen Akte,[13] der Delors-Ausschuss für die Währungsunion sowie eine Reflexionsgruppe persönlicher Beauftragter zur Vorbereitung der Regierungskonferenz, die zum Amsterdamer Vertrag führte.[14] Unter einem ‚Rat der Weisen' ist dabei klassischerweise eine Gruppe von drei oder mehr ‚Weisen', oftmals ehemaligen Staats- und Regierungschefs, zu verstehen, wie zum Beispiel Jean-Luc Dehaene, David Simon und Richard von Weizsäcker und ihr Bericht an die Europäische Kommission über die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung vom Oktober 1999.[15] Der vom Europäischen Rat in Laeken 2001 einberufene Europäische Konvent zur Zukunft Europas kann ebenfalls als eine – wenn auch besondere – Variante dieser Initiativphase verstanden werden. Auch der Auftrag des Europäischen Rates an die Bundesregierung im Juni 2006, in ihrer Präsidentschaft einen ‚Fahrplan' für die weitere Behandlung des Verfassungsvertrags vorzulegen, kann als eine spezifische Form der Vorbereitung gesehen werden. Mit diesen informellen, vorbereitenden Verfahren des ‚Agenda-settings' sollen bereits im Vorfeld von Regierungskonferenzen die Erfolgsaussichten von Initiativen und Reformvorhaben getestet werden. In der Regel definiert dann der Europäische Rat bei der Einberufung der Regierungskonferenz den Spielraum, in dem sich die Verhandlungen bei der eigentlichen Regierungskonferenz bewegen können beziehungsweise sollten.

Die eigentlichen Regierungskonferenzen als zweite Phase haben sich zu Institutionen eigener Art entwickelt, die den nationalen Regierungen und anderen beteiligten Akteuren zumindest indirekt in der Praxis erprobte Muster für die Verfahren vorgeben.[16] Sie können damit sogar als eine Art ‚Meta-Institution' der Systemgestaltung verstanden werden, die das Regelwerk für die Institutionen im engeren Sinne beschließt.[17] In der Verhandlungsphase findet in einem Prozess des ‚intergovernmental bargaining' der Austausch und Abgleich nationaler Interessen und Entwürfe statt. Vertragsänderungen beschließt der Rat dabei einstimmig und in der Regel nachdem der Europäische Rat auf einem Abschlussgipfel in einer ‚Nacht der langen Messer' einen Konsens über die letzten strittigen Punkte erzielt hat.

Die Vertragsänderungen treten dann in Kraft, wenn jeder Mitgliedstaat, das heißt in den meisten Fällen die nationalen Parlamente, diese nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Verfahren ratifiziert hat. In einigen Mitgliedstaaten (zum Beispiel Irland) sind im Regelfall Referenden vorgeschrieben, in anderen ist die Befragung der Bevölkerung fakultativ. Dem Europäischen Parlament spricht der Vertrag – im Unterschied zum Beitrittsverfahren – kein Zustimmungsrecht zu.[18] Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments sind damit vom ei-

12 Vgl. Wolfgang Wessels: Die Integrationsstrategie des Tindemans-Berichts, in: Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977, S. 217-238.

13 Vgl. zum „Ad-hoc-Ausschuss für institutionelle Fragen" („Dooge-Ausschuss") Rudolf Hrbek: Welches Europa? Zum Zwischenbericht des Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen (Dooge - Committee), in: *integration* 1/1985, S. 3-10.

14 Vgl. zur „Reflexionsgruppe" Wolfgang Wessels: Weder Vision noch Verhandlungspaket – der Bericht der Reflexionsgruppe im integrationspolitischen Trend, in: *integration* 1/1996, S. 14-24.

15 Abrufbar unter: http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1999/november99/bericht-an-die-europaische-kommission-uber-die-institutionellen-auswirkungen-der-erweiterung-von-jean-luc-dehaene--david-simon-und-richard-von-weizsacker--vorgelegt-am-18--oktober-1999-in-brussel.html (letzter Zugriff: 21.09.2007).

16 Vgl. Thomas Christiansen: The role of supranational actors in EU treaty reform, in: Journal of European Public Policy 1/2002, S. 33-53, hier S. 34.

17 Vgl. Thomas Christiansen/Gerda Falkner/Knud Erik Jørgensen: Theorising EU Treaty Reform: Beyond Diplomacy and Bargaining, in: Journal of European Public Policy 1/2002, S. 12-32.

18 Bei den letzten Regierungskonferenzen nahmen zwei Abgeordnete des Europäischen Parlaments als Beobachter teil.

gentlichen Ratifizierungsprozess ausgeschlossen und besitzen so auch keine Möglichkeit, über die Ausweitung ihrer eigenen Kompetenzen mit zu beschließen. Bei dieser Form der Systemgestaltung sehen die Vertragsbestimmungen vor, dass das Europäische Parlament ausschließlich bei der Einberufung von Regierungskonferenzen „angehört“ wird. Auch wenn die formalen Kompetenzen des Europäischen Parlaments im Rahmen von Regierungskonferenzen schwach ausgeprägt sind, kann davon ausgegangen werden, dass die Resolutionen und Debatten des Europäischen Parlaments indirekt und informell in Form einer präkonstitutionellen Normengenese nachhaltigen Einfluss auf die Verhandlungen ausüben.

Regierungskonferenzen stellen damit – zumindest auf den ersten Blick – das klassische intergouvernementale Verfahren zur Systementwicklung dar, das aus Perspektive des (Liberalen) Intergouvernementalismus gleichzeitig die einzig legitime und relevante Form der Systemgestaltung repräsentiert.[19] Die Stärke dieses Verfahrens liegt vor allem darin, dass nach der oftmals langwierigen Initiativphase und der nicht minder aufwendigen und politisch brisanten Verhandlungsphase davon auszugehen ist, dass die Ratifizierungsphase lediglich ein abschließender formaler Akt ist. Die getroffenen Beschlüsse stellen ein zwischen den Regierungen (als den „Herren der Verträge“[20]) fein ausbalanciertes Gesamtpaket von Kompromissen und ‚package deals‘ dar, das in der Ratifizierungsphase nur als Gesamtpaket anzunehmen oder abzulehnen ist. Da der europapolitische Schaden in letzterem Fall für die einzelnen Mitgliedstaaten kaum kalkulierbar ist, geht hiervon ein großer Ratifizierungsdruck insbesondere auf die nationalen Parlamente aus, auch wenn keinesfalls von einem Ratifizierungsautomatismus gesprochen werden kann – wie insbesondere die gescheiterten Referenden zu den Verträgen von Maastricht und Nizza belegen.[21]

Im Umkehrschluss liegt die Schwäche des Verfahrens vor allem in der mangelnden Einbeziehung einer breiteren Öffentlichkeit und eines größeren Interessenspektrums sowie direkt gewählter Volksvertreter. Darüber hinaus waren die Ergebnisse von Regierungskonferenzen in den 1990er Jahren inhaltlich immer weniger überzeugend: Kompromisse wurden durch die Erhöhung der institutionellen und prozeduralen Komplexität erreicht, wie zum Beispiel die Regeln für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Vertrag von Nizza belegen. Einige der lang umstrittenen Entscheidungen waren so weniger auf eine Stärkung der EU-Architektur ausgerichtet als vielmehr den Präferenzen der Mitgliedstaaten geschuldet. Der Vorwurf der Intransparenz, Ineffizienz und Bürgerferne führte im Anschluss an den Vertrag von Nizza zur „Erklärung von Laeken“[22] und zur Einberufung des Verfassungskonventes, der Vorschläge für die weitere Ausgestaltung der Europäischen Union erarbeiten sollte.

Die Konventsmethode

Die Einführung der Konventsmethode stellt den Versuch dar, eine möglichst breite Palette von Interessen in den Prozess der konstitutionellen Weiterentwicklung der Europä-

19 Vgl. Andrew Moravcsik: What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?, in: Politische Vierteljahresschrift 2/2006, S. 219-241; Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies, 30th Anniversary Edition, Dezember 1993.

20 Vgl. BVerfGE 89, 155, ‚Maastricht‘.

21 Der Vertrag von Maastricht wurde im Referendum in Dänemark zuerst mit 50,7% der Wähler im Juni 1992 abgelehnt, aber im zweiten Anlauf im Mai 1993 angenommen (56,7%). Der Vertrag von Nizza wurde zuerst im Referendum in Irland mit 53,8% der Wähler im Juni 2001 abgelehnt, aber ebenfalls im zweiten Anlauf angenommen (62,89%).

22 Abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/68829.pdf (letzter Zugriff: 21.09.07).

ischen Union einzubeziehen, um dessen Ergebnissen eine tragfähigere Akzeptanz und damit auch eine größere Nachhaltigkeit zu garantieren. Dabei werden Akteure auf der europäischen (horizontalen) Ebene ebenso einbezogen wie Akteure auf der (vertikalen) nationalstaatlichen, regionalen und kommunalen Ebene. Idealtypisch und integrationstheoretisch ist die Konventsmethode damit dem Modell der „deliberativen Demokratie" [23] zuzurechnen, das von der Überzeugungskraft guter Argumente und Lösungsvorschläge als Basis guten Regierens ausgeht. Die ‚Macht' der beteiligten Akteure spielt in diesem Modell eine nachrangige Rolle, beziehungsweise speist sich weniger aus ihrer formalen Autorität, als vielmehr aus der Überzeugungskraft der von ihnen vertretenen Argumente.

Der im Dezember 2001 einberufene Verfassungskonvent war nach dem Grundrechtekonvent, der von Dezember 1999 bis Oktober 2000 unter der Leitung von Roman Herzog tagte, der zweite Versuch mit der Konventsmethode auf der europäischen Ebene. Der Verfassungskonvent war dabei zum ersten Mal mehrheitlich mit direkt gewählten Volksvertretern aus den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament besetzt,[24] was eine unmittelbarere Rückbindung der Beratungen an die Interessen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in Europa gewährleisten sollte. In der Praxis der Konventsarbeit war jedoch – insbesondere im Hinblick auf die Gestaltung der institutionellen Architektur – eine wesentlich größere Dominanz nationalstaatlicher Interessen- und Machtpolitik festzustellen, als idealtypisch anzunehmen und ursprünglich gehofft worden war. Stark kritisiert wurde dabei vor allem die oftmals eigenmächtige Vorgehensweise des Präsidiums des Konvents unter seinem Vorsitzenden Valéry Giscard d'Estaing.[25] Der von den Mitgliedstaaten auf einer nachfolgenden Regierungskonferenz noch revidierte Verfassungsvertrag scheiterte jedoch in zwei Referenden. Die Gründe für das Scheitern des Vertrags in Frankreich und in den Niederlanden sind an anderer Stelle ausführlich analysiert worden.[26] Es wäre jedoch sicherlich zu kurz gegriffen, aus der Ablehnung des Verfassungsvertrags grundsätzlich auf das Scheitern der Konventsmethode zu schließen.

Vielmehr bleiben als Stärken der Konventsmethode die erstmals so breit geführte Diskussion über die zukünftige Verfasstheit Europas hervorzuheben. Die vom Konvent erarbeiteten Ergebnisse bleiben in dem von der portugiesischen Präsidentschaft vorgelegten Entwurf des Reformvertrags in zentralen Fragen der institutionellen Architektur erhalten.[27] Auch wenn die Konventsmethode vielen hochgesteckten Erwartungen im Hinblick auf den Anstoß zu einer umfassenden europaweiten, transnationalen Debatte über die Zukunft Europas nicht

23 Vgl. Christian Joerges/Jürgen Neyer: Von intergouvernementalem Bargaining zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 28/1998, S. 207-233; Andreas Maurer: Die Methode des Konvents – Ein Modell deliberativer Demokratie?, in: *integration* 2/2003, S. 130-140; Daniel Göler: Deliberation – Ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung? Analyse der Beratungen des Verfassungskonvents 2002-2003, Baden-Baden 2006; Jürgen Habermas: Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff der deliberativen Demokratie, in: Jürgen Habermas: Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt a.M. 1996, S. 277-292.

24 Der Konvent setzte sich zusammen aus Repräsentanten von Exekutiven (Regierungen von 15 Mitgliedstaaten und 13 Beitrittskandidaten, zwei Vertreter der Kommission) und von Legislativen (jeweils zwei Abgeordnete der nationalen Parlamente und 16 des Europäischen Parlaments) sowie Beobachtern anderer Institutionen. Vom 28. Februar 2002 bis zum 10. Juli 2003 erarbeitete er, untergliedert in diverse Arbeitsgruppen, den Vertrag über eine Verfassung für Europa.

25 Peter Norman: The Accidental Constitution. The Story of the European Convention, Brüssel 2003.

26 Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 3/2005, S. 187-200; Mathias Jopp/Gesa S. Kuhle: Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, in: *integration* 3/2005, S. 257-261.

27 Daniel Göler/Hartmut Marhold: Die Konventsmethode, in: *integration* 4/2003, S. 317-330; Elmar Brok: Der Konvent – eine Chance für die Europäische Verfassung, in: *integration* 4/2003, S. 338-344.

vollständig gerecht geworden ist, so hat sie als Methode durchaus das Potenzial, auch zu zukünftigen Systemgestaltungsprozessen einen wichtigen Beitrag zu leisten. Dabei kann die Konventsmethode insbesondere dazu dienen, strittige Punkte vorab zu diskutieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Eine entsprechende Beteiligung des Konvents sieht der Entwurf des Reformvertrags auch beim „Ordentlichen Änderungsverfahren“ vor.

Die ‚Methode Monnet‘

Unter der ‚Methode Monnet‘ wird eine pragmatische, schrittweise Vorgehensweise bei der Systemgestaltung der Europäischen Union verstanden, die konkrete Aufgaben für ein „Europa der Projekte“[28] ins Zentrum stellt und – von Vorhaben in einzelnen Politikfeldern ausgehend – die institutionell und konstitutionell erforderlichen Rahmenbedingungen definiert und schafft („*form follows function*“[29]). Die Systemgestaltung der europäischen *polity* entwickelt sich dabei in klassisch funktionalistischer Weise in erster Linie in den ‚Tälern‘ zwischen großen Regierungskonferenzen und Vertragswerken, wenn die bestehenden Regelungen in die Praxis umgesetzt und erprobt werden. Folgerichtig spielen im Rahmen dieser Methode neben den nationalen Regierungen eine Reihe von weiteren Akteuren wie die Europäische Kommission oder der Europäische Gerichtshof eine wichtige Rolle im Systemgestaltungsprozess, obwohl sie bei Regierungskonferenzen nicht als gleichberechtigte Verhandlungspartner mitwirken.[30]

Die undramatische und scheinbar unpolitische Art der Politikgestaltung und Systementwicklung, die von Jean Monnet und Robert Schuman in den 1950er Jahren geprägt wurde, ist in der integrationstheoretischen Debatte eng mit dem Neofunktionalismus verknüpft, der ebenfalls von einer schrittweisen, funktional definierten Ausweitung der (wirtschaftlichen) Zusammenarbeit ausgeht („spill-over“), bis diese auch politische und konstitutionelle Fragen erfasst.[31]

Bei der ‚Methode Monnet‘ spielte darüber hinaus auch die persönliche Strategie Monnets eine wichtige Rolle, die auf vertraulichen Kontakten und Absprachen mit den Entscheidungsträgern in Europa aufbaute, wobei ihm frühere Verdienste und seine persönliche Autorität zugute kamen.[32] Für Monnet war die enge Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland der Schlüssel zum Gelingen des europäischen Einigungsprojektes, das seiner Auffassung nach am ehesten durch eine „Solidarität der Tat“[33] zu schaffen sein würde, das heißt durch ein konkretes, realistisches wirtschaftliches Projekt von politischer Relevanz, das deutsche wie französische Interessen berücksichtigte. Der institutionelle und konstitutionelle Rahmen für diese Politik war dabei zunächst Mittel zum Zweck, aber kein eigenständiges Projekt.

Die Stärke dieser Methode zeigt sich in der Integrationsgeschichte von den 1950er Jahren bis in die späten 1990er Jahre, die geprägt waren durch die schrittweise, evolutionäre Ausweitung der Kompetenzen der Gemeinschaft und die institutionelle Vertiefung der Zusammenarbeit in Abwesenheit einer klar definierten Finalität. Gerade die Mehrdeutigkeit bezie-

28 José Manuel Barroso: Rede vor dem Europäischen Parlament, 15./16. Juni 2006, abrufbar unter: http://www.ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/speech_20060614_de.pdf (letzter Zugriff: 21.09.07).

29 Vgl. David Mitrany: A Working Peace System, Oxford 1943.

30 Vgl. Thomas Christiansen/Knud Erik Jørgensen: Negotiating Treaty Reform in the European Union: The Role of the European Commission, in: International Negotiation 3/1998, S. 435-452, hier S. 437.

31 Vgl. Ernst B. Haas: The Uniting of Europe, Stanford 1958.

32 Vgl. Jean Monnet: Memoiren eines Europäers, München 1980; Wolfgang Wessels: Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?, Reihe Politikwissenschaft des IHS, Wien, Band 74/2001.

33 Robert Schuman: Erklärung vom 9. Mai 1950 (Schuman-Erklärung), abrufbar unter: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm (letzter Zugriff: 21.09.07).

hungsweise Offenheit der institutionellen Architektur wird von vielen Beobachtern als Garant für die Dynamik einer inkrementalistischen Systementwicklung zwischen den unterschiedlichen Interessen gewertet.[34] Eine solche evolutionäre Systemgestaltung folgt dem Prinzip von „Versuch und Irrtum“ („trial-and-error“), das für ein solch neuartiges und singuläres politisches System wie die Europäische Union angemessen erscheint.[35]

Die Schwächen der ‚Methode Monnet‘, das heißt ihre Intransparenz, die extrem gesteigerte Komplexität der institutionellen Struktur der Europäischen Union und der (scheinbar) fehlende politische Ehrgeiz in einer Zeit, in der Europa dringend eines politischen Projektes bedurft hätte, wurden dagegen zum Ende der 1990er Jahre immer deutlicher sichtbar.[36] So kündigte der damalige Außenminister Joschka Fischer in seiner weiterhin lesenwerten Humboldt-Rede im Jahr 2000 das Ende der „Methode Monnet“ zugunsten einer breiten politischen Debatte an,[37] die im Dezember 2001 in die Einberufung eines Verfassungskonventes mündete.

Die Entstehung der ‚Road map‘ unter deutscher Ratspräsidentschaft: Renaissance der ‚Methode Monnet‘

Angesichts der Relevanz der Initiativphase von Regierungskonferenzen beim ‚Agendasetting‘ und bei ersten Orientierungen zu den geplanten Vertragsänderungen muss der Form und den Inhalten dieser Phase eine große Bedeutung im politischen Prozess und in der wissenschaftlichen Analyse eingeräumt werden. Speziell im Hinblick auf diese Initiativphase hat die deutsche Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007 eine spezifische Variante entwickelt. Dabei hat sie in einer vollständigen Abkehr von der Konventsmethode auf die ‚Methode Monnet‘ zurückgegriffen.

Im Anschluss an die Reflexionsphase nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden hatte der Europäische Rat die deutsche Präsidentschaft 2006 beauftragt, „in der ersten Jahreshälfte 2007 einen Bericht vor[zu]legen, der sich auf ausführliche Konsultationen mit den Mitgliedstaaten stützt. Dieser Bericht sollte eine Bewertung des Stands der Beratungen über den Verfassungsvertrag enthalten und mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen.“[38] Aufgrund dieses Mandats hat die Bundesregierung in mehreren Stufen sorgfältig und detailliert in einem intensiven Prozess bilateraler Gespräche und Absprachen mit einigen gemeinsamen Sitzungen mehrerer Mitgliedstaaten einen Text vorbereitet, der dann auf dem Abschlussgipfel teilweise sehr kontrovers verhandelt wurde, bevor er endgültig verabschiedet werden konnte.[39]

---

34 Vgl. zur Diskussion des Verfassungsvertrags Wolfgang Wessels: Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 27-38 insbesondere S. 30.

35 Eine „experimentelle Union“ ist demnach nur in einzelnen Schritte zu (er-)finden, und nicht durch einen konstitutionellen Akt ex nihilo zu schaffen. Vgl. Brigid Laffan/Imogen Sudbery: Zur Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages – drei politikwissenschaftliche Lesarten und ihre Kritik, in: *integration* 4/2006, S. 271-286.

36 Bereits in den 1960er Jahren hatte Stanley Hoffmann die „Seelenlosigkeit” der Methode Monnet kritisiert: „In order to go ‘beyond the nation-state‘, one will have to do more than set up procedures in adequate ‘background‘ and ‘process conditions‘. For a procedure is not a purpose, a process is not a policy”. Stanley Hoffmann: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe, in: Daedalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences 3/1966, S. 862-915, hier S. 881.

37 Vgl. Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation, 2000.

38 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16. Juni 2006, Ziffer 47, abrufbar unter: http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/90120.pdf (letzter Zugriff 16.08.2007).

39 Vgl. Andreas Maurer: Vom Verfassungs- zum Reformvertrag, SWP Diskussionspapier Juli 2007, S. 136.

Dem Idealtyp der Konventsmethode diametral entgegengesetzt wurde so ein „vertraulicher Konsultationsprozess“[40] hinter verschlossenen Türen durchgeführt, in dessen Verlauf nicht nur ein Fahrplan, sondern auch konkret formulierte Vorgaben für die weiteren Verhandlungen auf der Regierungskonferenz vereinbart wurden.[41] Die deutsche Präsidentschaft hat so mit der Unterstützung des Ratssekretariats in kurzer Zeit den Weg für die Vertragsreform geebnet, wobei Ergebnisse des Verfassungskonvents und der Regierungskonferenz 2004 eine wesentliche Basis der Verhandlungen bildeten. Die Kunst beziehungsweise der Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft bestand jedoch darin, einen Konsens zu den besonders umstrittenen Regeln zur institutionellen Architektur zu erreichen.[42] Dabei bediente sie sich einer Kombination verschiedener Techniken und Mittel:

- Einen umfangreichen Teil der Ergebnisse der Regierungskonferenz von 2004 erklärte die Präsidentschaft mit einer ‚roten Linie‘ für ‚sakrosankt‘; dieser Bestand an abgesegneten Übereinkünften, der ‚acquis‘ der vorangegangenen Regierungskonferenz, wurde nicht mehr in Frage gestellt.[43]
- Einige umstrittene Formulierungen, die der Europäischen Union verfassungs- beziehungsweise staatsähnliche Züge verliehen hätten, wurden gestrichen. Hierfür hatte die Berliner Erklärung zum 50-jährigen Gründungstag der Römischen Verträge den Weg vorgezeichnet.[44]
- Einige Streitpunkte wurden durch Ausnahmeregelungen insbesondere in Form von Opt-outs für das Vereinigte Königreich ausgegliedert.
- Andere Streitpunkte wie insbesondere die Neuregelung für Mehrheitsabstimmungen im Ministerrat wurden durch die Einführung einer komplizierten Fristenregelung mit weiteren Sonderregelungen einem Kompromiss zugeführt.

Zusätzlich zu diesen Punkten sind weitere spezifische Taktiken zu beobachten, die üblicherweise in Verhandlungen im europäischen und anderen politischen Systemen angewendet werden.[45] So wurde mit der Benennung eines konkreten Termins für das Inkrafttreten des Reformvertrags (vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009) ein mittelfristiger Zeitdruck aufgebaut. Von diesem Termin ausgehend wurde den Verhandlungspartnern vermittelt, dass der Gipfel als letzte Chance für einen Durchbruch zu verstehen sei. Darüber hinaus mobilisierte die deutsche Ratspräsidentschaft vielfältige Kontakte und Einflusskanäle auf mehreren Ebenen. Berichtet wurde von Verhandlungen in kleinen Gruppen und auch von

40 Thomas de Maizière: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – eine Bilanz, Rede an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster am 28.6.07, abrufbar unter: http://bundesregierung.de/nn_1498/Content/DE/Rede/2007/06/2007-06-28-rede-chefbk-uni-muenster.html (letzter Zugriff: 21.09.07).

41 Vgl. Andreas Maurer: Rückbau, Raubbau, Wiederaufbau. Die Arbeiten zum Verfassungsvertrag, in: Daniela Kietz/Volker Perthes (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionenanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007, SWP-Studie 2007/S 24, September 2007, S. 27-33.

42 Zu nennen sind hier unter anderem die Mehrheitsregeln im Rat, die Grundrechtecharta, der Gottesbezug und das Amt des ‚Europäischen Außenministers‘.

43 Hiervon zeugen die zahlreichen Verweise des Mandats auf unverändert zu übernehmende Ergebnisse der Regierungskonferenz 2004, vgl. exemplarisch zum Verfahren über die verstärkte Zusammenarbeit: „Der Titel IV (früher Titel VII des bestehenden EUV) wird wie auf der RK 2004 vereinbart geändert.“ Europäischer Rat: Mandat für die Regierungskonferenz 2007, Ziffer 14.

44 Vgl. Timo Goosmann: Die ‚Berliner Erklärung‘ – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag?, in: *integration* 3/2007, S. 251-263; Die Berliner Erklärung ist abrufbar unter: http://www.eu2007.de/de/About_the_EU/Constitutional_Treaty/BerlinerErklaerung.html (letzter Zugriff: 21.09.2007); Daniela Schwarzer: Die Berliner Erklärung – Testlauf für die Verhandlungen zum Verfassungsvertrag, in: Daniela Kietz/Volker Perthes (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft, 2007, S. 20-26.

45 Vgl. zu Regierungskonferenzen insbesondere Thomas Christiansen/Gerda Falkner/Knud E. Jørgensen: Theorising EU Treaty Reform: Beyond Diplomacy and Bargaining, in: Journal of European Public Policy 1/2002, S. 12-32.

Bemühungen, außerhalb des Ratsgebäudes auf einzelne Teilnehmer einzuwirken. Über den Durchbruch am frühen Morgen des 23. Juni 2007 gaben Beteiligte unterschiedliche Berichte ab und nahmen abweichende Erfolgszuweisungen vor, wobei der deutschen Präsidentschaft und insbesondere der Bundeskanzlerin jedoch besondere Anerkennung ausgesprochen wurde.[46]

Zu diskutieren ist, ob und in welchem Umfang die Vorgehensweise der deutschen Ratspräsidentschaft mit zentralen Charakteristika der ‚Methode Monnet' verglichen werden kann. Einige Merkmale ähneln sich deutlich: So entwickelte die Bundesregierung eine auf die einzelnen Akteure abgestimmte Strategie und propagierte eine vertrauliche Arbeit hinter den Kulissen. Diese Vorgehensweise zielte darauf ab, das Vertrauen der relevanten Akteure zu gewinnen. Durch eine umfassende und frühzeitige Einbindung in die Ausgestaltung des Mandats der deutschen Ratspräsidentschaft verpflichteten sich alle Beteiligten gleichzeitig zunehmend auf Prozeduren und Substanz des neuen Textes. Dabei wurde besonderer Nachdruck auf für alle Beteiligte transparente und nachvollziehbare Verfahren gelegt, während die Öffentlichkeit mit der Berliner Erklärung auf die Grundrichtung des neuen Vertragstextes eingestimmt wurde. Dieser sach- und lösungsorientierte Verhandlungsstil und die vertraulich geführten Gespräche erleichterten die Konsensfindung und ebneten den Staats- und Regierungschefs den Weg zu Kompromisslösungen, ohne in der nationalen Öffentlichkeit einen Gesichtsverlust riskieren zu müssen. Dem Prozess kam zugute, dass Merkel – wie in den ersten Jahrzehnten der Integrationskonstruktion Monnet – nicht zuletzt aufgrund ihres Lebenswegs eine persönliche Autorität zugeschrieben wurde, die für die direkten Verhandlungen einen Sympathiebonus bedeutete. Wie Monnet präsentierte Merkel dabei ein glaubwürdiges Bekenntnis zu einer nicht eindeutig festgelegten Zukunft der Integrationskonstruktion, deren Legitimität auf grundlegenden Werten beruht, aber gleichzeitig spezifische nationale Interessen miteinander in Einklang bringen soll, und – wie Monnet – setzte die Bundesregierung anstelle einer umfassenden Konstitutionalisierungsstrategie auf eine Politik der kleinen, aber realisierbaren Schritte. Dabei musste auch die Bundeskanzlerin höhergesteckte Erwartungen enttäuschen, um einen Stillstand zu verhindern. Schließlich war für Merkel wie für Monnet die deutsch-französische Verständigung die notwendige Voraussetzung für das Gelingen der Reformbemühungen.

Zugleich lässt sich ein deutlicher Unterschied festhalten: Anders als bei der klassischen ‚Methode Monnet' hatte für Merkel nicht ein einzelnes Vorhaben im Sinne eines ‚Europa der Projekte', sondern die Neustrukturierung der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung und die Ausgestaltung der institutionellen Architektur oberste Priorität. Zur Energie- und Klimapolitik, die sich als ‚Lokomotiven' angeboten hätten, sah das Mandat zwar begrenzt weitergehende Formulierungen für den Reformvertrag vor; diesen kam aber im Verhandlungsprozess nicht die zentrale Bedeutung zu, wie sie zum Beispiel die Währungsunion im Maastrichter Vertrag eingenommen hatte. Die Beschlüsse des Märzgipfels 2007 zum Aktionsplan „Eine Energiepolitik für Europa"[47] können als Baustein in dem Prozess verstanden werden, der zum Juni-Rat führte, aber im Unterschied zu den Römischen Verträgen und zum Unionsvertrag von Maastricht ging keine Dynamik von einem Schlüsselbereich europäischer Politik aus. Stattdessen dominierten institutionelle Aspekte den Gipfel und die Verhandlungen im Rahmen der neuerlichen Regierungskonferenz.

---

46 Vgl. Nicolas Sarkozy: Rede zur Eröffnung der 15. Botschafterkonferenz, 27.08.07 in Paris, abrufbar unter: http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/aout/allocution_a_l_occasion_de_la_conference_des_ambassadeurs.79272.html (letzter Zugriff: 21.09.2007).

47 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 8./9. März 2007, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf (letzter Zugriff: 01.10.2007).

Diese Differenz zur ursprünglichen ‚Methode Monnet' lässt sich in erster Linie durch den Auftrag an die deutsche Ratspräsidentschaft erklären, der sich explizit auf die Neuordnung der institutionellen Architektur und die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Vertrag bezog. Darüber hinaus erklärt sich diese unterschiedliche Schwerpunktsetzung auch durch den erreichten Integrationsstand, der die Klärung grundlegender institutioneller und konstitutioneller Fragen dringlicher erscheinen ließ als eine erneute Erschließung weiterer zentraler Politikfelder. Es bleibt jedoch offen, ob es der deutschen Ratspräsidentschaft mit dieser Vorgehensweise tatsächlich gelungen ist, ein robustes Verhandlungspaket zu schnüren, das für jeden der teilnehmenden Staats- und Regierungschefs eine ausreichende Basis für die innenpolitische Durchsetzung bietet. Dabei ist insbesondere fraglich, wie die Debatten während der Ratifizierungsphase des Reformvertrags verlaufen werden, wenn den Bürgerinnen und Bürgern kein ehrgeizigeres beziehungsweise für sie unmittelbar relevantes Projekt angeboten wird. Wie schon beim Verfassungsvertrag[48] wird auch die Ratifizierung des Reformvertrags dadurch erschwert werden, dass seine Inhalte schwerer vermittelbar sind, da sie außerhalb der Erfahrungswelt der Unionsbürgerinnen und -bürger liegen: So sind die Auswirkungen einer einheitlichen Währung oder einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik wesentlich klarer zu diskutieren und einfacher zu vermitteln als die potenziellen Effekte einer veränderten Mehrheitsregelung im Ministerrat.

Aus integrationstheoretischer Perspektive erhöht diese Entkoppelung von konstitutioneller Weiterentwicklung und politikfeldspezifischer Vertiefung die Schwierigkeit, ein ausgewogenes Verhandlungspaket mit Gewinnen für jeden Verhandlungspartner zu erreichen.[49] Gerade die enge Koppelung von institutionellen Reformen und inhaltlicher Vertiefung war es, die nach Ansicht vieler Beobachter bei früheren Vertragsverhandlungen den entscheidenden Durchbruch zwischen den Verhandlungspartnern ermöglichte: „[…] [I]nstitutional reform is easier to achieve when it is not pursued for its own sake, but emerges as a logical implication of substantive policy choices."[50] Im Umkehrschluss führt eine Entkoppelung von institutionellen und politischen Projekten dazu, dass keine policy-basierte Kompensation für eine weitere institutionelle und konstitutionelle Ausgestaltung des EU-Systems (und damit eines weitergehenden nationalen Souveränitätsverlustes) angeboten werden kann, was die Ratifizierung institutioneller Reformprojekte durch nationale Parlamente und Referenden deutlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht.

Schlussfolgerungen: Vom Verfassungskonvent zum Methodenmix

Die Suche nach einer Finalität der Integrationskonstruktion ist in eine neue Phase eingetreten, die aber erneut nicht das Ende der Selbstverständigung über das politische System der Europäischen Union markieren dürfte. Auch wenn das „Verfassungskonzept" vom Europäischen Rat aufgegeben wurde,[51] so können die Staats- und Regierungschefs damit eine weitergehende Debatte um die Finalität der Integrationskonstruktion auf Dauer nicht unterbinden: „[D]ie Funktion des Verfassungstopos" erweist sich als „zeitlos auch im europäischen

48 Hinsichtlich dieser Problematik in Bezug auf den Verfassungsvertrag vgl. Udo Diedrichs/Wolfgang Wessels: Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen, in: *integration* 4/2005, S. 287-306.

49 Vgl. Anne Faber/Wolfgang Wessels: Strategien und institutionelle Perspektiven nach der Verfassungskrise: ‚Funktionalistische' und ‚institutionalistische' Wege zu einem neuen europäischen Verhandlungspaket, in: Politische Vierteljahresschrift 2/2006, S. 252-263.

50 Vgl. stellvertretend für viele Renaud Dehousse/Giandomenico Majone: The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty, in: Stephen Martin (Hrsg.): The Construction of Europe. Essays in Honour of Emile Noël, Dordrecht 1994, S. 91-112, hier S. 104.

51 Europäischer Rat: Mandat für die Regierungskonferenz 2007, Ziffer 1.

Kontext".[52] Der „constitutional turn"[53] in der europäischen Politik und in der Integrationswissenschaft wird sich nicht einfach als überholt ablegen lassen.[54]

Gelingt die Verabschiedung des Reformvertrags in diesem Jahr und die Ratifizierung im Jahre 2008, so ist dieser Prozess als Ergebnis des Zusammenspiels von Konventsmethode, zweier Regierungskonferenzen mit dem Europäischen Rat als „konstitutionellem Architekten"[55] und der von Merkel eingeleiteten Renaissance der ‚Methode Monnet' des sachorientierten Verhandlungsstils und der vertraulichen Gespräche zu verstehen. Dabei rahmen die Regierungskonferenzen von 2004 und 2007 die Neugestaltung der europäischen Grundlagenverträge in zwei klassische intergouvernementale Verhandlungsprozesse ein, in denen die Mitgliedstaaten erneut hartnäckig um einzelne Aspekte der Systemgestaltung gerungen haben und weiter ringen. Die besondere Schwierigkeit bei der Unterzeichnung und Ratifizierung des Reformvertrags liegt dabei wie schon beim Vertrag von Nizza und insbesondere beim Verfassungsvertrag in der Entkoppelung institutioneller Reformen von der Weiterentwicklung gemeinsamer Politiken.

Die Konventsmethode, mit dem Verfassungskonvent zum zweiten Mal angewandt, hat als neueste Methode eine noch genauer zu analysierende Rolle bei der Neugestaltung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union gespielt. Diese bleibt von Interesse, auch wenn die Arbeit letztlich nicht wie vom Konvent angestrebt in eine Verfassung für Europa mündete, sondern zentrale Elemente des Reformvertrags vorzeichnete. Dennoch ist dieses Verfahren nicht obsolet, sondern wird – entschlackt um hochgesteckte Erwartungen – zukünftig weiterhin eine wichtige ergänzende Rolle bei der ‚deliberativen' Vorbereitung von Vertragsänderungen spielen. Vorteil und Mehrwert der Konventsmethode bleibt, dass sie eine breitere argumentative Basis für Reformen und Veränderungen schaffen kann als dies Regierungskonferenzen und die ‚Methode Monnet' allein leisten könnten.

Entgegen der Ankündigung von Joschka Fischer im Jahr 2000 ist die ‚Methode Monnet' nicht überholt, sondern wurde von der deutschen Präsidentschaft in Form von sach- und lösungsorientierten, vertraulichen Gesprächen wieder belebt. Als Politikerin und Regierungschefin nutzte die Bundeskanzlerin allerdings auch die im Europäischen Rat üblichen härteren Verhandlungsinstrumente wie Drohkulissen. Auch wenn sich der Erfolg der ‚Methode Merkel' frühestens Ende 2008 nach dem Abschluss der Ratifizierung des Reformvertrags verlässlich abschätzen lassen wird, so ist das Vorgehen der Bundesregierung als ein weiteres Lehrstück in die Liste der Verfahren und Strategien bei der Integrationskonstruktion aufzunehmen.

52 Peter-Christian Müller-Graff: Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos, in: *integration* 3/2007, S. 223-237, hier S. 236.

53 Thomas Diez/Antje Wiener: Introducing the Mosaic of Integration Theory, in: Thomas Diez/Antje Wiener (Hrsg.): Theories of European Integration: Past, Present and Future, Oxford 2004, S. 1-21, hier S. 10.

54 Vgl. Anne Faber: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: *integration* 2/2007, S. 103-116, hier S. 115.

55 Wolfgang Wessels: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden (im Erscheinen).

Welche Integrationstheorie braucht Europa?

*Jürgen Neyer**

Von Maastricht zum Fußnotengipfel

Der Vertrag von Maastricht wurde Anfang der neunziger Jahre als Durchbruch zu einer neuen Qualität von Integration gefeiert. Die Unionsbürgerschaft und die europäische Hymne galten als Vorboten einer möglichen zukünftigen Nationalstaatswerdung Europas. Die nur wenige Jahre später eingeführte gemeinsame Währung, die Grundrechtecharta und das Projekt des Verfassungsvertrages sollten Europa aus den Fesseln gouvernementaler Selbstblockade befreien und ein demokratisches, effizientes und bürgernahes Europa begründen. Diese hochfliegenden Hoffnungen liegen inzwischen als Trümmer auf dem Boden der europäischen Realität. Der ‚Fußnotengipfel'[1] vom Juni 2007, der fast so viele Sonderregelungen, Klarstellungen und Ausnahmen wie Übereinkommen produziert hat, zeigte in aller Klarheit, dass die Stimmung in Europa heute eher von Misstrauen und Zögern als von Euphorie geprägt ist.

Die aktuelle Krise Europas ist nur oberflächlich gesehen eine Krise divergierender Regierungspositionen. In ihrem tiefer liegenden Kern bringt sie den gesellschaftlichen Unmut darüber zum Ausdruck, dass das seit vielen Jahren bemühte Versprechen eines bürgernahen Europas nicht eingelöst wurde, sondern dass die politische Praxis Europas nach wie vor in weiten Bereichen eine Mischung aus Technokratie und interexekutiver Verhandlung darstellt.[2] Europa ist politisch erwachsen geworden und damit auch der Möglichkeit einer technokratisch-bürokratischen Legitimation entwachsen. Die europäischen Öffentlichkeiten sind heute nicht mehr bereit, sich vorbehaltlos der Effizienz technokratischer Expertise anzuvertrauen, sondern bewerten Europa mit den sehr viel anspruchsvolleren Maßstäben der demokratischen Legitimation.

Das gestiegene Selbstbewusstsein der europäischen Öffentlichkeit hat nicht nur den Integrationsprozess, sondern gleichzeitig auch die Integrationstheorie in die Krise gestürzt. Die wichtigsten integrationstheoretischen Ansätze wie der Neofunktionalismus, der Intergouvernementalismus und der Mehrebenenansatz verfügen über kein angemessenes analytisches Vokabular, um die neue Rolle der Öffentlichkeit und die Kluft zwischen Europa und seinen Bürgern erfassen zu können. Die Beschreibung und kritische Analyse der Europäischen Union benötigt daher eine erneuerte Integrationstheorie, die gesellschaftstheoretisch aktualisiert und auf die veränderten Rahmenbedingungen angemessen eingestellt ist.

---

* Prof. Dr. Jürgen Neyer, Professur für Politikwissenschaft, Europa-Universität Viadrina. Der Autor dankt den beiden anonymen Gutachtern.

1 Vgl. zum Begriff auch Annegret Bendiek: Die GASP nach dem „Fußnotengipfel", SWP-Aktuell 2007/A 42, Juli 2007, Berlin.

2 Die Daten des aktuellen Eurobarometers weisen darauf hin, dass nur gut die Hälfte aller Befragten die Mitgliedschaft in der Europäischen Union für eine gute Sache hält und den europäischen Institutionen vertraut (Europäische Kommission: Eurobarometer 67, Public Opinion in the European Union, 2007, S. 15-22). Diese skeptische Einstellung ist zwar nicht neu, muss aber vor dem Hintergrund des historischen Erfolges der Einbindung und Stabilisierung Mittel- und Osteuropas heute noch mehr als früher beunruhigen. Die Fragen des Eurobarometers sind zudem sehr allgemein gestellt. Es muss davon ausgegangen werden, dass konkretere Fragen wie etwa die nach dem Verständnis und der Nachvollziehbarkeit europäischer Politikprozesse noch weniger positive Antworten erhalten würden.

Die Krise der Integrationstheorie

Neofunktionalistische Theorien sind heute noch immer ein wichtiger Bestandteil der Integrationstheorie.[3] Bei aller Unterschiedlichkeit der verschiedenen neofunktionalistischen Ansätze im Einzelnen, treffen sich die meisten doch in der Gemeinsamkeit, Integration als einen unpolitischen Prozess zu verstehen, der von der internen Logik funktionaler Angemessenheit getrieben wird. Ernst Haas betonte zwar, dass gesellschaftliche Akteure von wesentlicher Relevanz sind und dass der Integrationsprozess damit – anders als noch bei Mitrany[4] – nicht als technokratisches Projekt missverstanden werden dürfte. Gleichzeitig aber betonte Haas die sogenannten ‚Spill-over Effekte', die zu einem quasi-automatischen Prozess der Übertragung immer weiterer Kompetenzen von der nationalstaatlichen auf die supranationale Ebene führen würden.[5] Die Mitgliedstaaten wären bereit, die hiermit einhergehenden Kompetenzübertragungen zu akzeptieren, da sie letztlich an einer funktional leistungsfähigen Politik interessiert seien.

Die heroisch unpolitischen Annahmen funktionalistischen Denkens sind heute nur noch vor dem Hintergrund der Schrecken des Zweiten Weltkrieges und als grundsätzlich normative Positionen verständlich. Der Nationalstaat und die unkontrollierbare demokratische Öffentlichkeit galten in der Nachkriegszeit als grundlegende Probleme der internationalen Politik, die durch eine kühle technokratische Politik im Zaum gehalten werden müssten.[6] Der Begriff der Gesellschaft im Sinne eines kritischen und kontrollierenden Gegenübers staatlicher Politik war dem Neofunktionalismus hingegen fremd. Es kann daher heute auch kaum verwundern, wenn Analysten, die in der Tradition des Neofunktionalismus stehen, von der Ablehnung des Verfassungsvertrages überrascht sind, die resultierenden ökonomischen und politischen Ineffizienzen beklagen und entweder eine Wiederholung der Referenden fordern oder – noch besser – ein möglichst weitgehendes Vermeiden jeglicher gesellschaftlicher Konsultation. Das neofunktionalistische Politikverständnis ist von einer grundlegenden Skepsis gegenüber dem konstruktiven Potenzial der Öffentlichkeit geprägt.

Auch das Demokratie- und Öffentlichkeitsverständnis des Intergouvernementalismus mutet heute merkwürdig überholt an. Der liberale Intergouvernementalismus betont zwar ebenso wie der Haas'sche Neofunktionalismus die Rolle einer pluralistischen Gesellschaft. Gleichzeitig aber macht er die Wirkungsmächtigkeit von gesellschaftlichen Akteuren davon abhängig, dass sie in der Lage sind, gouvernementale Präferenzen lobbyistisch zu beeinflussen und verengt das innenpolitische Handeln von Regierungen darauf, vorherrschende Gewerkschafts- oder Unternehmensinteressen abzubilden.[7] Gesellschaft erscheint in einer korporatistisch verengten Sichtweise, die nur institutionalisierte Interessen kennt. Diffuse Interessenlagen, nichtorganisierte gesellschaftliche Meinungen und die Öffentlichkeit werden weitestgehend ausgeblendet. Während die klassische Demokratieanalyse uns erwarten ließe, dass jede Regierung schon aus Gründen des Machterhaltes immer versuchen muss, breite Gesellschaftskreise zu erreichen und ‚volksparteiliche' Politik zu gestalten, ist die Regierung im liberalen Intergouvernementalismus offensichtlich ausschließlich offen für die Wünsche gut organisierter Interessengruppen. Die demokratische Öffentlichkeit und die de-

3 Für eine aktuelle Anwendung auf die Internationalen Beziehungen vgl. Michael Zürn/Martin Binder/Matthias Ecker-Ehrhardt/Katrin Radtke: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1/2007, S. 129-164.

4 David Mitrany: A Working Peace System, Chicago 1943.

5 Ernst B. Haas: Beyond the nation-state. Functionalism and international organization, Stanford 1964.

6 Mitrany: Working Peace System, 1943.

7 Andrew Moravcsik: The choice for Europe: Social purposes and state power from Messina to Maastricht, Ithaca 1998.

mokratieimmanente Notwendigkeit, Politiken öffentlich zu rechtfertigen, tauchen als analytische Kategorie nicht auf. Von einer Integrationstheorie, die in derart gravierender Weise die gesellschaftlichen Grundlagen der Europäischen Union ausblendet, kann nicht erwartet werden, dass sie gesellschaftlich induzierte Krisen vorhersieht und die heutige politische Realität Europas versteht.

Die reduktionistischen Demokratie- und Öffentlichkeitsverständnisse des Neofunktionalismus und des Intergouvernementalismus dürften mit dafür verantwortlich sein, dass die neuere Integrationsforschung sich auf die Suche nach alternativen theoretischen Orientierungspunkten begeben hat. Insbesondere die Konzepte des Mehrebenensystems[8] und der Europäisierung[9] haben die Forschung der letzten zehn Jahre stark beeinflusst. Als Mehrebenensystem wird eine politische Konfiguration verstanden, in der die innerstaatliche, die zwischenstaatliche und die supranationale Politik sich wechselseitig ergänzen und ein übergreifendes politisches System bilden. Nationale Regierungen werden zwar als zentrale Akteure behandelt, müssen sich den politischen Prozess aber mit anderen Akteuren teilen. Regieren in Europa wird als eine mehrstufige, funktional differenzierte, nicht hierarchische, durch netzwerkartige Interaktionsstrukturen geprägte Struktur der Steuerung und Koordinierung von Handlungen und Entscheidungen verstanden.[10] Der Begriff des Mehrebenensystems hat seine wesentliche Stärke darin, den Betrachter für die Komplexität der Europäischen Union zu sensibilisieren. Das Defizit des Konzeptes liegt allerdings darin, dass sich kaum klare Aussagen über politische Prozesse und Politikergebnisse ableiten lassen. Der Begriff des Mehrebenensystems ist nicht viel mehr als eine Metapher, die zwar eine Richtung für die Analyse weist und zu hilfreichen deskriptiven Annäherungen einlädt. Der Begriff ist aber weder gesellschaftstheoretisch angebunden noch in der Lage, empirisch überprüfbare Hypothesen zu generieren.

Ganz ähnlich beinhaltet auch das Konzept der Europäisierung wenig gesellschaftstheoretisch fundierte Inhalte. Es ist ebenso wie das Konzept des Mehrebenensystems eher eine analytische Ausrichtung für die Eingrenzung einer Fragestellung als eine eigenständige Theorie. Die Europäisierungsforschung fragt danach, unter welchen Bedingungen die europäischen Mitgliedstaaten in der Lage sind, die Europäische Union für ihre Politiken zu instrumentalisieren (‚uploading of policies') und wann sie zu welchem Ausmaß europäische Politiken innerstaatlich umsetzen (‚downloading of policies').[11] Diese Fragen sind für eine verwaltungswissenschaftlich orientierte Europaforschung außerordentlich interessant und haben eine Vielzahl interessanter empirischer Studien hervorgebracht. Beide Fragen sind damit willkommene Bereicherungen für die Integrationsforschung. Gleichzeitig aber können sie das Defizit einer fehlenden Berücksichtigung von Demokratie und Öffentlichkeit nicht beheben. Ganz im Gegenteil. Die zunehmende Verwendung von Konzepten, die den demokratischen Charakter der Mitgliedstaaten der Europäischen Union konzeptionell übersehen, droht die Integrationsforschung von einer Politikwissenschaft abzukoppeln, die sich nicht zuletzt als Demokratiewissenschaft versteht.[12] Als verwaltungswissenschaftlich verkürzte

8 Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch: Europäische Integration, Opladen 2003.

9 Johan P. Olson: The Many Faces of Europeanization, in: Journal of Common Market Studies 5/2002, S. 921-952.

10 Arthur Benz: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in: Raymund Wehrle/Uwe Schimank (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt a. M. 2000, S. 99-126.

11 Tanja Börzel: Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: Member state responses to Europeanization, in: Journal of Common Market Studies 2/2002, S. 193-214.

12 Ein Verständnis von Integrationsforschung als Demokratiewissenschaft findet sich etwa bei Heidrun Abromeit: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen 2002.

Teildisziplin wird die Integrationsforschung aber kaum den intellektuellen Reiz behalten können, der sie in den letzten Jahren für die Internationalen Beziehungen, die Regierungslehre und die politische Theorie attraktiv gemacht hat.

Deliberative Integrationstheorie

Die deliberative Integrationstheorie ist ein relativ junger Strang der Integrationsforschung, der sich als Antwort auf ihre aktuellen Defizite versteht. Ihre ursprüngliche Inspiration hat sie aus der empirischen Einsicht bezogen, dass die europäische Politik zu einem erstaunlich hohen Ausmaß von argumentativen und rechtfertigungsbasierten Prozessen geprägt ist. Eine Vielzahl empirischer Studien hat auf argumentative und an der Konsenssuche orientierte politische Prozesse hingewiesen, während Mehrheitsverfahren offensichtlich nur sehr zögerlich verwandt werden.[13] Beobachter der Europäische Union beschreiben einen „instinctive recourse to behave consensually" und den allgegenwärtigen Versuch, so viele Staaten wie möglich für eine Einigung zu gewinnen.[14] Dieser Befund gilt für den Rat genauso wie für andere legislativ tätige Institutionen der Europäischen Gemeinschaft wie etwa den Ausschuss der Ständigen Vertreter[15] und die meisten Kommissionsausschüsse.[16] Politische Interaktion ist in der Europäischen Gemeinschaft offensichtlich stark vom Versuch der Verständigung geprägt.

Deliberative Ansätze, die sich mit diesem Phänomen beschäftigen, finden sich in einer ganzen Reihe von Ausprägungen. Das Spektrum reicht von theoretisch-abstrakten Beiträgen, die sich mit der Konzeptualisierung einzelner Begriffe befassen,[17] bis hin zu empirischen Beiträgen, die versuchen, die Praxis politischer Verständigungsprozesse nachzuzeichnen.[18] Es finden sich Beiträge, die intergouvernementalem[19] oder auch supranationalem[20] Denken verhaftet sind. Schon aus Platzgründen kann hier nicht der Anspruch erhoben werden, einen Gesamtüberblick über die Literatur zu geben.[21] Im Folgenden soll vielmehr eine Möglichkeit vorgestellt werden, wie deliberative Theorieelemente für die Erklärung wesentlicher Prozesse europäischen Regierens nutzbar gemacht werden können. Die grundsätzliche Idee der hier skizzierten Theorie basiert auf der Annahme, dass politische Prozesse das Produkt nationaler Akteure sind, die ihr Handeln auf die Anreize einer institutionellen Struktur einstellen. Die folgende Darstellung orientiert sich entsprechend an der Dreiteilung von Struktur, Akteur und Prozess.

---

13 John Peterson: Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis, in: Journal of European Public Policy 2/1995, S. 69-93, hier S. 73: „Very few important policy-setting decisions are taken without the agreement of all twelve governments to a Commission proposal".

14 Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: Executive power in the European Union: the functions and limits of the Council of Ministers, in: Journal of European Public Policy 4/1995, S. 559-582, hier S. 565.

15 Jeffrey Lewis: Is the "Hard Bargaining" Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive, in: Journal of Common Market Studies 4/1998, S. 479-504.

16 Christian Joerges/Jürgen Neyer: Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuff sector, in: Journal of European Public Policy 4/1997, S. 609-625.

17 Erik Oddvar Eriksen/Jarle Weigård: Conceptualizing politics. Strategic or communicative action, in: Scandinavian Political Studies 3/1997, S. 219-241. Erik Oddvar Eriksen/John Erik Fossum: Democracy through strong publics in the European Union?, in: Journal of Common Market Studies 3/2002, S. 401-424.

18 Kerstin Jacobsson/Asa Vifell: Soft governance, employment policy and committee deliberation, in: Erik Oddvar Eriksen (Hrsg.): Making the European polity. Reflexive integration in the EU, London 2005, S. 214-236.

19 Paul Magnette/Kalypso Nicolaïdis: The European convention. Bargaining in the shadow of rhetoric, in: West European Politics 3/2004, S. 381-404.

20 Christian Joerges: Transnationale „deliberative Demokratie" oder „deliberativer Suprantionalismus"? Anmerkungen zur Konzeptualisierung legitimen Regierens jenseits des Nationalstaats bei Rainer Schmalz-Bruns, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1/2000, S. 145-161.

21 Vgl. hierzu Jürgen Neyer: The deliberative turn in integration theory, in: Journal of European Public Policy 5/2006, S. 779-791.

Supranationalität als struktureller Rahmen politischen Handelns

Die Struktur politischen Handelns im europäischen Mehrebenensystem wird von seinem institutionellen Rahmen geprägt. Dieser setzt sich aus zwei Elementen zusammen: einer vertikalen und supranational geprägten Rechtsordnung, die normative Vorgaben für politisches Handeln macht und einer mitgliedstaatlich geprägten horizontalen Gewaltordnung, die von zentraler Bedeutung für die Umsetzung der normativen Vorgaben ist.[22] Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind keiner unabhängigen Gewalt untergeordnet und bleiben damit in eine lediglich horizontale Gewaltstruktur eingebunden. Gleichzeitig aber sind sie Mitglieder einer übergreifenden Rechtsgemeinschaft und somit in eine vertikale Rechtsstruktur integriert. Eine derartige vertikale Rechtsstruktur unterscheidet sich grundlegend von einer internationalen Rechtsstruktur. Die mitgliedstaatlichen Regierungen haben sich über die Instrumente der qualifizierten Mehrheit, des Anwendungsvorrangs europäischen vor nationalen Rechts und der Direktwirkung europäischen Rechts der Fähigkeit entledigt, die Gültigkeit außerstaatlichen Rechts auf ihrem Hoheitsgebiet kontrollieren zu können. Sie haben damit bewusst die Ausübung souveräner Rechte mit dem Vorbehalt ihrer Gemeinschaftsverträglichkeit versehen. Eine supranationale Ordnung unterscheidet sich ebenfalls grundlegend vom Nationalstaat. Die supranationalen Institutionen und ihre Rechtsnormen sind dem Staat zwar normativ übergeordnet, da sie autoritative Rechtsentstehung und -auslegung betreiben. Gleichzeitig aber verfügt nur der Nationalstaat über die Ressourcen, diese Regeln auch mit Zwang durchzusetzen.

Eine supranationale Ordnung darf trotz ihrer vertikalen Rechtsordnung und trotz der vergleichsweise geringen Kontrolle der Regierungen über den Prozess der Rechtsentstehung und -anwendung nicht mit einer staatlichen Ordnung gleichgesetzt werden. Der Europäische Gerichtshof hat in letzter Konsequenz keine Möglichkeit, seine Entscheidungen zwangsweise gegen die Mitgliedstaaten durchzusetzen, sondern muss darauf vertrauen, dass sie von den zuständigen mitgliedstaatlichen Stellen auch akzeptiert werden. Auch die Frage, ob ein nationales Gericht eine Entscheidung überhaupt dem Europäischen Gerichtshof vorlegt, steht in einer direkten Beziehung zu akzeptanzrelevanten Überlegungen: jeder Vorlageakt setzt immer voraus, dass ein Gericht subjektiv zu der Ansicht kommt, dass die strittige Frage in die Kompetenz europäischen Rechts fällt und eine entsprechende Anfrage an den Europäischen Gerichtshof stellt. Wo diese unterbleibt, da findet auch keine Anwendung europäischen Rechts statt. Hierbei handelt es sich nicht um eine bloß theoretisch relevante Problematisierung; sowohl die historische Entwicklung des Vorabentscheidungsverfahrens als auch seine praktische Verwendung zeigen, dass die mitgliedstaatliche richterliche Praxis hier durchaus Ermessensspielraum hat.[23] Supranationalität ist eine Form der rechtspolitischen Integration, die wesentlich davon abhängig ist, dass sowohl ihre gouvernementalen Adressaten als auch die mitgliedstaatlichen Gerichte in einen kooperativen Prozess der Begründung und Überzeugung eingebunden werden und die daher nur in engen Grenzen hierarchische Elemente aufweisen kann.

22 Ganz ähnlich schon Joseph H.H. Weiler: The community system: The dual character of supranationalism, in: Yearbook of European Law 1/1981, S. 267-306, hier S. 267.

23 Karen J. Alter: Establishing the supremacy of European law: The making of an international rule of law in Europe, Oxford 2001.

Demokratische Regierungen sind die wichtigsten Akteure

Regierungen müssen sich im europäischen Mehrebenensystem die politische Bühne mit anderen Akteuren teilen. Die Europäische Kommission, das Parlament und der Europäische Gerichtshof sind ebenso von zentraler Bedeutung für das Verständnis europäischer Politik wie lobbyistische Verbände und Nichtregierungsorganisationen. In einer theoretisch fokussierten und damit dem Ziel der konzeptionellen Sparsamkeit verschriebenen Betrachtung, ist es gleichwohl notwendig, unterschiedliche Akteursgruppen nach ihrer relativen Bedeutung zu unterscheiden. Relative Bedeutung erhalten in der Politik grundsätzlich solche Akteure, die über relevante Ressourcen verfügen, um die politische Agenda bestimmen und Entscheidungen beeinflussen zu können. In der Europäischen Gemeinschaft scheint hier auf den ersten Blick sowohl der Kommission als auch dem Parlament eine zentrale Bedeutung zuzukommen. Die Kommission hat das alleinige Vorschlagsrecht und das Parlament über das Mitentscheidungsverfahren ein faktisches Vetorecht für Rechtsakte. Bei einer genaueren Betrachtung weicht die These einer zentralen Machtstellung beider Institutionen allerdings sehr schnell auf. Die generellen Linien der Politik werden in der Europäischen Union vom Europäischen Rat festgelegt und der Kommission kommt in den meisten Fällen lediglich die Aufgabe zu, die generelle Agenda der Mitgliedstaaten in konkrete Rechtsakte umzusetzen. Gegen die Mitgliedstaaten kann die Kommission keine langfristige Politik machen. Auch das Recht des Parlamentes, Rechtsvorschläge des Rates zu blockieren, erscheint schon sehr viel weniger eindrucksvoll, wenn wir es in Relation dazu setzen, dass dieses Recht auf die Europäische Gemeinschaft beschränkt ist und in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) nicht greift.

Die Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene bedeutet daher nicht die Aufgabe des Souveränitätsanspruches der Mitgliedstaaten, sondern lediglich „die Bereitschaft, Souveränitätsrechte in einem Verbundsystem wahrzunehmen".[24] Auch die mitgliedstaatliche Akzeptanz von supranationalen Normen ist nur ungenügend verstanden, wenn sie als reiner Ausdruck einer gouvernemental wahrgenommenen Rechtspflicht betrachtet wird. Sie muss vielmehr als „autonomer freiwilliger Akt" verstanden werden, der die grundsätzlich jederzeit widerrufbare Einsicht in die Sinnhaftigkeit der europäischen Rechtsordnung zum Ausdruck bringt.[25] Dieser im politischen Alltagsgeschäft von der Routine der Rechtsbefolgung überdeckte Tatbestand kommt deutlich darin zum Ausdruck, dass supranationales Recht eben nicht zwangsbewehrt ist und es jedem Mitgliedstaat in letzter Konsequenz faktisch freisteht, den innerstaatlichen Rechtscharakter europäischen Rechts zu widerrufen und damit die europäische Rechtsgemeinschaft außer Kraft zu setzen.[26]

Trotz ihrer zentralen Rolle im europäischen politischen Prozess dürfen die Regierungen der Mitgliedstaaten nicht als autonome Akteure missverstanden werden. Als Repräsentanten demokratischer Gesellschaften müssen sie sich öffentlich für die von ihnen verfolgten Politiken rechtfertigen. Das schließt ebenfalls eine Beschränkung auf die bloße Befriedigung der politischen Wünsche dominanter Interessengruppen aus. Demokratische Regierungen sind

24 Rainer M. Lepsius: Die Europäische Union als Herrschaftsverband eigener Prägung, Harvard Jean Monnet Working Paper 7/2000, Harvard Law School, Cambridge 2000, S. 7.

25 Joseph H.H. Weiler: Federalism and constitutionalism: Europe's Sonderweg, Harvard Jean Monnet Working Paper 10/2000, Harvard Law School, Cambridge 2000, S. 13.

26 Es gibt in der Rechtswissenschaft allerdings ebenfalls die Ansicht, dass die Mitgliedstaaten über diese Kompetenz nicht mehr verfügen, da die EU eine Union von Staaten und Bürgern sei und die Mitgliedstaaten daher nicht eigenständig Rechte der Unionsbürgern liquidieren dürften. Ich verdanke diesen Hinweis einem der Gutachter.

der permanenten öffentlichen Kritik ausgesetzt und können nur sehr beschränkt parteiliche Politik machen. Um wieder gewählt zu werden müssen sich Regierungen, auch wenn sie aus kleineren Parteien zusammengesetzt sind, faktisch als Volksparteien verhalten. Das Gesellschaftsmodell der deliberativen Theorie ist damit die kritische und Rechtfertigung einfordernde Öffentlichkeit.

In der Realität werden hier oft Abstriche gemacht werden müssen. Es ist empirisch sicherlich zutreffend, dass die von Politikern wahrgenommene öffentliche Meinung in vielen Fällen identisch mit der veröffentlichten Meinung ist. Die veröffentlichte Meinung ist zudem Gegenstand von Skandalisierungen und ökonomischen Interessen und weicht mitunter gravierend von der idealtypisch gedachten Agora ab. Das Modell einer Rechtfertigung einfordernden Öffentlichkeit wird hierdurch allerdings nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Regierungen würden durch diese Einschränkungen nur dann weniger stark rechenschaftspflichtig werden, wenn es ein hohes Maß an Abhängigkeit der veröffentlichten Meinung von Regierungsinteressen oder gar eine enge personelle Verflechtung zwischen beiden gäbe. Dieses ist zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, lässt sich heute allerdings nur in wenigen Mitgliedstaaten beobachten.

Diskurs als Prozess

Das wesentliche Bindungsglied zwischen den europäischen Regierungen sowie zwischen den Regierungen und den von ihnen repräsentierten Gesellschaften ist daher der permanente politische Diskurs und die konstruktive Auseinandersetzung. Europa verstehen kann daher auch nicht bloß bedeuten, Machtasymmetrien und Hierarchien zu analysieren oder technische Antworten auf ebensolche Probleme zu beschreiben. Europa wird im Kern von verständigungsorientierten politischen Diskursen zusammengehalten und hört dort auf zu funktionieren, wo die Grenze der Verständigung zwischen Gesellschaften und den sie repräsentierenden Regierungen erreicht ist.

Die deliberative Integrationstheorie setzt genau hier an und unterscheidet politische Diskurse danach, welches Potenzial der Verständigung sie haben. Zwei Grundtypen sind die Verhandlung und die Argumentation.[27] Die Verhandlung lässt sich als das Austauschen von Versprechen und Drohungen verstehen und führt insbesondere in bilateralen Konstellationen oftmals zügig zu Einigungen. Der Verhandlungsmodus weist allerdings in multilateralen Konstellationen auch ein gravierendes Problem auf. Wenn die Kosten der Überwachung mitgliedstaatlicher Rechtseinhaltung hoch und die Fähigkeiten zur Erzwingung von Rechtsgehorsam niedrig sind, müssen Regelungsadressaten eine eigene Motivation zur Rechtsbefolgung haben. Diese Motivation setzt im Normalfall voraus, dass eine Regelung von ihren Adressaten für inhaltlich angemessen gehalten wird und dass alle relevanten Argumente im Rechtssetzungsprozess abgewogen und entsprechend geprüft wurden. In internationalen Organisationen wird daher zumeist nicht nur verhandelt, sondern ebenfalls argumentiert. Der von Wallace und Hayes-Renshaw beschriebene „instinktive Rekurs auf den Konsens“[28] und die Sparsamkeit, mit der Abstimmungen im Rat eingesetzt werden, finden hier ihren tieferen Grund. Europa ist nur dann effektiv, wenn es überzeugt.

---

27 Ausführlich hierzu Thomas Saretzki: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: Volker von Prittwitz (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interesse und Macht in der Umweltpolitik, Opladen 1996, S. 19-39.

28 Hayes-Renshaw/Wallace: Executive power in the European Union, 1995.

Überzeugen ist allerdings gerade in einem multikulturellen Kontext mit unterschiedlichen Regelungstraditionen und ökonomischen Anpassungskosten außerordentlich schwierig. Delegierte werden nicht nach Brüssel geschickt, um sich überzeugen zu lassen, sondern sollen nationale Positionen mit allem angemessenen Nachdruck vertreten. Delegierte, die ihren Ministern zu Hause berichten, dass sie sich von den besseren Argumenten anderer Delegationen haben überzeugen lassen, werden selten freudig begrüßt. Das europäische Recht hat hier eine außerordentlich wichtige Funktion als Anreizstruktur für die Transformation von Verhandlungen in Argumentationen und damit die Ermöglichung von Überzeugungsprozessen. Der zentrale Anreiz für diesen transformativen Akt wird vom europäischen Recht über die Konditionalisierung der Legitimität von gouvernementalen Präferenzen erzeugt: Gouvernementale Präferenzen werden in einer rechtsbasierten Gemeinschaft wie der Europäischen Gemeinschaft nicht mehr als intrinsisch legitimer Ausdruck innerstaatlicher Meinungsbildungsprozesse verstanden, sondern nur noch dann und nur insoweit als legitim betrachtet, wie sie in widerspruchsfreier Übereinstimmung mit dem Vertragsrecht stehen. Regierungen werden dadurch im politischen Diskurs genötigt, Gründe für ihre Präferenzen anzugeben und deren widerspruchsfreie Übereinstimmung darzulegen.

Die Konditionalisierung der Legitimität gouvernementaler Präferenzen führt im Ergebnis dazu, dass dort argumentatives Handeln eingefordert wird, wo ansonsten die Machtdifferenzen der Staaten und der Verhandlungsprozess die Politik bestimmen würden. Durch das Recht werden zwar sicherlich nicht alle Machtasymmetrien herausgefiltert. Und ebenfalls wird es immer wieder vorkommen, dass ausschließlich national motivierte Anliegen vorgetragen werden. Gleichzeitig aber führt das Initiativmonopol der Kommission dazu, dass derartige Anliegen kaum Aussichten haben, zur Grundlage für einen Rechtsakt zu werden. Auch in den anwendungsbezogenen Bereichen, wie der Notifikation von handelsrelevanten nationalen Rechtsakten, haben argumentativ nicht rechtfertigbare Handlungen kaum eine Chance, der Kontrolle durch die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten zu entgehen, sondern würden im Zweifelsfall Gegenstand einer rechtlichen Prüfung durch den Europäischen Gerichtshof werden. Empirisch lässt sich diese Konditionalisierung der Legitimität von Präferenzen in einer Vielzahl von Bereichen beobachten. Das wohl bekannteste Beispiel hierfür ist die seit dem Urteil ‚Cassis de Dijon'[29] geltende Grundregel der Rechtfertigungsbedürftigkeit nationaler Beschränkungen des freien Handels. Artikel 28 EGV sieht hierzu vor, dass alle mengenmäßigen Beschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung grundsätzlich verboten sind wenn sie sich nicht auf die Ausnahmetatbestände des Artikels 30 EGV berufen können. Hierzu gehören unter anderem Einfuhrbeschränkungen, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, des Verbraucherschutzes oder des Umweltschutzes verhängt wurden. Handelsbeschränkende nationale Maßnahmen, die sich nicht unter diese Gründe fassen lassen, sind untersagt.

Während Machtasymmetrien und nationale Egoismen in einer intergouvernementalen Struktur dominante Phänomene sind, haben sie in einer supranationalen und damit rechtsbasierten Struktur nur noch beschränkte Auswirkungen auf den Gehalt legislativer Prozesse. In dem argumentationsbasierten Repräsentationsmodus supranationaler Politik ist es von untergeordneter Bedeutung, ob ein Argument von einem großen oder kleinen Staat vorgebracht wurde. Wichtig ist ausschließlich die Frage, ob das vorgebrachte Argument rechtlich belastbar ist. Was letztlich zählt sind nicht akteursbezogene Merkmale und die Glaubhaftigkeit von Drohungen und Versprechen, sondern die Güte eines Arguments. Der territoriale Repräsentationsmodus der intergouvernementalen Politik wird in einer supranationalen Struktur

29 Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 20.2.1979, Rs. 120/78, Slg. 1979, 649.

somit von einem argumentationsbasierten Repräsentationsmodus gleichzeitig eingerahmt und diszipliniert. Durch die Konditionalisierung der Legitimität gouvernementaler Präferenzen und ihre Einbindung in die Pflicht zur Rechtfertigung beuten supranationale Institutionen das Verständigungspotenzial diskursiver Verfahren aus und verleihen sachhaltigen Anliegen auch dann Nachdruck, wenn sie im Widerspruch zu machtvollen Interessen stehen. Empirisch ist hier natürlich auch wieder eine Relativierung einzufügen. Machtbasierte Verhandlungsprozesse werden niemals vollständig vom Recht in verständigungsorientierte Argumentationen überführt. Das Recht mildert die Asymmetrien ab, aber es löst sie nicht auf.

Es gibt in der Europäischen Gemeinschaft noch einen zweiten wirkungsvollen Mechanismus, der diskursive Verfahren befördert. Das in den meisten Fällen zur Anwendung kommende qualifizierte Mehrheitsverfahren schafft für Regierungen immer dann einen Anreiz zum vernünftigen Argumentieren, wenn sie bisher unentschiedene Staaten von der Richtigkeit der eigenen Position überzeugen wollen. Sowohl die Befürworter als auch die Gegner einer Regelung müssen in einem qualifizierten Mehrheitsverfahren den Versuch unternehmen, eine breite Koalition für die Unterstützung eines Projektes zu schmieden oder aber eine Gruppe von Staaten zusammenzubringen, die sich diesem Projekt entgegenstellt. Für das Schmieden von Koalitionen lassen sich grundsätzlich natürlich nicht nur Argumente, sondern auch Drohungen und Versprechungen einsetzen. Qualifizierte Mehrheitsverfahren gehen daher nicht notwendigerweise mit guten Argumenten und rechtfertigungsorientierten Diskursen einher. Gleichzeitig aber sind Versprechungen und Drohungen nicht für alle Staaten gleichermaßen glaubwürdig formulierbar. Gerade kleineren Staaten fehlen oftmals die notwendigen politischen und ökonomischen Ressourcen. Hinzu kommt, dass auch für die größeren Staaten die Kosten verhandlungsbasierter Strategien proportional zu der Anzahl von Staaten zunehmen, die zu einer Koalition zusammengeführt werden sollen: Um zwei Staaten auf dem Verhandlungsweg zu überzeugen, muss ein aktiv verhandelnder Staat beiden Parteien entweder kostenintensive Versprechungen machen oder entsprechend glaubwürdige Drohungen artikulieren. Bei vier Staaten verdoppeln sich die Kosten, da nunmehr für eine doppelt so große Anzahl von Akteuren positive oder negative Anreize geschaffen werden müssen. Wenn wir diesen Gedanken konsequent fortsetzen, kommen wir schnell zu der Einsicht, dass Verhandlungsstrategien insbesondere in bilateralen Situationen attraktive Instrumente zur Realisierung von politischen Koalitionen sind, während sich diese Attraktivität mit zunehmender Anzahl von Staaten, die ‚überzeugt' werden sollen, schnell verringert. Im Gegenzug gewinnen argumentationsbasierte Strategien, die an gute Gründe appellieren, an Attraktivität, da die Kosten eines Arguments unabhängig von der Anzahl seiner Adressaten sind. Qualifizierte Mehrheitsverfahren und die Notwendigkeit der Realisierung staatenübergreifender politischer Koalitionen haben damit gerade bei einer größeren Anzahl von Staaten eine hohe Wahrscheinlichkeit, zu argumentativen Interaktionsformen zu führen.

Die deliberative Erklärung der Krise der Europäischen Union

Deliberative Verfahren sind in der Europäischen Union nicht überall gleichermaßen ausgeprägt. Grundsätzlich lassen sie sich eher in der Europäischen Gemeinschaft als in intergouvernementalen Bereichen der Europäischen Union beobachten, da nur hier eine entsprechende Dichte von justiziablen Rechtsnormen existiert. Aber auch in der Europäischen Gemeinschaft sind deliberative Verfahren stark asymmetrisch ausgeprägt. Während in den intergouvernementalen Beziehungen die rechtlichen Vorgaben für die Rechtfertigung von Politik fest institutionalisiert und über die Zeit eher dichter geworden sind, lässt sich in der Anbindung von Regierungshandeln an die Kontrolle durch nationale Öffentlichkeiten und

Parlamente ein gegenteiliger Prozess beobachten. Die Verlagerung von politischen Kompetenzen auf die europäische Ebene läuft der Etablierung von institutionellen Strukturen, die innerstaatliche Rechtfertigung und Begründung einfordern, weit davon.

Das Auseinanderfallen von politischen Kompetenzen und institutionell abgesicherten Rechtfertigungspflichten der Regierungen gegenüber ihren Gesellschaften ist besonders weitreichend in der intergouvernementalen GASP und der PJZS. Hier werden grundlegende Fragen der inneren und äußeren Sicherheit behandelt, ohne dass das Europäische Parlament ein Mitbestimmungsrecht hat oder der Europäische Gerichtshof für die rechtliche Kontrolle zuständig ist. Dort, wo Verhandlungen außerhalb öffentlicher Kontrolle und rechtlicher Überprüfung stattfinden, sind weder effektive Argumentationen noch das Einlösen von politischen Rechtfertigungspflichten zu erwarten. Ohne die öffentliche Rechtfertigung von Politik aber entsteht leicht Misstrauen gegenüber der Macht. Misstrauen aber führt in einer Demokratie wiederum gewöhnlich zu politischem Widerstand. Legitimitätskrisen sind damit letztlich Vertrauenskrisen, die sich aus der zunehmenden Unsicherheit der Gesellschaften gegenüber der Art der Wahrnehmung politischer Kompetenzen speisen.

Für die Erklärung der aktuellen Krise der Union ist dieser Zugriff ganz offensichtlich relevant. Nach wie vor ist die Europäische Union in weiten Teilen ein technokratisch-intergouvernementales Regime, in dem die wichtigsten Entscheidungen von den Regierungen hinter verschlossenen Türen und unter Ausschluss breiterer gesellschaftlicher Kreise getroffen werden.[30] Es ist zwar zutreffend, dass der Ministerrat gelegentlich öffentlich tagt und ebenfalls ist es richtig, dass die Kompetenzen des Parlamentes über die Zeit immer weiter ausgebaut wurden. Gleichzeitig aber wurde der Europäische Rat in seiner Rolle als Agenda setzende Institution bestärkt und wurde dem Parlament die Kompetenz verweigert, eigenständig die politische Agenda der Europäischen Union bestimmen zu können. Das Parlament ist daher letztlich lediglich in seiner Funktion gestärkt worden, den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, ihre im Europäischen Rat gefundene Agenda umzusetzen. Die wichtigsten politischen Entscheidungen und Weichenstellungen der europäischen Politik finden aber nicht im Parlament – oder auch nur zwischen Parlament und Ministerrat –, sondern hinter den verschlossenen Türen des Europäischen Rates statt. Im Europäischen Rat werden die Grundzüge der europäischen Außenpolitik formuliert, werden die wichtigsten Beamten der europäischen Institutionen ernannt, werden vertragsverändernde Regierungskonferenzen initiiert und verabschiedet, und wird de facto über die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten entschieden.

Es ist daher auch nicht überraschend, dass fast alle der wirklich wichtigen politischen Weichenstellungen der letzten fünfzehn Jahre auf rein intergouvernementale Beschlüsse zurückgehen: Die mitgliedstaatlichen Exekutiven handelten die Wirtschafts- und Währungsunion, den Stabilitätspakt und die Osterweiterung der Europäischen Union unter sich aus. Der Umbau der Union in einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die hiermit einhergehende Ausdehnung gouvernementaler Kompetenzen in den Bereich der inneren Sicherheit wurde den europäischen Gesellschaften vom Europäischen Rat als eine notwendige Reaktion auf die Terrorismusgefahr präsentiert und ebenso per intergouvernementaler Deklaration verkündet wie der Ausbau der militärischen Komponente der GASP und die hiermit einhergehende schleichende Militarisierung der europäischen Außenpolitik. In den wichtigen Fragen der europäischen Politik gibt es daher weder eine institutionalisierte

30 Jürgen Neyer/Michael Schroeter: Deliberative Europe and the rejected constitution, in: Erik Oddvar Eriksen/Christian Joerges/Florian Rödl (Hrsg.): Law and democracy in the post-national-union, Arena-Report 1/2006, S. 61-90.

Opposition noch publikumswirksame Foren der Auseinandersetzung mit abweichenden Meinungen.

Auch die Reaktion der Europäischen Union auf die Herausforderung der Globalisierung ist nicht gerade von öffentlicher Teilhabe geprägt. Die Politiken der Union beschränken sich weitestgehend auf Maßnahmen zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und neuen Technologien und haben keinerlei Sensibilität für die sozialen Ängste ihrer Bürger. Die Entwicklung einer europäischen Beschäftigungsstrategie ist über unverbindliche Empfehlungen nicht heraus gekommen. Aufgrund der einseitigen Konzentration der europäischen Politik auf die Beförderung der negativen Integration gilt der Begriff der Europäisierung für viele als synonym für die sozialen Verwerfungen der Globalisierung. Die Osterweiterung steht im Bewusstsein vieler Menschen nicht für die historische Überwindung der Teilung des Kontinentes, sondern für erhöhten Wettbewerbsdruck und weiteren Arbeitsplatzverlust. Aus der ehemaligen Hoffnung auf eine Antwort auf die Globalisierung ist das trojanische Pferd der Globalisierung geworden.

Es geht hier nicht darum, einzelne dieser Politiken inhaltlich zu kritisieren. Für alle lassen sich vielmehr durchaus gute inhaltliche Gründe vorbringen. Das zentrale Problem liegt tiefer. Mit der Osterweiterung, dem Stabilitätspakt, der Militarisierung der GASP und der Globalisierung hat die Union die ‚Nichtsichtbarkeitsschwelle' überschritten und den ehemals so wirkungsvollen permissiven Konsens in Frage gestellt. Die Europäische Union ist relevant und politisch erwachsen geworden. Damit aber hat sie sich automatisch auch mit wachsender Kritik auseinanderzusetzen und muss auf sie eingehen.

Hier kann die Europäische Union ausnahmsweise mal von den Mitgliedstaaten lernen: Die mitgliedstaatlichen Demokratien haben sich in der Vergangenheit gerade deswegen als eine außerordentlich stabile und legitime Form der Gestaltung politischer Ordnung erwiesen, weil sie der kritischen Opposition gegen spezifische Politiken einen prominenten und öffentlichkeitswirksamen Platz im politischen System eingeräumt haben. Die Permanenz von gleichzeitig kritischer und konstruktiv eingebundener Opposition ist eines der wichtigsten Erfolgsrezepte der Demokratie. Die alltägliche Kritik und Rechtfertigung im Parlament, in den Medien und über Regierungserklärungen hat die außerordentlich wichtige Funktion, dass sich die Opposition an einzelnen Politiken abarbeiten kann und sich damit nicht gegen das System als solches wenden muss. In der Europäischen Union aber fehlt genau diese Alltäglichkeit der institutionalisierten Auseinandersetzung mit Kritik.

Es wird Zeit, dass sich die europäischen Entscheidungsverfahren dem anpassen. Der wichtigste Schritt auf diesem Weg ist es, der Opposition gegen spezifische europäische Politiken einen institutionellen Platz einzuräumen, damit die Opposition gegen das europäische Integrationsprojekt ein Randphänomen bleibt. Wer die Deliberation und damit auch die kritische Opposition in Europa verhindert, droht hingegen das europäische Projekt selbst zu gefährden. Es kann daher auch überhaupt nicht überzeugen, wenn mitgliedstaatliche Regierungen heute versuchen, den Reformvertrag als technisches Instrument klein zu reden und ohne die Durchführung von Referenden von ihren nationalen Parlamenten annehmen zu lassen. Mit den Referenden zum Verfassungsvertrag hat sich in Europa die Norm etabliert, dass größere Integrationsfortschritte der explizit erteilten gesellschaftlichen Zustimmung bedürfen. Mit der inzwischen eingeübten Praxis der Durchführung von Referenden ist den Mitgliedstaaten die Flasche mit dem eingeschlossenen Geist der Bürgerteilhabe aus der Hand gefallen. Sie haben damit eine normative Realität geschaffen, hinter die sie nur noch um den Preis einer weiteren Entfremdung der Europäischen Union von ihren Bürgern werden zurückfallen können. Wenn dieses vermieden werden soll – und das muss es, wenn die Europäische Union längerfristig als legitim anerkannt bleiben will – dann werden die mitglied-

staatlichen Regierungen nicht umhin kommen, ihr Umgehen mit der Europäischen Union grundlegend zu ändern. Eine zentrale politische Forderung muss daher heute lauten, mit dem Europäischen Rat das eigentliche Machtzentrum der Europäischen Union zu parlamentarisieren und diesen reformierten Europäischen Rat die Kommission wählen zu lassen. Nur so lässt sich der notwendige konstruktive Streit in die Union importieren und damit gewährleisten, dass er sich nicht als unkonstruktive Frustration gegen das System als solches wendet.

Fazit

Die deliberative Integrationstheorie ist eine Antwort auf die Defizite der aktuellen Integrationsforschung. Im Gegensatz zum Intergouvernementalismus betont die deliberative Theorie die zentrale Rolle der mitgliedstaatlichen Gesellschaften im Integrationsprozess sowie des europäischen Rechts als Verständigung förderndes Medium. Die deliberative Integrationstheorie setzt sich ebenfalls vom Funktionalismus ab. Sie sieht keinen Automatismus der Integration vor, sondern rechtsbasierte Entscheidungsprozesse, die sowohl zu einem Mehr als auch einem Weniger an Integration führen können. Integrationsfortschritte werden in einer deliberativen Perspektive als rechtfertigungsbedürftige Verlagerungsprozesse von politischer Macht verstanden. Mehr Integration verlangt immer auch ein Mehr an Rechtfertigung. Dort wo diese Rechtfertigung unterbleibt oder als unglaubwürdig wahrgenommen wird, entsteht Misstrauen und letztlich politischer Widerstand.

Die wesentliche Stärke einer deliberativen Integrationstheorie liegt in ihrer gesellschaftstheoretischen Aktualität. Sie basiert auf einem Gesellschaftsverständnis, das die Begriffe der Öffentlichkeit und der Demokratie nicht systematisch ausblendet, sondern ihnen einen zentralen analytischen Platz einräumt. Damit wird sie zu einem Instrument, das sowohl die Realität zu erklären beanspruchen als auch normative Reflexionen anleiten kann. Die Grenzen der Erklärungskraft einer deliberativen Integrationstheorie liegen dort, wo ihre Grundannahmen empirisch unzutreffend sind. Wo die Gesellschaften der europäischen Mitgliedstaaten die europäische Politik nicht kritisch beobachten und wo von Mandatsträgern keine Rechtfertigung für politisches Handeln eingefordert wird, da ist auch nicht anzunehmen, dass deliberative Strukturen entstehen. Die Erklärungskraft einer deliberativen Theorie hängt damit letztlich von dem Ausmaß ab, zu dem Öffentlichkeit entweder bereits besteht oder zumindest Rechtfertigung eingefordert wird. Wo aber weder das eine noch das andere existiert, da sind auch die Grenzen der Erklärungskraft einer deliberativen Integrationstheorie erreicht.

Die Zukunft der Europäischen Union oder die Zukunft des Paradigmas der Einheit

*Wolfgang Schmale**

Über die ‚historische Zukunft Europas' nachzudenken, stellt eine wirkliche Herausforderung dar.[1] Die Formulierung ist auf anregende Weise ungewöhnlich, denn das Adjektiv ‚historisch' scheint eigentlich nicht zu ‚Zukunft', sondern, wenn, dann zu ‚Vergangenheit' zu gehören. Aber ebenso wie über die politische oder ökonomische Zukunft debattiert werden kann, ist die Frage nach der historischen Zukunft berechtigt. Im Kern geht es darum zu überlegen, ob bestimmte historische Voraussetzungen, die im Lauf der letzten Jahrzehnte oder vielleicht auch Jahrhunderte entstanden sind, auch in Zukunft Gültigkeit beanspruchen werden oder nicht. Geschichte besteht aus permanentem Wandel, mal schneller, mal langsamer, mal radikaler, mal unmerklicher, mal stehen die Kontinuitäten im Vordergrund, mal die Brüche, die ‚Neuanfänge' oder gar die ‚Stunde Null', wie sie die französischen Revolutionäre 1789 gekommen sahen. Nicht nur der radikale, offensichtliche, sondern auch der weniger offensichtliche, manchmal fast unmerkliche Wandel bedarf unserer Aufmerksamkeit, wenn wir in die Zukunft blicken.

Die ‚Zukunft Europas' bedeutet faktisch die ‚Zukunft der Europäischen Union'. Auch jene europäischen Länder, die derzeit nicht der Europäischen Union angehören, positionieren sich überwiegend im Verhältnis zur Union. Das gilt für eine Gruppe von Ländern, die gewissermaßen von EU-Mitgliedsländern umgeben sind oder direkt an sie angrenzen (Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra, San Marino, Norwegen, Island) und mit der Europäischen Union eng verflochten sind. Das gilt für eine zweite Gruppe von aktuellen Beitrittskandidaten (Kroatien, Türkei), mit denen bereits verhandelt wird. Das gilt für eine dritte Gruppe, für die die Frage eines künftigen Beitritts konkret diskutiert wird, auch wenn eine Vielzahl spezieller Probleme noch der Lösung harrt (Serbien, Montenegro, Albanien, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien; Kosovo: bis auf Weiteres ein Sonderfall). Für die Ukraine spielt der Bezug auf die Europäische Union eine durchaus notable, wenn auch kontroversielle Rolle. Am wenigsten scheint ein Bezug zur Europäischen Union in Belarus und Moldova Aktualität zu besitzen.

Blickt man auf die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Kaukasus- sowie zentralasiatischen Staaten, zwischen der Union und den Staaten des Nahen Ostens sowie den südmittelmeerischen Staaten (insbesondere Maghreb), dürfte es für die Länder der dritten Gruppe und die weiteren genannten auf mittlere oder längere Sicht kaum eine Alternative geben als sich der Union immer mehr anzunähern. Russland bleibt in dieser Zukunftsprojektion eine schwer zu berechnende Größe: Wird es eine attraktive Alternative zur Union für die Ukraine, Belarus, Moldova, für die Kaukasus- und zentralasiatischen Länder darstellen können und wollen? Wie wird es sich selbst im Verhältnis zur Europäischen Union sehen und definieren?

---

* O. Univ. Prof. Dr. Wolfgang Schmale, Institut für Geschichte, Universität Wien.

1 Der Text basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser auf der wissenschaftlichen Konferenz „50 Jahre Römische Verträge" im Rahmen des Panels „Die historische Zukunft Europas" gehalten hat. Die Konferenz wurde vom Institut für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration und dem Centre International de Formation Européenne in Berlin durchgeführt. Angesichts der breiten, hier relevanten Literatur beschränken sich die Anmerkungen auf ein Minimum.

Trotz dieser offenen Frage ändert sich nichts an der Feststellung, dass die ‚Zukunft Europas' nichts anderes als die ‚Zukunft der Europäischen Union' ist, die ‚historische Zukunft' der Union wird wohl – oder übel – über die Zukunft der anderen europäischen Regionen und Staaten mitbestimmen.

Das Paradigma der Einheit

Die ‚historische Zukunft' stellt ein weites Feld dar, aus dem vor allem ein Aspekt herauszugreifen ist, von dem zu erwarten ist, dass er wesentlich die Zukunft beeinflusst. Es handelt sich um das Verhältnis von ‚Einheit' und ‚Vielfalt', das sich in der Devise der Europäischen Union ‚In Vielfalt geeint' niederschlägt. Nicht erst der Gipfel im Juni 2007 in Brüssel hat offenbart, wie schwierig diese Devise inzwischen in der Praxis geworden ist. Es sind immer wieder nationale Vorbehalte, die eine europäische Einigung nicht nur erschweren, sondern gelegentlich verhindern, sodass Stillstand, jedenfalls kein Fortschritt im Sinne fortschreitender Integration eintritt. Es gab in den letzten Jahren Anlässe genug – wie das „Non" der Franzosen und das „Nee" der Niederländer 2005 zum Verfassungsvertrag –, um Zweifel am Paradigma der europäischen Einheit aufkommen zu lassen. Öffentlich wird es kaum in Frage gestellt. Vielen Kommentatoren in den Medien war die Erleichterung anzumerken, dass auf dem Gipfel im Juni 2007 eine Lösung für das gescheiterte Verfassungsprojekt gefunden wurde, die nur im umgangssprachlichen Sinne als ‚Einigung' bezeichnet werden kann – und dass eine ‚Spaltung' verhindert worden sei. Angesichts der Kriegsgeschichte des europäischen 20. Jahrhunderts, des „dunklen Kontinents", wie Mazower das Europa des 20. Jahrhunderts nannte,[2] der Abermillionen Toten, der Völkermorde, des Holocaust und der riesigen materiellen Schäden, versteht es sich geradezu von selbst, dass ‚Einheit' so etwas wie ein heiliges Wort darstellt. In Sachen europäischer Einheit nicht weiterzukommen, gar Rückschritte befürchten zu müssen, ruft auf dem Hintergrund des ‚dunklen 20. Jahrhunderts', wie Mazowers Titel abgeändert werden könnte, negative Emotionen hervor. ‚Europäische Einheit' steht für ein gelungenes Friedensprojekt, für Wohlstand, für eine Vielzahl von Freiheiten, für Sicherheit, die aus der Allgemeingültigkeit von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten erwächst. Dies erklärt mehr als hinreichend die emotionale Strahlkraft von ‚Einheit'.

Und ist es nicht so, dass der Ruf nach europäischer Einheit uns seit rund 700 Jahren begleitet? Ist er nicht der am meisten vertraute Ruf seit den politischen Europaplänen eines Pierre Dubois um 1306, eines Georg von Podiebrad (1464), eines Sully (1638), eines Abbé de Saint Pierre (1713), eines Kant (1795), eines Victor Hugo (1849), eines Aristide Briand (1930), eines Altiero Spinelli im Gefängnis von Ventotene (1941), der Geschwister Scholl (1942)?

Das Paradigma der Einheit zählt zum Inventar zentraler politischer Paradigmen in Europa. Ob nun – historisch – die Einheit der Kirche oder die europäische Universalmonarchie des Kaisers (des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation), die Einheit der National-Monarchien wie Portugal (seit der ersten Hälfte des 15. Jahrhunderts), Spanien (seit 1492), Frankreich und England (seit dem Mittelalter), die Einheit der (Stadt-)Republiken wie Venedig beziehungsweise die Vereinigten Niederlande oder die Einheit des Nationalstaats (besonders seit dem 19. Jahrhundert) gemeint ist, die jeweiligen politischen Gebilde werden grundsätzlich mittels eines Bildes von Einheit erfasst. Im Spätmittelalter und der Frühen Neuzeit wurden als Bilder der Einheit allegorische Figuren eingesetzt. Die Füh-

2 Mark Mazower: Dark Continent: Europe's Twentieth Century, London 1998.

rungsfiguren wie Papst, Kaiser, Könige oder Königinnen stellten gleichfalls Personifizierungen von Einheit dar. Auch Herrschaftsinsignien oder andere, weitere Bilder wie der Quaternionenadler des Heiligen Römischen Reiches[3] sprachen die Bild-Sprache der Einheit. Die Nationen und Nationalstaaten des ausgehenden 18. bis 20. Jahrhunderts wurden – ganz in der Tradition der Frühen Neuzeit – durch Personifizierungen wie die Germania, Francia (oder Marianne), Hispania oder durch mythische Heldenfiguren, zumeist vermeintliche oder auch ‚echte' Widerständler/innen gegen die römische Herrschaft (Hermann in ‚Deutschland', Vercingetorix in Frankreich, Viriathus in Spanien, Civilis in den Niederlanden, Boadicea in England, etc.) repräsentiert.[4] Die Beliebtheit der Personifizierungen als Bilder der Einheit ist eng verbunden mit der fundamentalen Vorstellung von ‚Körper', der ‚Wirklichkeit' und Metapher von Einheit schlechthin im Mittelalter und in der Neuzeit (bis weit in das 20. Jahrhundert hinein).

Dasselbe Paradigma und Bild der Einheit wurde auch auf Europa angewandt. Das Bild vom ‚Haus Europa' stammt aus dem 15. Jahrhundert, der Humanist (und spätere Papst) Enea Silvio Piccolomini benutzte es (1454), um die Einheit der europäischen Monarchien angesichts der Türkengefahr zu beschwören. Seit dem 16. Jahrhundert waren verschiedene und zahlreiche Varianten der Erdteilallegorie Europas im Umlauf, die Europa sehr eingängig als Christliche Republik repräsentierten. Im späten 17. und vor allem seit dem 18. Jahrhundert stellte die Erdteilallegorie Europa als Kultur (im Singular!) dar, im Grunde ein Synonym für Einheit. Die Kulturgeschichtsschreibung des 18. Jahrhunderts stellte alle Parameter bereit, derer es bedurfte, um Europa als einheitliche Kultur zu begreifen. ‚Europäische Kultur' im Singular wurde mit der Vorstellung vom ‚politischen System' Europas korreliert. Das gemeinsame war der Systembegriff: Kultur als System, die Beziehungen der europäischen Staaten zueinander als System. Das politische System wurde zumeist als Balance of Power bezeichnet, aber es hielt sich die Rede von der Christlichen Republik noch bis weit in das 18. Jahrhundert. Die Idee einer Heiligen Allianz, die der russische Zar 1815 aus Anlass des Wiener Kongresses lancierte, und die zunächst zwischen Russland, Österreich und Preußen geschlossen, später erweitert wurde, setzte die Idee der Christlichen Republik fort. Um die Einheit Europas auszudrücken – als politische Zielvorstellung oder als Tatsachenfeststellung, die sich dann zumeist auf Europa als Kultur bezog – blieben im 19. Jahrhundert die Erdteilallegorien im Gebrauch, aber es wurden auch neue Zielbegriffe geschaffen wie etwa – in Anlehnung an die USA, dem großen Vorbild für die Möglichkeit ‚großer' Demokratien – ‚Vereinigte Staaten von Europa'.[5]

Im 20. Jahrhundert wurde unter dem Eindruck zunächst des Ersten Weltkrieges Europäische Einheit genauer und praktischer gedacht. Die Vorstellung von einem föderal verfassten europäischen Staat, die in der Tradition des Begriffs ‚Vereinigte Staaten von Europa' steht, übersetzt das Paradigma der Einheit am konkretesten. Die Idee hatte auch unter vielen Widerstandsgruppen im Zweiten Weltkrieg Anhänger. Die Bedeutung der Föderalisten nach 1945 ist hoch anzusetzen, selbst wenn keines der realisierten Projekte wie die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) die föderalistische Konzeption Europas umsetzte. Europäische Föderalisten finden sich auch heute im Europäischen Parlament, sie tra-

3 Rainer A. Müller (Hrsg.): Bilder des Reiches, Sigmaringen 1994.

4 Details bei Hagen Schulze: Staat und Nation in der europäischen Geschichte, 2. Aufl., München 1995, S. 109.

5 Die Bildsprache der europäischen Einheit ist genauer untersucht bei: Wolfgang Schmale: Europapropaganda, in: Rainer Gries/Wolfgang Schmale (Hrsg.): Kultur der Propaganda, Bochum 2005, S. 285-304. Die Idee europäischer Einheit ist am besten dargestellt bei: Derek Heater: Europäische Einheit – Biographie einer Idee. Übersetzt und annotiert von Wolfgang Schmale und Brigitte Leucht, Bochum 2005 (Englisch: The Idea of European Unity, London 1992).

ten im Konvent, der den Entwurf für einen Verfassungsvertrag ausarbeitete, auf, es gibt föderalistische Vereinigungen.[6]

Der nach 1945 konkret beschrittene Weg wurde mit anderen, aber nicht weniger auf Einheit zielenden, Leitbegriffen beschritten: Der wichtigste wurde ‚Integration'.[7] Es verdient festgehalten zu werden, dass dieser Begriff ähnlich wie das Paradigma ‚Vereinigte Staaten' aus den USA nach Europa kam. Paul Hoffman, Administrator der amerikanischen Marshallplan-Verwaltung, führte ihn in einer Rede am 31. Oktober 1949 vor der ‚Organization of European Economic Cooperation' (OEEC, Vorgängerin der OECD) ein. ‚Integration' bildete fortan ein semantisches Feld mit Gemeinschaft beziehungsweise Union. Integration gehört zur Kategorie der Prozess-Begriffe, Integration ist ein Ziel, das am Ende eines mehr oder weniger langen Entwicklungsprozesses steht und zu dessen Erreichen bestimmte Maßnahmen gemeinsam getroffen und umgesetzt werden. Die Eckpunkte des im Allgemeinen Integration genannten Prozesses wurden im EWG-Vertrag (25. März 1957) in der Präambel formuliert. Einige dieser Eckpunkte, die zugleich ein semantisches Feld ergeben, seien in aller Kürze in Erinnerung gerufen (Begriffe der Einheit sind kursiv gesetzt, Begriffe der Integration sind unterstrichen): „die *Grundlagen* für einen *immer engeren Zusammenschluß* der europäischen Völker <u>schaffen</u>"; „durch *gemeinsames* <u>Handeln</u> … <u>Fortschritt</u> … <u>sichern</u>; … die Europa *trennenden Schranken* <u>beseitigen</u>"; „zur <u>Beseitigung</u> der bestehenden Hindernisse (ist) ein *einverständliches Vorgehen* erforderlich"; „ihre Volkswirtschaft … *einigen* und deren *harmonische* <u>Entwicklung</u> … <u>fördern</u>"; „*gemeinsame* Handelspolitik zur <u>fortschreitenden Beseitigung</u> der Beschränkungen"; „durch diesen *Zusammenschluß* ihrer Wirtschaftskräfte *Frieden und Freiheit zu wahren* und zu <u>festigen</u>, und mit der Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu dem *gleichen hohen Ziel bekennen*, sich diesen <u>Bestrebungen</u> anzuschließen"; etc. Der heute im Vordergrund stehende Unionsbegriff wurde 1972 in Paris (Europäischer Gipfel) aufgewertet, als die „Umwandlung" der „Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten in eine Europäische Union" zum wichtigsten Ziel erklärt wurde. Im sogenannten Spinelli-Bericht des Europäischen Parlaments von 1984 wurde versucht, den Unionsbegriff in der Tradition der europäischen Föderalisten verfassungsrechtlich zu konkretisieren. Durchgesetzt hat sich die Formulierung weiterer gemeinsamer Ziele, die sich vorrangig auf Demokratie und Menschenrechte beziehen, sowie der Zusammenbau von bisheriger Integration in Gestalt supranationaler Institutionen mit Elementen des Intergouvernementalismus.[8] Nach Außen wird die Einheit durch im Grunde typisch nationalstaatliche Symbole vermittelt: Flagge, Hymne, Europatag (analog zu den Nationalfeiertagen). Hinzukommt eine (schon zitierte) Devise – wohingegen heute keineswegs alle Nationalstaaten über eine Devise verfügen (Frankreich allerdings besitzt gleich zwei Leitsprüche aus der jakobinischen Phase der Französischen Revolution: La République une et indivisible; Liberté, Egalité, Fraternité).

Diese heuristisch zusammengestellten Fakten belegen die Verbindlichkeit des Paradigmas der Einheit in Bezug auf die Europäische Union und ihre Vorgängerinnen. Ergänzen lässt sich noch die Bedeutung des Paradigmas der ‚Mitte', denn jede Einheit hat in der euro-

6 Die umfassendste Dokumentation ist zu finden in: Walter Lipgens (Hrsg.) bzw. Walter Lipgens/Wilfried Loth (Hrsg.): Documents on the History of European Integration: 4 Bände, Berlin/New York 1985-1991. Zum Europäischen Verfassungskonvent: Peter Becker/Olaf Leiße: Die Zukunft Europas. Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Wiesbaden 2005; Daniel Göler: Deliberation – Ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung? Analyse der Beratungen des Verfassungskonvents 2002-2003, Baden-Baden 2006.

7 Zur Begriffsgeschichte siehe Ludolf Herbst: Die zeitgenössische Integrationstheorie und die Anfänge der europäischen Einigung 1947-1950, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 34/1986, S. 161-205.

8 Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, 10. Aufl., Baden-Baden 2007, S. 185.

päischen Vorstellungswelt auch eine Mitte oder ein Herz. In der Frühen Neuzeit, ja bis ins 20. Jahrhundert in bestimmten Fällen, wurde besonders Böhmen als der „Bauchnabel Europas" bezeichnet, mithin als Europas Mitte. Seit 1989 kennen wir einen angeregten Wettbewerb um die Position, Europas Mitte zu sein. Etwas pseudowissenschaftlich wird die Mitte geographisch begründet; je nachdem, von wo aus gemessen wird – dem Graben zwischen der amerikanischen und der eurasischen Kontinentalplatte, der (unter anderem) unter Island verläuft, oder von der französischen Atlantikküste und so weiter – befindet sich die vermeintliche geographische Mitte Europas in Frankreich, in Deutschland, in der Ukraine in der Nähe von Lemberg oder in Litauen (etc.). Andere reklamieren für sich, im „Herzen Europas" zu liegen.[9] Die Rede von einer „Seele Europas" stellt im Grunde nichts anderes als eine weitere Variante des Paradigmas der Mitte dar. Nicht zufällig rankt sich um den von Metternich geprägten Begriff ‚Mitteleuropa' (heute im Englischen ‚*Central* Europe', im Französischen ‚Europe *centrale*', und als Entlehnung hieraus neuerdings im Deutschen auch ‚*Zentral*europa') eine reiche Literatur.[10]

Beim Versuch, das komplexe Gebilde namens Europäische Union, wie es der EU-Vertrag (vorerst in der Fassung von Nizza, demnächst vielleicht in der Fassung von Lissabon) façonniert, darzustellen, wird gern auf das Wort und das Bild der ‚Tempelkonstruktion' zurückgegriffen.[11] Das wiederum steht in der Tradition der Metapher vom ‚europäischen Haus', die im 15. Jahrhundert benutzt wurde, die in bebilderten Broschüren zur Popularisierung des Marshallplanes vorkam und die vom letzten Präsidenten der Sowjetunion Michail Gorbatschow eingesetzt wurde. Haus, Gebäude, Tempel, auch sie sind Metaphern der Einheit.

Vielfalt

Wo liegt das Problem, wenn das alles so schön passt? Es liegt in der Praxis, in dem Widerspruch zwischen Einheitsideal und Tatsächlichkeit der europäischen Vielfalt, die oft schlicht eine Vielheit darstellt, die nicht unter ‚ein Dach' zu bringen ist. Außerdem scheint der Wunsch nach mehr Einheit zunehmend weniger einheitsfähig zu sein. Schon lange gibt es für einzelne Mitgliedsländer Sonderregelungen oder das ‚Opting-out' bei einzelnen Regelungen, wie jüngst im Juni auf dem Brüsseler Gipfel. Es bestehen durchaus grundsätzliche Unterschiede zwischen den Idealen des Vereinigten Königreichs, die nicht wirklich über die engeren Zielsetzungen des seinerzeitigen EWG-Vertrages hinausgehen, und jenen anderer Länder, die den Weg zu einer „immer engeren Union" weiter beschreiten wollen. Ohne genauer hinzuschauen, können hierzu die 18 Länder gezählt werden, die den Verfassungsvertrag bereits per Parlamentsbeschluss oder per Volksbefragung ratifiziert hatten.

Im Diskurs der Europäischen Union wird das Verhältnis von Einheit und Vielfalt durch zwei Grunddenkmuster ausgedrückt, die die Soziologin Gudrun Quenzel am Beispiel der (EU-)europäischen Identitätskonstruktion herausgearbeitet hat. Es handelt sich einerseits um die „Baumstruktur", andererseits um das „Netzwerk".[12] Das Denkmuster „Baumstruktur" setzt eine „starke vorgängige Einheit voraus".[13] Hier lässt sich das oben skizzierte Paradigma der Einheit einordnen. Politische Gebilde werden in Europa als Einheit gedacht. Das

9 Georg Kreis: Europa und seine Grenzen, Bern 2004, S. 42-46.
10 Vgl. statt vieler Barbara Breysach (Hrsg.): Europas Mitte – Mitteleuropa – europäische Identität?, Berlin 2003.
11 Siehe statt vieler zur Illustration die entsprechende Zeichnung in Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, 2007, S. 188.
12 Gudrun Quenzel: Konstruktionen von Europa. Die europäische Identität und die Kulturpolitik der Europäischen Union, Bielefeld 2005, hier besonders Kapitel 4.6 (Strategien europäischer Identitätskonstruktionen).
13 Quenzel: Konstruktionen, 2005, S. 201.

erscheint wie eine Selbstverständlichkeit, ohne es tatsächlich zu sein. Die wenigsten politischen Gebilde in der europäischen Geschichte stellten in der Realität eine Einheit dar. Aber auch die Vorstellung von europäischer Kultur (im Singular) findet in diesem Denkmuster Platz: Die erwähnte Kulturgeschichtsschreibung der Aufklärung schuf diese Vorstellung einer einheitlichen europäischen Kultur, allen voran Voltaire mit seinem umfassenden ‚Essai sur les mœurs et l'esprit des nations (…)' (1756),[14] die allerdings im 19. und 20. Jahrhundert in zweierlei Hinsicht aufgebrochen wurde. Zum einen wurde der Begriff der europäischen Kultur auf Westeuropa reduziert, zum anderen wurde er im Rahmen rassenkultureller Lehren pervertiert und zerstört. Sofort nach 1945 wurde hingegen ‚kulturelles Erbe' (cultural heritage) zu einem Schlüsselwort, das über den Brüsseler Pakt von 1948 Eingang in viele spätere auch EG- und EU-Dokumente fand. Das ‚kulturelle Erbe' ist ein positiv konnotierter Begriff, der sich ursprünglich besonders auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als das eigentlich Europäische – im Gegensatz zur Nazi-Barbarei – bezog. Insbesondere in der (EU-) europäischen Identitätskonstruktion wurde an dieser Denkfigur zentral festgehalten, sodass sie zum Denkmuster wurde, ausgedrückt auch konkret im Bild des Baumes.[15]

Zunehmend behauptet sich ein zweites Denkmuster, nämlich ‚Netzwerk', im EU-Diskurs. Es bezieht sich einerseits auf die Vernetzung von Individuen im europäischen Raum zu einer Kommunikationsgemeinschaft wie auch, andererseits, auf die Vernetzung von Institutionen, zum Beispiel in den Bereichen von Kunst und Kultur (Museen und so weiter), von Bildung (Schulen) oder Wissenschaft (Universitäten). Die Ermöglichung von Netzwerken im Sinne der Schaffung von Kommunikationsgemeinschaften geht teilweise über Europa hinaus (vergleiche Erasmus Mundus-Programme, etc.). Nach Quenzel besteht der Hauptzweck der Vernetzung zu Kommunikationsgemeinschaften in der „Europäisierung von nationalen Kulturgütern".[16]

Wie ‚Integration' gehört ‚Europäisierung' zu jenen Prozessbegriffen, die zielgerichtete Entwicklungen hin zu Einheit zusammenfassen. Es liegt in der Konsequenz des Einheitsparadigmas, dass die durch die vielen Nationen und national geprägten Kulturen repräsentierte Vielfalt und nicht selten konfliktträchtige Vielheit durch Europäisierung ihres Konfliktpotenzials enthoben werden soll. Quenzel schlussfolgert: „Die Europäische Union versucht damit über die Erzeugung eines gemeinsamen (sic!) Konsenses zu integrieren und nicht über die Etablierung einer produktiven Konfliktkultur, in der gerade über Auseinandersetzung eine erhöhte Partizipationsbereitschaft sowie ein Gemeinschaftsgefühl erzeugt werden."[17]

So mag die Union ‚Union' heißen, doch dieser Einheit suggerierende Name geht beinahe verloren, wenn die juristischen, politikwissenschaftlichen oder auch historischen ‚Übersetzungen' von Union in andere deskriptive Begriffe wie ‚Mehrebenensystem' oder ‚institutionalisiertes Verhandlungssystem' unter die Lupe genommen werden.

---

14 François-Marie Arouet, gen. Voltaire: Essai sur les mœurs et l'esprit des nations et sur les principaux faits de l'histoire depuis Charlemagne jusqu'à Louis XIII. Introduction, bibliographie, relevé de variantes, notes et index par René Pomeau, 2 Bände, Paris 1963. Zur Europa-Historiographie vgl. nunmehr: Heinz Duchhardt/Małgorzata Morawiec/Wolfgang Schmale/Winfried Schulze (Hrsg.): Europa-Historiker. Ein biographisches Handbuch, 3 Bände, Göttingen 2006-2007. Als gerafften Überblick über die Europa-Historiographie der Neuzeit siehe Wolfgang Schmale: Europa als Topos in der Geschichtsschreibung, in: Georg Michels (Hrsg.): Auf der Suche nach einem Phantom? Widerspiegelungen Europas in der Geschichtswissenschaft, Baden-Baden 2003, S. 45-67.

15 Vgl. das Plakat des europäischen Geschichtsbaumes: Britta Orgovanyi-Hanstein: Geschichtsbaum Europa (Plakat), 4. Aufl., Frankfurt 2003.

16 Quenzel: Konstruktionen, 2005, S. 204.

17 Quenzel: Konstruktionen, 2005, S. 201.

Verfassungsgeschichtlich stellt ‚Union' eine häufig gewählte Bezeichnung dar, die aber verfassungsrechtlich nicht exakt oder einheitlich definiert ist – wenn überhaupt. In der Geschichte gab es mancherlei Unionen wie die polnisch-litauische (1569 besiegelt), die Protestantische Union (1608), die Sächsisch-Polnische Union (1697), die Schwedisch-Finnische und die Dänisch-Norwegische Union beziehungsweise Schwedisch-Norwegische Union (1814-1905), oder, um ein jüngeres Beispiel zu nennen, die ‚Union française' von 1946, alles Zusammenschlüsse, die keinem bestimmten Rechts- beziehungsweise Verfassungsmodell folgten. Zweifellos steckt der Begriff ‚Union' auch im ‚united' der ‚United States of America' oder in ‚United Kingdom', aber beides sind föderale Nationalstaaten, selbst wenn hier in Bezug auf das United Kingdom Einschränkungen (Schottland, Nordirland, Wales) angebracht sind. ‚Union' versteckt sich in ‚United Nations', in gewisser Hinsicht auch in der Vorgängerorganisation, dem Völker*bund* (*League* of Nations). In beiden Fällen handelt es sich aber nicht um politische Gebilde im Sinn von Staat. Im Grunde ist daher ‚Union' ein definitorisch kaum besetzter Begriff. Der nunmehr gewesene EU-Verfassungsvertragsentwurf lieferte – entgegen der Überschrift von Titel 1 („Definition und Ziele der Union") – im Übrigen keine Definition von ‚Union'.

Das Paradigma der Einheit läuft in letzter Konsequenz auf einen europäischen Staat hinaus, der aber nicht einmal von den Befürwortern der „immer engeren Union" als Ziel konkret formuliert wird. Das wäre zu konfliktträchtig, aber auch so denkt kein Mitgliedsland ernsthaft an diese Möglichkeit. Der Kern des Problems liegt in der Vitalität des politischen Modells des Nationalstaats. Dies programmiert die Konflikte mit der Ausrichtung der Europäischen Union am Paradigma der Einheit vor. Lässt man nur die europäischen Gipfel seit Nizza im Dezember 2000 bis Brüssel im Juni 2007 Revue passieren, so wird deutlich, dass auf gewisse Weise die Stunde der Wahrheit gekommen ist, wobei ‚Stunde' durchaus als Metapher für ein oder auch mehrere Jahre steht. Darauf kommt es nicht an – früher oder später sind weitreichende Entscheidungen zu treffen.

Die Vitalität des Nationalstaats (und der nationalen Kulturen) verdankt sich paradoxerweise dem europäischen Integrationsprozess selbst, wie es Alan S. Milward in ‚The Rescue of the Nation State' nachgewiesen hat.[18] Der moderne, zunächst west-europäische Nationalstaat hat im Zuge dieser neuen Chance nach 1945 viele seiner unangenehmen Charakterzüge verloren. Im Großen und Ganzen kann man dazu (zu den verlorenen Charakterzügen) den Nationalismus rechnen. Das gilt für die einzelnen Staaten unterschiedlich, es gab Beispiele eines kriegerischen Nationalismus im ehemaligen Jugoslawien. Im Allgemeinen dreht es sich um Patriotismus und Nationsverbundenheit, nicht um Nationalismus. Das bedeutet nicht, die rechts-radikalnationalen Szenen, die es in allen europäischen Ländern gibt, zu übersehen. Und es bedeutet nicht, die Augen vor der Instrumentalisierung nationaler Gefühle in Wahlkampfzeiten zu verschließen, die je nach Partei und Spitzenkandidat(in) in Nationalismus abgleitet. Endgültig gebannt ist Nationalismus nicht.

Der Nationalstaat hat viele der historischen Grenzziehungen, für die er stand, aufgegeben: Er schützt heute – nach Innen – rechtlich ethnische, sexuelle, kulturelle, religiöse und andere Formen von Diversität. Nach Außen – im Rahmen des Schengen-Abkommens, dem noch nicht alle EU-Staaten beigetreten sind – sind die Grenzen weitgehend offen. Die Metaphern von Baum und Netz passen auf ihn ebenso wie auf die Europäische Union. Der europäische Nationalstaat heute ist ein Rechtsstaat, er hat eine demokratische Verfassung, er wahrt und garantiert seinen Bürgerinnen und Bürgern Grund- und Menschenrechte sowie soziale und Bildungsrechte. Man muss es sich immer wieder vor Augen halten, dass diese

18 Alan S. Milward: The European Rescue of the Nation-State, London 1994.

Feststellung in ihrer allgemeinen Form für Westeuropa erst seit 1945/1948, für Ostmitteleuropa erst in Folge der Wende von 1989/90, für manche Staaten erst seit ganz wenigen Jahren – und für manche immer noch nicht – gilt!

Seine Vitalität rührt zum Teil daher, dass die Europäische Union und ihre Vorgängerinnen einen Rahmen zur Verfügung stell(t)en, in dem es einerseits erforderlich, andererseits eben möglich war, als national definierte Interessen in der jeweiligen Mitgliedergemeinschaft zu artikulieren und von den anderen ganz oder auch modifiziert anerkennen zu lassen.[19] Vergleicht man diese Methode mit der Art und Weise, wie sich die Nationalstaaten, grob gesagt, zwischen 1848 und 1945 gegenübertraten, so ist die fundamentale Veränderung offensichtlich. Verschiedene Prinzipien, die in der Europäischen Union Gültigkeit haben, wie das Subsidiaritätsprinzip, stützen bewusst die Rolle der Nationalstaaten. Es herrscht Konsens, dass Vieles besser ‚vor Ort', sprich im einzelnen Staat, auf regionaler oder auch auf kommunaler Ebene, statt einheitlich auf europäischer Ebene zu regeln ist.

Die Anerkennung supranationaler Institutionen bedeutete im Ergebnis nicht den Anfang der Abschaffung des Nationalstaats, sondern ist als Teil seiner Modernisierung und phänotypischen Transformation zu werten.

Die Vordenker eines einheitlichen Nachkriegseuropas in den Widerstandsgruppen des Zweiten Weltkriegs und viele Föderalisten bedauerten zutiefst, dass die Nachkriegsordnung erneut auf der Basis von Nationalstaaten geschaffen wurde. Aber wäre 1945 die Schaffung eines europäischen, föderalen Staates wirklich machbar gewesen? Daran sind gründliche Zweifel erlaubt. So oder so: Der europäische Nationalstaat ist ein Faktum, ein veränderliches zwar, aber ein Faktum, und was unter europäischer ‚Einheit' verstanden werden kann, findet seine Grenze in diesem Faktum. Das hat die Europäische Union in ein gewisses Dilemma gebracht, weil im Nationalstaat das Paradigma der Einheit gilt – so wie es auch für die europäische Einheit idealistisch gefordert wurde und wird. Es handelt sich gewiss nicht um eine Situation des Entweder-Oder, aber es geht um den künftigen Modus vivendi.

Das Paradigma des Netzwerks

Zum Paradigma der Einheit eine Alternative zu finden, die die wesentlichen Ziele der Europäischen Union, wie sie sich im Lauf von 50 Jahren entwickelt haben, garantiert, ist gewiss keine Kleinigkeit, aber lohnt die Mühe. Es wird sich dabei um eine tiefergehende und längere Debatte handeln, die im Ergebnis neue pragmatische Weichenstellungen ermöglichen wird.

Die Reform des Europäischen Vertrages, der dann vielleicht als Vertrag von Lissabon in die Geschichte eingehen wird, steht noch ganz in der Logik des Einheitsparadigmas, während der (gescheiterte) Verfassungsvertrag nicht nur in der Logik dieses Paradigmas gestanden hatte, sondern es für einige Mitglieder der Europäischen Union mit diesem Paradigma offenkundig zu weit getrieben hatte. Die voraussichtliche Reform wird mehr Einheit erbringen, wobei hier nur auf das Prinzipielle zu sehen ist, während Details und allfällige Sonderregelungen für einzelne Länder außer Acht bleiben können, da sie das Prinzipielle nicht aushebeln: Rechtsverbindliche Geltung der EU-Grundrechtecharta, mehr Einheit nach Außen durch die Einführung eines EU-Außenministers (Hoher Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik) und einer nur noch alle zweieinhalb Jahre wechselnden EU-Ratspräsidentschaft, Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament, mehr Kompetenzen für das Parlament, noch mehr Mehrheitsentscheide als bisher.

---

19 Vgl. dazu jetzt die gegenwartsbezogene Studie: Stefanie Bailer: Nationale Interessen in der Europäischen Union. Macht und Verhandlungserfolg im Ministerrat, Frankfurt 2006.

Nehmen wir dies als Tatsachenfeststellung und bewerten es ganz nüchtern im Licht der europäischen Integrationsgeschichte. Das an europäischer Einheit Erreichte (hier immer einschließlich der 2007 zu beschließenden Vertragsreform gedacht) ist wahrhaftig nicht wenig. Das meiste von dem, was an gemeinsamen europäischen Institutionen unter verschiedenen Namen – und natürlich bei anderen historischen Kontexten – in den Europaplänen seit mehreren Jahrhunderten in Vorschlag gebracht worden ist, wurde realisiert. Dies geschah nicht unbedingt in der Absicht oder im Bewusstsein, diese politischen Pläne nun endlich zu erfüllen, selbst wenn nicht vergessen werden sollte, dass die Politiker, die die europäische Einigung nach dem Zweiten Weltkrieg auf den Weg brachten, doch über soviel historische Bildung verfügten, dass sie die Vorschläge eines Sully (oder Heinrichs IV., dem Sully selber seinen Plan in den Mund geschoben hatte), eines William Penn, eines John Bellers, eines Kant, eines Saint-Simon, ganz zu schweigen von den Europäisten der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, kannten.[20]

Angesichts dieser gewiss historischen Leistung darf gefragt werden, ob mehr europäische Einheit strukturell möglich ist. Die Antwort lautet, dass realistischer Weise entscheidend mehr nicht erwartet werden kann, weil dieses ‚Mehr' dann tatsächlich die historische Überwindung des Nationalstaats in Europa und die Errichtung eines unitarischen europäischen Staats bedeuten würde. Das kann derzeit aber aufgrund der oben kurz inhaltlich ausgeführten Modernität, Vitalität und Funktionalität des Nationalstaats nicht ohne Risiko für das Erreichte auf die Tagesordnung gesetzt werden. Ob dies in einigen Jahrzehnten möglich sein wird, ist schwer vorherzusagen.

Wenn derzeit im Großen und Ganzen das an europäischer Einheit erreicht ist, was historisch erreicht werden konnte – der Beitritt einiger weiterer Voll-Mitglieder ist hierin bereits ‚eingerechnet' – heißt das dennoch nicht, dass nunmehr Stagnation eintreten wird. Seit Längerem existieren Vorschläge, die implizit von diesem hier deutlich formulierten Befund ausgehen: Es wurde Vertiefung der Integration statt weiterer Beitritte gefordert. Es ist die Rede von einem Europa der zwei Geschwindigkeiten; ins Auge gefasst wird die bewusste Fortsetzung einer bereits geübten Methode, nämlich dass die Mitglieder, die in einem bestimmten Feld mehr Einigung wollen als andere, dieses Mehr umsetzen. Dies wurde bezüglich des kommenden Reformvertrages ausdrücklich bekräftigt (mögliche engere Zusammenarbeit nur eines Teils der Mitglieder bei Justiz, Polizei und in der Sozialpolitik). Zur Währungsunion und zum Schengen-Abkommen würden weitere Bereiche kommen, was in der Konsequenz auch zu mehr als ‚zwei Geschwindigkeiten' führen könnte. Statt Vollmitgliedschaft werden alternative Modelle wie ‚privilegierte Partnerschaft' (ein sehr unglücklich gewählter Begriff) stark gemacht; es existiert das Instrument der strategischen Partnerschaft (aktuell: EU-Brasilien).

Im Innern der Union sind unterschiedliche politische Kommunikationsgemeinschaften auszumachen: bilaterale (zum Beispiel die regelmäßigen deutsch-französischen Regierungskonsultationen), trilaterale (das ‚Weimarer Dreieck' aus Frankreich, Deutschland und Polen) oder die regelmäßigen Treffen der Präsidenten Österreichs und anderer ostmitteleuropäischer Länder, die ehemals zur Habsburgermonarchie gehört hatten. Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) konstituiert eine Kommunikationsgemeinschaft, die über die Europäische Union hinausreicht. Es gäbe zahlreiche weitere Beispiele. Bei der Vorbereitung von Entscheidungen in der Union spielen komplexe Kommunikationsflechtwerke eine Rolle, in die zusätzlich zu den verfassungsmäßig involvierten europäischen Institutionen Lobbyverei-

20 Heater: Europäische Einheit, 2005, geht in den jeweiligen Kapiteln auf das Nachleben der besprochenen Pläne ein.

nigungen, Regionen, Bundesländer, Städte, NGOs, Parteien, Parlamente, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und so weiter eingebunden sein können. Allein schon das institutionelle System konnte bereits 1994 von Heinrich Schneider als „hybrid" bezeichnet werden.[21]

Was wie ein unkoordiniertes Sammelsurium politischer Praktiken daher kommt, lässt sich durchaus systematisch denken. Heinrich Schneider schlug den Begriff der „Ordnungsverfassung" im Kontext einer „Föderalen Union neuen Typs" vor.[22] Wolfgang Wessels sprach als mögliche künftige Verfassungsform der Europäischen Union von „fusioniertem Föderalstaat", wo „staatliche Akteure mehrerer Ebenen gemeinsam und in variierenden Graden von Intensität an der Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle allgemein verbindlicher Entscheidungen zum Einsatz legislativer und budgetärer Handlungs- und Steuerungsinstrumente beteiligt [sind] und dabei spezifische Verfahren gemeinsamer Problemverarbeitung (entwickeln)."[23]

In jüngeren Arbeiten wird in der Folge ähnlicher Zustandsbeschreibungen der Begriff der Kohärenz, um deren Herstellung es geht, in den Vordergrund gerückt.[24] Die verschiedenen politikwissenschaftlichen und verfassungsrechtlichen Zustandsbeschreibungen der praktischen und faktischen Verfassung der Europäischen Union, die hier mitnichten ausführlich referiert werden können, sind in der Soziologie und in der Geschichtswissenschaft als Beschreibungen bestimmter historischer und gegenwärtiger Phänomene bekannt, die mit dem Begriff des ‚Netzwerks' belegt werden, da es schon längst nicht mehr nur um staatliche Akteure geht.[25] Diese Feststellung gilt ebenso für den Nationalstaat. Bezeichnungen wie ‚partizipative Demokratie' oder gar ‚postparlamentarische Demokratie' beziehen sich auf den Umstand, dass politische Akteure außerhalb der klassischen drei Gewalten immer mehr Gewicht erhalten. Zivilgesellschaftliche Akteure sind hierbei besonders hervorzuheben. Als symptomatisches ‚nationales' Beispiel postparlamentarischer Tendenzen kann die öffentliche Kritik dreier türkischer Verbände in Deutschland im Juli 2007 am Zustandekommen des Integrationsgesetzes erwähnt werden, die übersah, dass das Parlament als Repräsentant des souveränen Volkes nicht verpflichtet werden kann, sein Gesetz von der Zustimmung außerparlamentarischer, zum Beispiel zivilgesellschaftlicher oder religiöser Organisationen abhängig zu machen. Ob die Vorgehensweise des Gesetzgebers klug war, steht auf einem anderen Blatt.

Die Ausübung politischer Macht ändert sich, gemessen am traditionellen Modell der Gewaltenteilung, durchaus substanziell. Im Netzwerk wird sie auf sehr viel mehr ‚Punkte' verteilt, die Partizipation an der Macht wird breiter, im Einzelfall jedoch – womöglich – geringer.

In historischer Perspektive – es sei in Erinnerung gerufen, dass die Aufgabenstellung dieses Artikels ‚die historische Zukunft Europas' lautet – macht es Sinn, die Zukunft der bisher erreichten und, wann immer es möglich ist, auch fürderhin ausbaubaren Einheit am Para-

---

21 Heinrich Schneider: Föderale Verfassungspolitik für eine Europäische Union, in: Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Föderale Union – Europas Zukunft? München 1994, S. 21-50, hier: S. 37.

22 Schneider: Föderale Verfassungspolitik, 1994, besonders S. 42-45.

23 Wolfgang Wessels: Die europäischen Staaten und ihre Union – Staatsbilder in der Diskussion, in: Schneider/Wessels (Hrsg.): Föderale Union, 1994, S. 51-69, hier S. 61.

24 Vgl. z. B. Berthold Rittberger/Frank Schimmelfennig: Das Rätsel der Konstitutionalisierung. Wie aus der Europäischen Union ein Verfassungsstaat wurde, in: Berthold Rittberger/Frank Schimmelfennig (Hrsg.): Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat, Frankfurt 2006, S. 15-39, hier zusammenfassend zu Kohärenz S. 35.

25 Grundlegend: Manuel Castells: The Rise of Network Society, Oxford 1996 (deutsch: Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Teil 1 der Trilogie Das Informationszeitalter, Opladen 2001). Castells setzt diesen ersten historisch-soziologischen Band in der Industriellen Revolution des 18. Jahrhunderts an.

digma des ‚Netzwerkes' auszurichten.[26] Der Netzwerkbegriff ist in der Debatte um das Innenleben der Europäischen Union präsent, bezieht sich in der Regel aber auf Interessensnetzwerke, die Lobbying betreiben oder sich zum Beispiel regional zusammenfinden, um regionalstrukturelle Ziele im wirtschaftlichen, politischen, kulturellen, technischen oder einem anderen Bereich zu verwirklichen. Der Begriff reicht aber sehr viel weiter als es der Alltagsgebrauch vermuten lässt. Bezieht man ihn auf Phänomene, die Heinrich Schneider als „hybrid" charakterisierte, so ergibt sich folgendes Bild: Netzwerke verknüpfen explizit *Akteure unterschiedlicher Art* miteinander, sie zielen auf Kooperation und Ressourcenaustausch, auf die *Realisierung unterschiedlichster Projekte* materieller und immaterieller Art, sie zeichnen sich durch *Stabilität*, die jedoch zuerst aufgebaut werden muss, aus. Auf Seiten der Akteure ist *keineswegs Homogenität* erforderlich, ihre *Zahl ist variabel*. Netzwerke verbinden *Variabilität mit Stabilität*, das entspricht der *Beförderung und Regulierung von Verflüssigung*. Stabilität resultiert aus entwickeltem *Vertrauen*, aus *Zuverlässigkeit* und aus allseitigem *Festhalten an gemeinsam gefundenen Verhaltensregeln*, sie resultiert aus *Partizipation, Dialog und Deliberation*. Um es anders auszudrücken: Die Bereitschaft und Fähigkeit zu Vertrauen, zu Zuverlässigkeit, zum Respekt der gemeinsamen Regeln, die Anerkennung der Prinzipien von Partizipation, Dialog und Deliberativität sind letztlich im Sinne der *Kopenhagener Kriterien* als kongeniale Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Grund- und Menschenrechte anzusehen. Diese Prinzipien kennzeichnen essentiell, was als Netzwerkmethode bezeichnet werden kann. Wendet man sie auf die konfliktreichen Beziehungen wie Europäische Union – Russland und andere an, erweist sich, dass die in diesen Fällen derzeit strukturelle Nichtanwendbarkeit den Unterschied zu jenen Beziehungen ausmacht, wo eine strukturelle Anwendbarkeit besteht. Die genannten Prinzipien setzen – wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte – nicht nur politische, sondern auch kulturelle und soziale Kompetenzen bei den Akteuren voraus. Ohne deren vorherige Entwicklung und Aneignung besteht keine Möglichkeit, Akteur im Unions-Netzwerk zu werden.

Der Netzwerkbegriff lässt sich weder auf das Netzwerk von Lobbyisten oder Interessenvereinigungen noch allein auf *policy networks* reduzieren. Sein Potenzial wird durch die breite Anwendung in der Soziologie, Politikwissenschaft oder Geschichtswissenschaft angezeigt. Offenkundig handelt es sich um einen vielseitig einsetzbaren Begriff, der auf das Zusammenwachsen von Gesellschaft (Zivilgesellschaft), Staat, Politik und Wirtschaft reagiert. Wenn die aufgezählten Wissenschaften ihn verschieden einsetzen, so liegt dies daran, dass sie die Wirklichkeit aus sehr verschiedenen Blickwinkeln betrachten. Verschiedene Blickwinkel nützen aber letztlich nur dann etwas, wenn es gelingt, sie in einer Synthese zusammenzuführen.

Die synthetischen Qualitäten des Begriffs erweisen sich, wenn ein sogenanntes Defizit der Europäischen Union in den Blick genommen wird: der fehlende europäische Demos und die fehlende europäische Öffentlichkeit. Beides gehört eng zusammen. Zusammenhänge wie die politisch-demokratische Bedeutung von Demos und Öffentlichkeit können hier als bekannt vorausgesetzt werden. Bevor ein europäischer Demos und eine europäische Öffentlichkeit entstehen können, bedarf es der Vernetzung der Menschen in Europa zu einem Kommunikationsnetzwerk und zu einer europäischen Gesellschaft, für die die Identifikation mit

26 In diese Richtung zielt ein Vorschlag von Philip Cooke, der wesentliche definitorische Elemente für Netzwerk an Hand von „policy-Netzwerken" (Cooke's Schreibweise) gewinnt, auf die ich hier zurückgreife: Philip Cooke: Policy-Netzwerke, Innovationsnetzwerke und Regionalpolitik, in: Hubert Heinelt (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen 1996, S. 58-74, hier besonders S. 64.

der Union Sinn macht und Funktionalität besitzt. ‚Vernetzung zu europäischer Gesellschaft' beinhaltet mehr als nur Vernetzung zu einer Kommunikationsgemeinschaft. Dieser Prozess ist in Gang gesetzt; er wird nicht nur durch die Vernetzung von Individuen, nicht zuletzt durch EU-Programme, sondern auch durch verschiedene zivilgesellschaftliche Institutionen unterstützt. Auch die geschaffene Unionsbürgerschaft und die unmittelbar damit verknüpften Wahlrechte unterstützen den Prozess, der eher am Anfang, denn in der Mitte steht. Einstweilen macht es Sinn, auch auf der institutionellen Ebene auf der Grundlage des erreichten Einheitsstandes die Europäische Union mit der Netzwerkmethode fortzuentwickeln.

Es geht nicht um revolutionär Neues, vielmehr geht es darum, sich klar zu machen, dass bestimmte längst eingeleitete Entwicklungen einen Paradigmenwechsel bedeuten. Eine Option der Netzwerkmethode besteht darin, statt in den Kategorien Vollmitgliedschaft, ‚privilegierte Partnerschaft' oder Assoziation zu denken, die Möglichkeit sehr viel feingliedrigerer Kategorien von Akteuren auszuloten, deren Ziel die Etablierung von Kohärenz auf einem bestimmten Feld ist. Gemeint ist die Beteiligung unterschiedlicher Länder oder Regionen an unterschiedlichen Handlungsfeldern der Europäischen Union in unterschiedlichem Ausmaß. Faktisch geschieht dies bereits mit unterschiedlichem Erfolg: im Falle Russlands und der Zusammenarbeit auf dem Energiesektor stockt der Prozess, im Fall Brasiliens schreitet er voran, im Fall der Kaukasus- und Zentralasiatischen Staaten wird man sehen. Wenn der Kosovo in der Obhut der Vereinten Nationen selbständig wird, wird die Europäische Union Angebote machen müssen, bei denen weder Serbien noch Albanien noch die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien außerhalb der Betrachtung bleiben können. Allen vier die Vollmitgliedschaft anzubieten, ist derzeit nicht denkbar, nur einem oder zwei der vier sie anzubieten, ist ebenso wenig denkbar, weil damit keine Konflikte gelöst, sondern nur verschärft würden. In dieser Situation könnte es hilfreich sein, die Netzwerkmethode zu einem offiziellen Instrument der Europäischen Union gemacht zu haben. Die Anwendung des Netzwerk-Paradigmas ist ‚egalitärer' als verschiedene Typen von Partnerschaft definieren zu wollen, die immer Hierarchien und Asymmetrien betonen. Der – beispielsweise – Türkei statt der Vollmitgliedschaft eine privilegierte Partnerschaft anzubieten, heißt Asymmetrie und Hierarchie besonders krass auszudrücken und damit Hindernisse auf- statt abzubauen.

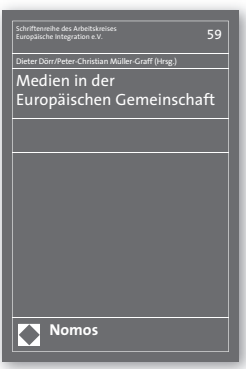
Unionsmitglieder können nur Staaten sein, während Subeinheiten von Staaten wie Regionen, Provinzen, Bundesländer etc., aber auch Kommunen (Großstädte) durchaus Akteure im europäischen Netzwerk sein können. Dieser Aspekt entfaltet seine Bedeutung in Bezug auf alle jene Staaten (wie etwa Russland), die als Ganzes kaum Mitglied der Union werden können oder wollen, während der Status eines Netzwerk-Akteurs in der Union für regionale Einheiten oder bestimmte Städte, je nach Ausmaß ihrer verfassungsmäßigen Rechte in ihrem Staat vorstellbar ist. Ja, mehr noch: es wäre denkbar, die Ausgestaltung von regionalen Autonomien oder jedenfalls verfassungsmäßigen Rechten analog zu den Bundesländern in europäischen Bundesstaaten im Hinblick auf die Möglichkeit, Netzwerk-Akteur der Europäischen Union zu werden, voranzutreiben.

Die Fortentwicklung der Europäischen Union mittels der Netzwerkmethode muss sich nicht auf den europäischen Raum beschränken, während der Methode des Mitgliedschaftserwerbs sehr viel engere Grenzen gesetzt sind. Bisher galt es als erstrebenswertes Ziel, die drei Europäischen Gemeinschaft*en* zu einer Gemeinschaft im Singular zu verschmelzen. Es scheint sich jedoch als pragmatisch herauszustellen, wieder mehr an Gemeinschaft*en* zu denken, die im engeren Wortsinn miteinander zu vernetzen sind, die also nicht als sektorale Gemeinschaften, wie es anfangs der Fall mit den drei Gemeinschaften von EGKS, EWG und Euratom gewesen war, vorzustellen sind. Die Knoten, in denen die Fäden zusammenlaufen und die Kohärenzerzeugung ‚überwacht' wird, und die dafür sorgen, dass die Europä-

ische Union ein Sinnganzes bleibt, sind geschaffen: Europäisches Parlament, Europäische Kommission, Ministerrat, Europäischer Rat, Europäischer Gerichtshof.

Was in diesem Zusammenhang realisiert werden sollte, ist der Umstand, dass der Paradigmenwechsel bereits im Gange ist. Ein keineswegs kleiner Kern von Einheit, der verfassungsmäßig gesichert ist, besteht; hier kann das Paradigma des Netzwerkes ansetzen und methodisch ausgebaut werden. Man darf sich nicht erwarten, dass die Europäische Union der Zukunft in einer „Mini-Verfassung", wie es der französische Staatspräsident Sarkozy gefordert hatte – bevor er aus der Mini-Verfassung im Wahlkampf einen „Mini-Vertrag" machte – bestehen wird. Nirgendwo, weder auf der Ebene des Individuums, der Gesellschaft, der nationalen politischen Systeme, weder auf der Ebene der Bildungs- und Wissenschaftssysteme, weder auf der Ebene der Wirtschaft, noch der Kultur, noch der Religion werden die Verhältnisse einfacher und transparenter, sie werden alle komplexer, sie pluralisieren sich. Das historische Paradigma der Einheit stößt angesichts dieser globalen Entwicklung an seine Leistungsgrenzen. Der Europäischen Union kann es in dieser Umwelt nicht anders ergehen. Entscheidend ist, die Komplexität und Pluralisierung nicht zu erleiden, sondern sie zu durchdenken und zu gestalten. Mir scheint das Paradigma des Netzwerks der geeignete Ansatzpunkt, um die ‚historische Zukunft Europas' zu denken.

Neu im Programm



Medien in der Europäischen Gemeinschaft

Herausgegeben von Dieter Dörr und Peter-Christian Müller-Graff

2007, 158 S., brosch., 29,– €, ISBN 978-3-8329-3128-5

(Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 59)

Die Frage nach der Rolle der Medien und transnationalen Kommunikation war 2006 Gegenstand einer interdisziplinären Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration in Zusammenarbeit mit der Universität Mainz. Der vorliegende Band enthält zehn zur Veröffentlichung bearbeitete Vorträge.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Nomos

Primärrechtliche Entwicklungsschritte der Gemeinschaftsintegration zu einem transnationalen Gemeinwesen

*Peter-Christian Müller-Graff**

Primärrechtliche Entwicklungsschritte der Gemeinschaftsintegration zu einem transnationalen Gemeinwesen als Etappen der europäischen Integration von den Anfängen in die Zukunft zu thematisieren,[1] richtet den Blick auf den Gang der rechtlichen Grundlagendimension der Integration seit 1951 in die Zukunft des 21. Jahrhunderts. Aufzuzeigen ist zunächst kurz die äußere Sequenz der ratifizierten Vertragsschlüsse, ehe sodann nach den inneren strukturrelevanten Entwicklungsschritten des Primärrechts zu fragen ist und eine Schlussfolgerung zur weiteren Entwicklung gezogen werden kann.

Die äußere Sequenz der ratifizierten Vertragsschlüsse

Der Frage nach den strukturrelevanten Entwicklungsschritten des Primärrechts wird eine bloße Aufzählung der Sequenz der ratifizierten Vertragsschlüsse mit den jeweils zugehörigen Protokollen nur als äußerer Rahmen gerecht. Diese mittlerweile neunzehn Hauptschritte (und zusätzlichen Folgebeschlüsse) sind bekannt. Gegliedert in die drei Entwicklungsetappen von Gründungsphase, Erprobungs- und Erweiterungsphase sowie Ausbauphase handelt es sich um:

Drei Gründungsverträge und ein Organabkommen in der Gründungsphase der 50er-Jahre (EGKS-Vertrag 1951/52[2], EWG-Vertrag 1957/58[3], EAG-Vertrag 1957/58[4]; Abkommen über gemeinsame Organe 1957/58[5]).

Acht punktuelle Einzelnovellierungen während der Erprobungs- und Erweiterungsphase der drei Jahrzehnte zwischen 1957 und 1986 (Fusionsvertrag 1965/67[6]; Eigenmittelbeschluß 1970 und Folgebeschlüsse[7]; Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments

---

* Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg.

1 Der Text basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser auf der wissenschaftlichen Konferenz „50 Jahre Römische Verträge“ gehalten hat. Die Konferenz wurde vom Institut für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration und dem Centre International de Formation Européenne in Berlin durchgeführt.

2 Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951; in Kraft seit dem 24. Juli 1952 (Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1952 II, S. 447ff.); vertragsgemäß nach fünfzig Jahren außer Kraft getreten: mit dem Ablauf des 23. Juli 2002.

3 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957; in Kraft seit dem 1. Januar 1958 (BGBl. 1957 II, S. 753ff.).

4 Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) vom 25. März 1957; in Kraft seit dem 1. Januar 1958 (BGBl. 1957 II, S. 753ff.).

5 Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften vom 25. März 1957; in Kraft getreten am 1. Januar 1958 (BGBl. 1957 II, S. 1156ff.).

6 Vertrag zur Einsetzung eines Gemeinsamen Rates und einer Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965; in Kraft getreten am 1. Juli 1967 (BGBl. 1965 II, S. 154; Amtsblatt der EG, Nr. 152 vom 13. Juli 1967).

7 Beschluß des Rates über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (Amtsblatt der EG, Nr. L 94 vom 28. April 1970, S. 19). Wegen des Verfahrens nach Art. 201 EWGV, 173 EAGV war eine Annahme durch Mitgliedstaaten erforderlich. Es folgten weitere Eigenmittelbeschlüsse: am 7. Mai 1985 (in Kraft getreten am 1. Januar 1986), am 24. Juni 1988 (in Kraft getreten rückwirkend zum 1. Januar 1988), am 31. Oktober 1994 (in Kraft getreten am 1. Januar 1995), am 29. September 2000 (in Kraft getreten am 1. März 2002); zu dieser Entwicklung im Einzelnen Roland Bieber, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.): EUV/EGV, Kommentar, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 269 Rdz. 12ff.

1970/71[8] und 1975/77[9]; Beitrittsverträge Nordwest 1972/73[10]; Direktwahlakt 1976/78[11]; Beitrittsverträge Griechenland 1979/81[12] und Südwest 1985/86[13]).

Sieben unionsbildende Verträge in der Ausbauphase der zwei Jahrzehnte seit 1986: Einheitliche Europäische Akte (1986/87[14]); Vertrag von Maastricht (1992/93[15]); Beitritt EFTA-Staaten (1994/95[16]); Vertrag von Amsterdam (1997/99[17]); Vertrag von Nizza (2001/03[18]); Beitrittsverträge Ost (2003/04[19]) und Südost (2005/07[20]).

Die strukturrelevanten Entwicklungsschritte im Primärrecht: Ablösung von einer klassischen internationalen Organisation und Herausbildung eines transnationalen Gemeinwesens

Für die Erkenntnis strukturrelevanter Entwicklungsschritte des Primärrechts interessiert aus spezifisch rechtlicher Sicht hierbei weniger eine Beschreibung der jeweiligen konkreten Kraftlinien nationaler Interessen und Verhandlungsgeschicke, die zu einem bestimmten Zeitpunkt zu einer bestimmten vertragsändernden Primärrechtsentwicklung geführt haben.[21]

---

8 Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 22. April 1970; in Kraft getreten am 1. Januar 1971 (Amtsblatt der EG, Nr. L 2 vom 2. Januar 1971, S. 1).

9 Vertrag vom 22. Juli 1975 zur Änderung bestimmter Finanzvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften; in Kraft getreten am 1. Juni 1977 (Amtsblatt der EG, Nr. L 359 vom 31. Dezember 1977, S. 4).

10 Vertrag über den Beitritt des Königreichs Dänemark, Irlands, des Königreichs Norwegen und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und zur Europäischen Atomgemeinschaft vom 22. Januar 1972; in Kraft getreten am 1. Januar 1973 (BGBl. 1972 II, S. 1125); jedoch nicht für Norwegen (vgl. Beschluß des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 1. Januar 1973, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 2 vom 1. Januar 1973, S. 1).

11 Beschluß und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20. September 1976 (BGBl. 1977 II, S. 733-734); in Kraft getreten am 1. Juli 1978.

12 Vertrag über den Beitritt der Republik Griechenland zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und zur Europäischen Atomgemeinschaft vom 28. Mai 1979; in Kraft getreten am 1. Januar 1981 (BGBl. 1980 II, S. 232); zum Beitritt zur EGKS vgl. Amtsblatt der EG, Nr. L 291 vom 19. November 1979, S. 5.

13 Vertrag über den Beitritt des Königsreichs Spanien und der Portugiesischen Republik zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und zur Europäischen Atomgemeinschaft vom 12. Juni 1985; in Kraft getreten am 15. Januar 1986 (BGBl. 1985 II, S. 1258); zum Beitritt zur EGKS vgl. Amtsblatt der EG, Nr. L 302 vom 15. November 1985, S. 5.

14 Einheitliche Europäische Akte vom 17./28. Februar 1986; in Kraft getreten am 1. Juli 1987 (BGBl. 1986 II, S. 1104).

15 Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992; in Kraft getreten am 1. November 1993 (BGBl. 1992 II, S. 1253ff.).

16 Vertrag über den Beitritt des Königsreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königsreichs Schweden zur Europäischen Union vom 1. März 1994; in Kraft getreten am 1. Januar 1995 (Amtsblatt der EG, Nr. C 241 vom 29. August 1994, S. 402), jedoch nicht für Norwegen (vgl. Beschluß des Rates der Europäischen Union vom 1. Januar 1995, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 1 vom 1. Januar 1995, S. 1).

17 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte vom 2. Oktober 1997; in Kraft getreten am 1. Mai 1999 (BGBl. 1998 II, S. 386).

18 Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte vom 26. Februar 2001; in Kraft getreten am 1. Februar 2003 (BGBl. 2001 II, S. 1666).

19 Vertrag über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union vom 16. April 2003; in Kraft getreten am 1. Mai 2004 (BGBl. 2003 II, S. 1410).

20 Vertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union vom 21. Juni 2005; in Kraft getreten am 1. Januar 2007 (Amtsblatt der EU, Nr. L 157 vom 21. Juni 2005, S. 11).

21 Vgl. mit diesem Erkenntnisinteresse z.B. namentlich zur Enstehung der Römischen Verträge Jürgen Elvert: Weichenstellungen für die Römischen Verträge – Akteure und Überlegungen der Bundesregierung 1955, in: *integration* 3/2007, S. 302, S. 305ff.

Ebensowenig sind es für eine juristisch signifikante Etappenbildung alle Einzelergebnisse.[22] Vielmehr richtet sich in dieser Frage der Fokus auf die Marksteine der Herausbildung des historisch neuartigen Primärrechts durch Ablösung vom Recht klassischer völkerrechtlicher Organisationen in Richtung auf ein transnationales Gemeinwesen. Es ist diese graduelle Transformation, die tendenziell konstitutionelle Bedürfnisse schuf. Mithin interessiert in diesem Sinne das rechtlich Neuartige. Revolutionär wäre dies nur, wenn es ohne Legitimation aus bestehendem Recht entstanden wäre. Die Legitimation aus bestehendem Recht war aber über die jeweiligen Ratifizierungen stets gegeben. Bildlich treffender ist es daher, nach Mutationen im Sinne von strukturrelevanten Veränderungen des Rechts im beschriebenen Sinne zu fragen. In sie lässt sich auch unschwer die primärrechtskonkretisierende Rechtsprechung einbeziehen, der es seit jeher vom Primärrecht aufgegeben war, bei der Auslegung und Anwendung des jeweiligen Vertrags das Recht zu wahren (heute: Art. 220 EGV). Gemessen am Maßstab einer internationalen Organisation lassen sich seit 1951 in der Entwicklung des europäischen Primärrechts für einen Profilüberblick mindestens acht derartig konturbildende Mutationen mit jeweils nachfolgenden Ausbreitungen und eine offene Zukunftsperspektive hervorheben.

Der Ursprung supranationalen Rechts (1951/52)

Die erste rechtliche Mutation im Vergleich zu klassischen internationalen Organisationen liegt im Urknall der Entstehung supranationalen europäischen Rechts durch Gründung der Montanunion.

Der Ursprung

Die Geschichte des gemeinschaftlichen Primärrechts beginnt mit der Unterzeichnung und Ratifikation des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.[23] Sie war als völkervertragsgegründete internationale Organisation zur Verfolgung des gemeinsamen Zwecks der Friedenserhaltung durch Kontrolle der Kohle- und Stahlressourcen insbesondere der beiden Gründungsmitglieder Frankreich und Deutschland konzipiert.[24] Das mutative Element in diesem Vertrag war die Errichtung einer Hohen Behörde mit supranationalen Befugnissen.[25]

Zugrunde lag im Kern die Bereitschaft der sechs Gründerstaaten, sich einer auf vertraglicher Grundlage agierenden außerstaatlichen hoheitlichen Autorität zu unterwerfen. Art. 24 GG, der schon im Jahre 1949 in Kraft getreten war, spiegelt auf deutscher Seite diese Perspektive mit den Worten wider, dass der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann. Allerdings trifft diese Sprache bis heute, auch im jüngeren Art. 23 GG, nicht den juristisch-kompetentiellen Kern des Art. 24 GG[26] noch des Montanvertrages noch der nachfolgenden beiden Gemeinschaftsverträge. Denn nicht um die

22 Daher kann die summierende geschichtswissenschaftliche Betrachtung mit unterschiedlichem Erkenntnisinteresse oder Kontextordnung zu unterschiedlichen Einteilungen führen; vgl. etwa die Phasenbildung von Elvert: Weichenstellungen für die Römischen Verträge, S. 303: Gründungsphase, Konsolidierungsphase (1970-1992), Europäisierungsphase (seit 1991).

23 Zur Vorgeschichte bis zur Unterzeichnung des Montanunion-Vertrages vgl. Franz Knipping: Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München 2004, S. 66ff.; Hans-Peter Ipsen: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 142ff.

24 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Verfassungziele der EU/EG, in: Manfred A. Dauses (Hrsg.): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Loseblattsammlung, München, A I Rdz. 103.

25 Vgl. Knipping: Rom, 25. März 1957, 2004, S. 67-68.

26 Die Formulierung gilt als sprachlich missglückt; vgl. etwa Albrecht Randelzhofer, in: Theodor Maunz/Günter Dürig u.a.: Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, München, Art. 24 GG Rdz. 1.

Übertragung im Sinne einer Abgabe, einer Zession oder eines Transfers ging es. Ansonsten wären Vertragsverletzungen durch Mißachtung europäischer Kompetenzen bereits gedanklich nicht möglich. Vielmehr ist mit dem verleitlichen Begriff der „Übertragung" rechtlich gemeint, dass das nationale Hoheitsschutzschild im Umfang des Zustimmungsgesetzes geöffnet und damit die Möglichkeit geschaffen wird, dass Hoheitsmaßnahmen eines außerstaatlichen Hoheitsträgers innerstaatlich anerkannt sind.[27] Ein derartiger außerstaatlicher Hoheitsträger wurde durch die sechs Gründerstaaten geschaffen, ihm nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen Befugnisse zugewiesen und der zur politischen und rechtlichen Neuerung gelungene Name „Gemeinschaft" gefunden.

Eines der zentralen Elemente der Supranationalität wird zutreffend in der Ermöglichung von Mehrheitsentscheidungen gesehen.[28] Denn damit wird vom Willensbildungsprinzip der Einstimmigkeit, wie dies in den Worten von Hans Peter Ipsen „für überlieferte internationale Organisationen ohne gemeinschaftstypische Verfassungszüge geboten ist",[29] abgegangen. Eine zusätzliche Mutation liegt hierbei in der Abweichung vom Prinzip formeller Gleichheit der Staaten „durch differenzierte Gebote der Stimmwägung und qualifizierten Mehrheitsbildung".[30] Im EGKS-Vertrag war für die Stimmponderierung die mitgliedstaatliche Kohle- und Stahlproduktion ausschlaggebend,[31] wohingegen EWG-Vertrag und EAG-Vertrag einen breiteren Datenkranz mitgliedstaatlicher Wirklichkeiten für die Stimmengewichtung im Rahmen der qualifizierten Mehrheitsentscheidung einbezogen, darunter namentlich Bevölkerung und Wirtschaftspotenzial.[32] Der strukturell bahnbrechende Charakter der Ermöglichung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung entfaltete sich vor allem seit deren Erstreckung auf die binnenmarktfinale Rechtsangleichung durch die Einheitliche Europäische Akte und auf immer weitere Sachgegenstände durch die nachfolgenden Reformverträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza, die im Kontext mit anderen strukturrelevanten Rechtsentwicklungen[33] die Souveränitäten der Mitgliedstaaten in bemerkenswertem Ausmaß begrenzten. Mit dieser Ausweitung wurde jedoch auch der legitimatorische Defekt dieses Beschlussmodus des Rates aus demokratietheoretischen Elementaranforderungen zunehmend erkennbar. Denn diese sind an Entscheidungen des Rates deshalb zu stellen, weil sie vom Europäischen Parlament wegen des primärrechtlichen Acquis und der Ausgestaltung von Rolle und Zusammensetzung des Parlaments nicht hinreichend erfüllt werden können.

Die Hoheitsbefugnisse der Montanunion wurden auf die Setzung oder Anwendung von Normen begrenzt, mithin nicht auch auf die physische Durchsetzung gegen Widerstrebende selbst erstreckt. Bei dieser grundsätzlichen Beschränkung der gemeinschaftlichen Ebene ist es bis heute geblieben. Ohne die Loyalität der mitgliedstaatlichen Hoheitsträger kann die Europäische Gemeinschaft Maßnahmen nicht durchsetzen: nicht gegenüber Privaten, da ihr die dazu erforderliche Gewalt im physisch-verwirklichenden Sinne fehlt; nicht gegenüber den Mitgliedstaaten, da sie letztlich auf deren Mitwirkung angewiesen ist; und zwar insbe-

27 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts öffnet die Vorschrift in Verbindung mit dem jeweiligen Integrationsgesetz die deutsche Rechtsordnung derart, „daß der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird."; vgl. BVerfGE 37, 271, 280; BverfGE 58, 1, 28; BVerfGE 59, 63, 90.

28 Vgl. z.B. Rudolf Streinz: Europarecht, 7. Aufl., Heidelberg 2005, Rdz. 127.

29 Ipsen: Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 494 (23/11).

30 Ebenda, S. 495-496 (23/13-14).

31 Ebenda, S. 496 (23/15).

32 Vgl. heute Art. 205 Abs. 2 EGV.

33 Stichworte: Unmittelbare Anwendbarkeit, Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts, Gebot richtlinienkonformer Auslegung nationalen Rechts.

sondere auch auf die Mitwirkung der mitgliedstaatlichen Gerichte, wenn es auf die Anwendung und Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht bis hin zur richtlinienkonformen Auslegung nationalen Rechts oder der Staatshaftung wegen qualifizierter Verletzung von Gemeinschaftsrecht ankommt. Streitig ist geblieben, ob es im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens zu Aufrechnungen (wie im Bereich der Landwirtschafts- und Strukturpolitik) oder Zahlungssperren seitens der Kommission gegenüber unbotmäßigen Mitgliedstaaten kommen kann.[34] Schon wegen des Fehlens dieser spezifischen Kategorie von Hoheitsgewalt geht eine schlichte kategoriale Parallelisierung zwischen Gemeinschaft und Staat fehl.

Insgesamt war aber Grund gelegt für das historische Novum supranationaler Hoheit auf völkervertraglicher Grundlage und damit für die Dauerfrage nach der Legitimation und Kontrolle deren Ausübung, mithin nach deren normativer Verfasstheit im funktionellen Verfassungssinne.[35] Bereits der EGKS-Vertrag regelte daher penibel die Legitimation von Gemeinschaftshandeln durch Normen zu Kompetenzen, Organen, Verfahren, Instrumenten und gerichtlicher Kontrolle.

Die Ausbreitung

Im Gefolge des EGKS-Vertrages kam es zur Ausbreitung dieses neuen Musters zwischenstaatlichen Zusammenwirkens zwischen den sechs Mitgliedstaaten der Montanunion.

Projekte der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der Europäischen Politischen Gemeinschaft; Europäische Atomgemeinschaft: Rechtlich evolutiv im Sinne innerer Kontinuität in dieser Hinsicht war daher die Vereinbarung, eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft mit Hoheitsrechten zu gründen.[36] Sie scheiterte jedoch gerade wegen der Übertragung des Supranationalitätskonzepts in den Verteidigungsbereich in der französischen Nationalversammlung im Jahre 1954[37] und mit ihr das noch ehrgeizigere Projekt der Europäischen Politischen Gemeinschaft.[38] 1957/58 hingegen gelang mit der Europäischen Atomgemeinschaft im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie im Grundsatz die Fortsetzung des Modellgedankens der Montanunion, sich einer gemeinsamen Kontrolle zu unterwerfen.[39] Hierbei wurde im Gleichklang mit der gleichzeitig gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft das viergliedrige Institutionengefüge der Montanunion zu einer „neuen Balance zwischen supranationaler und intergouvernementaler Organisation" zugunsten einer Stärkung des Einflusses der mitgliedstaatlichen Regierungen fortentwickelt.[40]

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: Auf denselben Sockel von Mitgliedern, Gemeinschaftsgedanken und Institutionen wurde zugleich die zeitgleich gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gesetzt. In ihr erhielten allerdings die Institutionen vom vertraglichen Gesamtkonzept her eine deutlich dienende Rolle zu den vertragsrechtlich substantiiert strukturierten Zielen.[41] Denn das Integrationskonzept des EWG-Vertrages setzte nicht auf

34 Ablehnend wegen fehlender Rechtsgrundlage Charlotte Gaitanides, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.): EUV/EGV, Kommentar, 2003, Art. 228 Rdz. 23 a.E.

35 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Europäische Verfassungsordnung – Notwendigkeit, Gestalt und Fortentwicklung, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 5/2002, S. 206ff.

36 Vgl. Knipping: Rom, 25. März 1957, 2004, S. 75: Monnets Formel der „Übertragung der supranationalen Methode der Montanunion auch auf den Militärbereich"; vgl. Vertrag über die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vom 27. Mai 1952 (BGBl. 1954 II, S. 343ff.).

37 Ebenda, S. 78-79; Hans Hattenhauer: Europäische Rechtsgeschichte, Heidelberg 1992, S. 761.

38 Knipping: Rom, 25. März 1957, 2004, S. 79-80; vgl. Entwurf zu einem Vertrag über die Satzung der Europäischen Politischen Gemeinschaft.

39 Ebenda, S. 98.

40 Ebenda, S. 99.

41 Zur Zielstruktur des E(W)G-Vertrages vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Verfassungsziele der EU/EG, A I Rdz. 112ff.

supranationale Kontrolle sicherheitsbenachbarter Wirtschaftsaktivitäten, sondern zuallererst auf die transnationale Verflechtung des Wirtschaftens mittels der Gewährleistung eines Gemeinsamen Marktes in einem System unverfälschten Wettberwerbs der Marktteilnehmer,[42] mithin auf grenzüberschreitende wirtschaftliche Privatinitiative[43] und das wettbewerbliche Prinzip des komparativen Kostenvorteils.[44] Den Kompetenzen, Institutionen, Verfahren und der Supranationalität kam und kommt in diesem Rahmen eine funktional dienende Funktion zu. So besteht nicht ohne Grund der Eindruck, dass die Eigendynamik der Institutionen, wenn es um die Setzung bindenden Rechts (nicht nur um Deklarationen und Handlungen sonstiger Art) geht, auch weiterhin ganz maßgeblich von dieser zuallererst wirtschaftsintegrativen Systemrationalität und allen damit verbundenen Konsequenzen (bis in den sogenannten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts)[45] wie von einer unsichtbaren Hand geleitet wird.

Die vier großen Vertragsreformen: Dieses materielle Konzept wurde sodann von allen vier großen Vertragsreformen jeweils funktional schlüssig auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes bezogen ausgeweitet.

Dies geschah in einem ersten Schritt 1986/87 durch die Einheitliche Europäische Akte mit der normativen Intensivierung des Gemeinsamen Marktes zum Binnenmarkt,[46] der Ermöglichung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rat für die binnenmarktfinale Rechtsangleichung[47] und der Schaffung einer marktintegrativ angeregten, aber marktunabhängigen genuinen Umweltschutzkompetenz der Gemeinschaft.[48]

Es folgte 1992/93 der Vertrag von Maastricht mit mehreren insoweit relevanten Elementen: erstens die Einfügung zusätzlicher Befugnisse, die entweder marktintegrativ förderlich oder durch die Marktintegration angezeigt waren;[49] zweitens vor allem die Vereinbarung des Ziels der supranationalen Währungsunion,[50] die zwar nicht notwendig die einzige Lösung für das Problem breitflächiger Wettbewerbsverzerrungen aus den Wertschwankungen verschiedener Währungen in einem Binnenmarkt darstellt, aber am zielführendsten hierfür ist; drittens die Heranführung anderer (nicht supranationaler) Formen der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft durch Einstellung der Zusammenarbeit in den beiden Säulen der binnenmarktnahen und binnenmarktfunktional dienlichen Bereiche Justiz

42 Vgl. z.B. Ernst-Joachim Mestmäcker: Offene Märkte im System unverfälschten Wettbewerbs in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Helmut Coing/Heinrich Kronstein/Ernst-Joachim Mestmäcker (Hrsg.): Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Böhm, Karlsruhe 1965, S. 345ff.; Carl Friedrich Ophüls: Grundzüge europäischer Wirtschaftsverfassung, ZHR – Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht 124/1962, S. 136ff.; siehe auch Werner von Simson: Die Marktwirtschaft als Verfassungsprinzip in den europäischen Gemeinschaften, in: Erich Streissler (Hrsg.): Zur Einheit der Rechts- und Staatswissenschaften, Karlsruhe 1967, S. 55ff.

43 Peter-Christian Müller-Graff: Privatrecht und europäisches Gemeinschaftsrecht, in: Peter-Christian Müller-Graff/Manfred Zuleeg (Hrsg.): Staat und Wirtschaft in der EG, Baden-Baden 1987, S. 17, 27ff.

44 Willem Molle: The Economics of European Integration, Aldershot/Hants [u.a.] 1990, S. 9.

45 Zu dessen funktionaler Wurzel im Binnenmarktkonzept vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005, S. 11, 16ff. m.w.N.

46 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, in: Europarecht 2/1989, S. 107, S. 122ff.; Peter-Christian Müller-Graff: Binnenmarktziel und Rechtsordnung – Binnenmarktrecht (Kölner Juristische Gesellschaft, Band 8), Bergisch Gladbach/Köln 1989.

47 Heute: Art. 95 EGV.

48 Dieter H. Scheuing: Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen europäischen Akte, in: Europarecht 2/1989, S. 152, 160ff.

49 Peter-Christian Müller-Graff: Die Kompetenzen in der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch, Gütersloh 1999, S. 779, S. 791-792.

50 In der heutigen Zählung: Artt. 105ff. EGV; Manfred Willms: European Monetary Union: Legal Foundations and Economic Implications, Luxembourg 1993.

und Inneres[51] sowie der binnenmarktunabhängigen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik[52] in einen sogenannten einheitlichen institutionellen Rahmen[53] für die drei Formen des Zusammenwirkens unter der überwölbenden Bezeichnung „Europäische Union",[54] mithin in einen Rahmen, der sich aus fünf in den Gemeinschaftsverträgen konstituierten Organen[55] und einem im EU-Vertrag konstituierten Organ[56] zusammensetzt.

1997/99 folgte der Vertrag von Amsterdam, der materiellrechtlich insbesondere die systemrational schlüssige Überführung von fünf der neun binnenmarktfunktionalen Politikbereiche der intergouvernementalen dritten Säule „Justiz und Inneres" in die supranationale Gemeinschaft verwirklichte:[57] nämlich der Zugangspolitiken (Visa und Außengrenzkontrolle, Einwanderung, Asyl) mit neuer Lozierung unmittelbar nach den transnationalen Grundfreiheiten (Artt. 61-64 und 66-69 EGV), der Zusammenarbeit im Zollwesen mit systemstimmiger Platzierung nach der Gemeinsamen Handelspolitik (Art. 135 EGV) sowie der ziviljustitiellen Zusammenarbeit mit systematisch mißlungener Einfügung als Art. 65 EGV statt als Art. 95a EGV. Zugleich führte der Vertrag von Amsterdam die primärrechtlich förmliche Ermöglichung einer Differenzierung der Supranationalität in Gestalt der verstärkten Zusammenarbeit unter Inanspruchnahme der Organe, Verfahren und Mechanismen der Gemeinschaft ein,[58] nachdem eine Vorspurung dieses Modells sachgegenständlich begrenzt bereits durch das Sozialprotokoll und das Sozialabkommen von elf der seinerzeitigen zwölf Mitgliedstaaten stattgefunden hatte.[59]

2001/03 erbrachte schließlich der Vertrag von Nizza materiell nur noch geringfügige Weiterungen.[60] Neu geschaffen wurden neben Bestimmungen über die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit[61] insbesondere Regeln zur Schärfung der Gemeinsamen Handelspolitik,[62] ohne dass dadurch jedoch schon vollständig passfähige Regelungen für ein effizientes Auftreten im Rahmen der Welthandelsorganisation geschaffen wurden.[63]

Im Ergebnis sind daher von der ersten primärrechtlichen Mutationslinie der supranationalen Integration nach mehr als einem Jahrhundert solche den binnengrenzkontrollosen Binnenmarkt berührende Bereiche nicht einbezogen und der intergouvernementalen Zusammenarbeit verblieben, die Aufgaben betreffen, die als primär staatliche angesehen werden: Allgemeine Wirtschaftspolitik,[64] Beschäftigungspolitik,[65] Energieversorgungspolitik, strafjustitielle Zusammenarbeit.[66] Hingegen ist, wie noch zu behandeln sein wird, das supranatio-

---

51 Vgl. dazu z.B. Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres – Der dritte Pfeiler der Europäischen Union, Baden-Baden 1996.

52 Vgl. z.B. Elfriede Regelsberger (Hrsg.): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: Profilsuche mit Hindernissen, Bonn 1993.

53 Art. 3 EUV.

54 Als Analyse der Gesamtkonstruktion Matthias Pechstein/Christian Koenig: Die Europäische Union, 3.Aufl., Tübingen 2000.

55 Art. 5 EUV i.V.m. Art. 189 EGV.

56 Europäischer Rat: Art. 4 EUV.

57 Vgl. z.B. Peter-Christian Müller-Graff: Justiz und Inneres nach Amsterdam – Neuerungen in erster und dritter Säule, in: *integration* 4/1997, S. 271ff.

58 Vgl. z.B. Josef Janning: Dynamik in der Zwangsjacke – Flexibilität in der Europäischen Union nach Amsterdam, in: *integration* 4/1997, S. 285ff.

59 Rose Langer, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.): EUV/EGV, Kommentar, 2003, Vorbem. zu den Artt. 136 und 137 EG Rdz. 31ff.

60 Vgl. z.B. Streinz: Europarecht, 2005, S. 21 Rdz. 55.

61 Art. 181a EGV.

62 Art. 133 Abs. 5-7 EGV.

63 Vgl. Streinz: Europarecht, 2005, S. 267 Rdz. 720 und 721.

64 Artt. 98ff. EGV.

65 Artt. 125ff. EGV.

nale Portefeuille auf eine Reihe nicht binnenmarktlich begründeter Politiken ausgeweitet: namentlich die genuinen Politiken des Umweltschutzes,[67] Gesundheitsschutzes[68] und Verbraucherschutzes[69] sowie die Industrie-[70] und Technologiepolitik.[71]

Die judikative Konkretisierung der Supranationalität: Subjektive Rechte Einzelner, unmittelbare Anwendbarkeit und Anwendungsvorrang (1963/64)

Die zweite rechtliche Mutation in der Entwicklung des Primärrechts vollzog sich in den Jahren 1963/1964 nicht durch einen neuen Vertrag, sondern durch die Rechtsprechung des EuGH, die die primärrechtliche Supranationalität in Ablösung vom allgemeinen Völkerrecht konkretisierte. Sie ist ein legitimierter Quantensprung in Richtung der rechtlichen Festigung des mit den Gemeinschaften neu geschaffenen transnationalen Gemeinwesens.

Der Ursprung

Der Hinweis auf die supranationalen Elemente des ehemaligen EGKS-Vertrages und des derzeitigen EG-Vertrages und EAG-Vertrages übersieht allzuleicht, dass sich deren bis heute entwickelter Kern nicht in den zahlreichen ausdrücklichen Vertragsverpflichtungen der Mitgliedstaaten und in den Kompetenz-, Organ- und Verfahrensvorschriften zu deren Durchsetzung erschöpft. An rechtlicher Eigenheit der Supranationalität gibt es mehr. Denn eine markante Wandlung des staatenzentrierten klassischen Verständnisses von völkerrechtlichen Verträgen, wie es ursprünglich von den Regierungen der Mitgliedstaaten der EWG vertreten wurde,[72] hatte sich mit zwei grundlegenden Urteilen des EuGH schon in den Jahren 1963/1964 vollzogen. Das erste Themengerüst des Konventspräsidiums für den Verfassungsvertrag im Oktober 2002 verkannte dies in seinem Symbolismus.[73] Auch das Mandat des Europäischen Rates vom 22. Juni 2007 lässt insoweit an Klarheit zu wünschen übrig.[74]

Die primärrechtliche Begründung subjektiver Rechte Einzelner und der unmittelbaren Anwendbarkeit primären Gemeinschaftsrechts: Zunächst leitete der EuGH im Urteil ‚van Gend & Loos'[75] in einem für einen völkerrechtlichen Vertrag methodisch bemerkenswert modernen Schritt aus dem Ziel (Telos) des EWG-Vertrages, einen Gemeinsamen Markt zu errichten, ab, dass das Funktionieren dieses Marktes den Einzelnen unmittelbar betreffe und daher insoweit eindeutige Normen des Vertrages für die Einzelnen Rechte begründeten und unmittelbar von jedem mitgliedstaatlichen Gericht anwendbar seien. Klassisch sind die Worte der Urteilsbegründung: „Das Ziel des EWG-Vertrages ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die der Gemeinschaft angehörigen Einzelnen unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, daß dieser Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragsschließenden Staaten begründet. … Aus alledem ist zu schließen, daß die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des

66 Artt. 29ff. EUV.
67 Artt. 174ff. EGV.
68 Art. 152 EGV.
69 Art. 153 EGV.
70 Art. 157 EGV.
71 Art. 163 EGV.
72 Explizit etwa von der niederländischen Regierung im Verfahren ‚van Gend & Loos' vor dem EuGH (vgl. EuGH, 1963, 1).
73 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Die Kopfartikel des Verfassungsentwurfs für Europa – ein europarechtlicher Vergleichsblick, in: *integration* 2/2003, S. 111, 119-120.
74 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft, in: *integration* 3/2007, S. 223, 234.
75 EuGH, 1963, 1.

Völkerrechts darstellt, …, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. ... Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß nach dem Geist, der Systematik und dem Wortlaut des Vertrages Artikel 12 dahin auszulegen ist, daß er unmittelbare Wirkungen erzeugt und individuelle Rechte begründet, welche die staatlichen Gerichte zu beachten haben."[76]

Dies war die Geburtsstunde des allmählichen Siegeszuges der sogenannten transnationalen Marktgrundfreiheiten. Daher verfehlte deren Nichtberücksichtigung im ersten Themenraster des Konventspräsidiums für einen Verfassungsvertrag einen spezifischen Kern der Supranationalität des EG-Vertrages. Und deshalb bietet der sogenannte Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (der sowohl vom Verfassungsvertrag[77] als auch vom Reformmandat 2007[78] zum ersten operativen Ziel der Union erhoben wird) nur dann eine primärrechtlich unmittelbare anwendbare Basis, wenn die binnenmarktlichen Grundfreiheiten und die Unionsbürgerschaft als dessen Sockel verstanden werden.[79] Denn das Raumkonzept von Freiheit, Sicherheit und Recht allein enthält nur Ermächtigungsnormen der oder auf der europäischen Ebene,[80] die überdies auch nicht mit Wirkung für alle Mitgliedstaaten angelegt sind[81] und im Übrigen im derzeitigen Recht auch nur teilweise genutzt wurden (Stichwort: Einwanderungspolitik).[82]

Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts: Nur ein Jahr nach der Entscheidung ‚van Gend & Loos' etablierte der EuGH in der Rechtssache ‚Costa/ENEL'[83] das Prinzip des Anwendungsvorrangs von (primärem und sekundärem) Gemeinschaftsrecht gegenüber widersprechendem nationalen Recht. Grundlegend sind in dieser Entscheidung die Worte: „Aus alledem folgt, daß den vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll."[84]

Das offenbar Mutative an diesem Prinzip ist auch daraus ersichtlich, dass dessen Anwendungsanspruch auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht („keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften") zunächst zum ‚Solange-I'-Stoppschild des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf das Verhältnis zum Grundrechtsstandard des Grundgesetzes führte[85] und nach dessen Relativierung durch ‚Solange-II'[86] sodann in der Maastricht-Entscheidung eine neue Einschränkung für den Fall der aus dem Integrationsprogramm aus-

76 Ebenda.
77 Art. I-3 Abs. 2 VVE.
78 Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel), 21./22. Juni 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 11177/07 vom 23. Juni 2007, Anlage I.
79 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" im neuen Verfassungsvertrag für Europa – Neuerungen und Notwendigkeit seiner primärrechtlichen Rekonstruktion, in: Charlotte Gaitanides/Stefan Kadelbach/Gil Carlos Rodrigues Iglesias (Hrsg.): Europa und seine Verfassung, Festschrift für Manfred Zuleeg, Baden-Baden 2005, S. 605ff.
80 Vgl. derzeit Artt. 61ff. EGV und Artt. 29ff. EUV.
81 Vgl. namentlich die Besonderheiten für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark (Art. 69 EGV).
82 Vgl. dazu zuletzt Peter-Christian Müller-Graff/Friedemann Kainer: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 137ff.
83 EuGH, 1964, 1251.
84 Ebenda.
85 BVerfGE 37, 271.
86 BVerfGE 73, 339.

brechenden Gemeinschaftsakte gebar[87] (darin eingeschlossen auch Auslegungen von Kompetenzvorschriften für Gemeinschaftsorgane durch den EuGH). Deshalb ist die erstaunlich unsorgfältige Begründung der Kompetenz zum Erlass der zweiten Tabakwerbeverbot-Richtlinie durch den EuGH[88] etwas leichtsinnig. Die ausdrückliche semantische Offenbarung des Vorrangs europäischen Rechts im Verfassungsvertrag[89] wurde selbst noch im Jahre 2005 in der Öffentlichkeit teils als grundstürzend angesehen und wird vom Mandat für die Regierungskonferenz 2007 nunmehr in einer Erklärung versteckt, die auf die Rechtsprechung des EuGH verweist.[90] Indes, diese Mutation hatte bereits 1963/1964 durch zwei das Primärrecht konkretisierende Urteile des EuGH stattgefunden.

Die Legitimation des Gerichtshofs: Die Frage mag sich stellen, ob der Gerichtshof mit dieser Rechtsprechung zur Begründung subjektiver Rechte Einzelner und des Anwendunsvorrangs nicht seine Kompetenzen überschritt und aus dem ratifizierten Integrationsprogramm ausbrach. Dass dies jedoch nicht der Fall ist, erklärt sich daraus, dass der Gerichtshof nach Art. 220 EGV ausdrücklich dazu ermächtigt war und ist, bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages das Recht zu wahren,[91] mit anderen Worten auch allgemeine Rechtsprinzipien selbst zu formulieren. Damit ist aber das Bundesverfassungsgericht an einer Nachkontrolle auch grundgesetzlich grundsätzlich gehindert. Denn dem EuGH als Gemeinschaftsgericht sind über Art. 220 EGV in Verbindung mit Art. 23 GG (ursprünglich Art. 24 GG) und dem Zustimmungsgesetz zu den Artt. 220ff. EGV derartige Fragen zur Letztentscheidung zugewiesen.

Die Ausbreitung

In der Folge breiteten sich beide Rechtsgedanken evolutiv im Primär- und Sekundärrecht aus.

Subjektive Rechte und unmittelbare Anwendbarkeit: Die Ausbreitung des Gedankens primärrechtlicher subjektiver Rechte und unmittelbarer Anwendbarkeit erfolgte zum einen gebietsweise, zum anderen instrumentenweise.

Gebietsweise fand die Ausdehnung einen Schwerpunkt in Vorschriften des Binnenmarktrechts, mithin im Recht der Grundfreiheiten[92] einschließlich der Artt. 90f. EGV und der Wettbewerbsregeln[93] sowie im Recht der Lohngleichheit von Männern und Frauen.[94] Jüngere Entwicklungen vollzogen sich insoweit in der Kapitalverkehrsfreiheit[95] und in Einzelfragen der Niederlassungsfreiheit für Unternehmen[96] (in Abkehr von der Begründung in der ‚Daily Mail'-Entscheidung[97]) sowie im Recht der Freistellung vom Kartellverbot nach Art. 81 Abs. 3 EGV.[98] Kein unmittelbar anwendbares Primärrecht findet sich hingegen im Primärrecht des sogenannten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts[99] und, von

87 BVerfGE 89, 155 Tz. 49.
88 EuGH, Rs. C-380/03 – Urteil vom 12.12.2006.
89 Art. I-6 VVE.
90 Vgl. Ziff. 3 Fn. 1 des Mandats.
91 Zu dieser Aufgabe z.B. Charlotte Gaitanides, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.): EUV/EGV, Kommentar, 2003, Art. 220 Rdz. 11ff., 18ff.
92 Vgl. dazu die einschlägigen Kommentierungen zu den Artt. 23, 28, 29, 39, 43, 48, 49, 56 EGV m.w.N.
93 Vgl. dazu die einschlägigen Kommentierungen zu den Artt. 81, 82, 86 EGV m.w.N.
94 Vgl. insbesonders EuGH, 1976, 455 Tz. 37 (*Defrenne*).
95 Stichworte: Neuschaffung des Art. 56 EGV; Rechtsprechung zu den sog. Goldenen Aktien (als Hindernisse von Unternehmensübernahmen).
96 Vgl. die Sequenz der Entscheidungen des EuGH ‚Centros', ‚Überseering', ‚Inspire Art', ‚Sevic'.
97 EuGH, 1988, 5483; diese Entscheidung sah noch in der Existenz des (heute) Art. 293 EGV ein Argument gegen die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 43 EGV.
98 Verordnung 1/2003.
99 Artt. 61ff. EGV.

Ausnahmen abgesehen,[100] in den flankierenden oder ergänzenden Politiken der Gemeinschaft. Mit der Erkenntnis subjektiver Rechte im Primärrecht war allerdings für den EuGH der Sprung auch nicht mehr weit, auf der Grundlage der Aufgabe und Ermächtigung, das Recht zu wahren (Art. 220 EGV), bereits wenige Jahre nach der Entscheidung ‚van Gend & Loos' im Jahre 1969 in der Entscheidung ‚Stauder/Ulm' in einem weiteren konstitutionalisierenden Schritt erstmals den Gedanken ungeschriebener Gemeinschaftsgrundrechte zum Schutz gegen Maßnahmen der Gemeinschaft zu entwickeln.[101] Denn klassischer Grundrechtsschutz ist überall dort notwendig, wo Hoheitsrechte bestehen. Der transnationale Zusammenhalt kann von ihm allerdings nicht primär geleistet werden.

Zu diesem Evolutionsstrang zählt auch die Rechtsprechung zu den Instrumenten: namentlich zur ausnahmsweisen unmittelbaren Anwendbarkeit nicht fristgemäß umgesetzter Richtlinienvorschriften.[102] Ein Nachhall des offenbar Mutativen dieser Rechtsprechung zur unmittelbaren Anwendbarkeit findet sich in der seinerzeitigen Verweigerung des Bundesfinanzhofes in der Sache ‚Kloppenburg', dem EuGH in dieser Frage zu folgen.[103] Doch wurde diese Verweigerung innerstaatlich bekanntlich über eine Verfassungsbeschwerde durch das BVerfG bereinigt.[104]

Anwendungsvorrang: Die Ausbreitung des Anwendungsvorrangs vollzog sich vor allem in der Rechtsprechung zu den Wirkungen einer Richtlinie: zum einen als Folge unmittelbarer Anwendbarkeit, zum anderen aber auch im Rahmen der Entwicklung des Gebots zur richtlinienkonformen Auslegung nationalen Rechts durch nationale Gerichte (1984 unter anderem mit der Entscheidung ‚von Colson und Kamann'[105]). Denn damit geht im Rahmen der nach staatlichem Recht zulässigen Auslegung richtigerweise auch ein Vorrang der richtlinienkonformen Auslegung einher – bis hin zur richtlinienkonformen Auslegung einer Verfassungsnorm wie indirekt im Falle des Art. 12a Abs.4 GG hinsichtlich des freiwilligen Dienstes an der Waffe im Fall ‚Tanja Kreil'.[106] Als spezifischen Ausläufer mag man auch die Schadensersatzhaftung des umsetzungssäumigen Staates gegenüber Einzelnen ansehen.[107]

Eigenmittelsystem (1970/71)

Eine dritte primärrechtliche Mutation in Ablösung von klassischen völkerrechtlichen Organisationen in Richtung eines transnationalen Gemeinwesens lässt sich in der Einführung des Eigenmittelsystems für die Gemeinschaften sehen (1970/71). Damit wurde der Weg in die Gewährleistung der finanziellen Selbstständigkeit der Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten eingeschlagen,[108] ohne allerdings der Gemeinschaft selbst eine Steuerhoheit einzuräumen.[109] Es überwand das ursprüngliche System der Beitragsfinanzierung von EWG

100 So Art. 141 EGV.
101 EuGH, Slg. 1969, 419.
102 EuGH, Slg. 1970, 825 (*Grad*); EuGH, Slg. 1988, 4689 (*Moormann*).
103 BFH, EuR 1985, 191.
104 BVerfGE 75, 223.
105 EuGH, Slg. 1984, 1891.
106 EuGH, Slg. 2000, I-95; dazu Peter-Christian Müller-Graff/Friedrich Wenzel Bulst: New Issues in a Sensitive Relationship: Tanja Kreil between Secondary Community Law and National Constitutional Law, in: Europarättslig Tidskrift 2/2000, S. 295.
107 EuGH, 1991, I-5357 (*Francovich*).
108 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff, in: Kay Hailbronner/Eckart Klein/Siegfried Magiera/Peter-Christian Müller-Graff: Handkommentar zum Vertrag über die Europäische Union, Köln, Loseblattsammlung, Art. 201 Rdz. 1.
109 Allerdings verweist Bieber in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.): EUV/EGV, Kommentar, 2003, Art. 269 Rdz. 34 auf die Möglichkeit der Schaffung weiterer Einnahmen nach Art. 2 Absatz 2 des Eigenmittelbeschlusses, die freilich der vorherigen Durchführung des gesamten Verfahrens nach Art. 269 EGV bedarf.

und EAG durch das Konzept, den Gemeinschaftshaushalt ab 1. Januar 1975 vollständig aus eigenen Mitteln zu finanzieren: den Einnahmen aus den Agrarabschöpfungen, aus den Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs und aus einem Anteil an den Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten.[110] Die nachfolgenden vier, jeweils ratifikationsbedürftigen[111] Eigenmittelbeschlüsse brachten dieses System jeweils auf den neuesten Stand. Mit dem Eigenmittelbeschluss von 1988 wurden allerdings zusätzlich die „Bruttosozialprodukt-Eigenmittel" eingeführt.[112] Der Übergang zum Eigenmittelsystem führte folgerichtig zu einer Reform des gesamten Haushaltsverfahrens der Gemeinschaft (Verträge von 1970 und 1975) und stärkte gleichermaßen folgerichtig die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments.

Die Direktwahl des Europäischen Parlaments (1976/78)

Die Einräumung umfassender Haushaltsbefugnisse für das Europäische Parlament verstärkte ihrerseits die schon längerzeitig bestehenden Forderungen nach einer Änderung des Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament. Sie erfolgte durch den Direktwahlakt von 1976/78. Er bedeutete einen weiteren strukturrelevanten Schritt von einer klassischen internationalen Organisation zu einem transnationalen Gemeinwesen. Denn er beinhaltet eine demokratiehaltige Legitimationsveränderung für Maßnahmen der Gemeinschaft,[113] namentlich auch für deren Rechtsetzung. Seit den Wahlen von 1979 sind Abgeordnete des Europäischen Parlaments nicht mehr, wie bis dahin, aus den nationalen Parlamenten entsandt, sondern aus Wahlen von den Völkern der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten direkt legitimiert.[114]

Damit aber war wiederum Grund und eine potenzielle Eigendynamik geschaffen, dass nunmehr die Befugnisse des Europäischen Parlaments im Entscheidungsgefüge der Europäischen Gemeinschaft durch Primärrechtsänderungen stetig zunahmen[115] und dass sich das Mitentscheidungsverfahren[116] über die Reformverträge von Maastricht und Amsterdam bis zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Konzept des Verfassungsvertrags[117] und der Sache nach im Mandat für die Regierungskonferenz 2007 entfaltete.

Das Aufkommen nicht-marktintegrativer supranationaler Befugnisse und Rechte (1986/87)

Eine fünfte primärrechtliche Mutation ist im bereits erwähnten Aufkommen nicht-marktintegrativer supranationaler Befugnisse der Gemeinschaft zu sehen. Sie stärken das Profil der Europäischen Gemeinschaft als eines transnationalen Gemeinwesens.[118] Den wesentlichen Beginn markiert die Einheitliche Europäische Akte (1986/87) mit der Schaffung einer genuinen Umweltkompetenz.[119] Konzipiert als nicht ausschließliche Befugnis der Gemein-

110 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff: Handkommentar, Art. 211 Rdz. 6ff.; Bieber, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.): EUV/EGV, Kommentar, 2003, Art. 269 EG Rdz. 22ff.

111 Heute: Art. 269 Abs. 2 EGV.

112 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff: Handkommentar, Art. 201 Rdz. 16.

113 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Die Direktwahl des europäischen Parlaments, 2. Aufl., Tübingen 1979, S. 41ff.

114 Art. 189 EGV.

115 Vgl. dazu Marcel Haag/Roland Bieber, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.): EUV/EGV, Kommentar, 2003, Vorbem. zu den Artikeln 189 bis 201 Rdz. 12ff.

116 Art. 251 EGV.

117 Artt. I-34, III-396 VVE.

118 Vgl. Müller-Graff: Verfassungsziele der EU/EG, A I Rdz. 139.

schaft stellte sich damit erstmals in aller Schärfe die Frage, in welches Verhältnis die Ausübung der europäischen Kompetenz zur sachparallelen Kompetenz der Mitgliedstaaten zu setzen ist. Die Antwort war das Subsidiaritätsprinzip,[120] das zugleich den föderativartigen Charakter der Gemeinschaft sichtbar machte. Nicht verwunderlich verstärkte sich mit diesem primärrechtlichen sachgebietlichen Ausgreifen zugleich eine stärkere Perzeption der Europäischen Gemeinschaft in der öffentlichen Diskussion als „staatsähnlich".

Beide Neueinsätze haben sich seitdem ausgebreitet. Das Aufkommen nicht notwendig markt-integrativer supranationaler Befugnisse wurde insbesondere vom Reformvertrag von Maastricht verstärkt und danach weiter ausgebaut: beispielsweise, wie bereits ausgeführt, Befugnisse zur genuinen Verbraucherpolitik,[121] zur genuinen Gesundheitspolitik,[122] bei genauerer Betrachtung auch die Befugnisse zu Industriepolitik[123] und Technologiepolitik,[124] teils auch zur Ausfaltung der Unionsbürgerschaft[125] und Gleichstellungspolitik.[126] Dies gilt allerdings bislang im Wesentlichen nicht für die Befugnisse der Gemeinschaft im Rahmen des sogenannten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die bis heute konzeptionell und kompetentiell ganz überwiegend an die Wurzeln des funktionierenden Binnenmarktes gebunden sind.[127] Hier zeichnet sich indes mit dem auf den Verfassungsvertrag bezogenen Mandat für die Regierungskonferenz 2007 ein Wandel ab.[128]

Das Subsidiaritätsprinzip wurde in der bekannten Weise durch den Reformvertrag von Maastricht generell auf die nicht auschließlichen Befugnisse der Gemeinschaft erstreckt (heute: Art. 5 Abs. 2 EGV). Zugleich wurde danach wegen dessen judikativer Präzisionsschwierigkeiten versucht, die Beachtung des Prinzips im politischen Verfahren primärrechtlich (im Protokollwege) politisch und prozedural zu schärfen.[129] Das auf den Verfassungsvertrag bezogene Mandat der Regierungskonferenz 2007 projektiert eine Verstärkung dieser Entwicklung durch neue Vorkehrungen.[130]

Schaffung eines übergreifenden Ziel- und Werterahmens und einheitlichen institutionellen Rahmens für gemeinschaftliche und außergemeinschaftliche Politiken (1991/92)

Als nächste primärrechtlich strukturrelevante Veränderung in der Herausbildung des spezifischen Charakters der europäischen Gesamtorganisation ist die Schaffung eines übergreifenden Ziel- und Werterahmens und eines einheitlichen institutionellen Rahmens für gemeinschaftliche und außergemeinschaftliche Politiken durch den Unionsvertrag von Maastricht (1991/92) zu rubrizieren. Sie ist nicht identisch mit der Zusammenfügung supranationalen und intergouvernementalen Zusammenwirkens innerhalb der Gemeinschaft, die seit Beginn der EWG in der Verklammerung des supranational konzipierten Gemeinsamen

119 Vgl. Scheuing: Umweltschutz, 1989.
120 Ursprünglich: Art. 130r Abs. 4 EWGV; von Scheuing: Umweltschutz, 1989, S. 164, als „Besserklausel" bezeichnet.
121 Art. 153 EGV.
122 Art. 152 EGV.
123 Art. 157 EGV.
124 Art. 163 EGV.
125 Artt. 17ff. EGV; vgl. Dieter H. Scheuing: Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht, in: Europarecht 5/2003, S. 744ff.
126 Art. 13 EGV.
127 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2005, S. 9ff.
128 Vgl. im Verfassungsvertrag die Abkoppelung der Kompetenzen von der Binnenmarkterforderlichkeit: Art. III-257 VVE.
129 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Vertrag von Amsterdam Anhang Teil III, Protokoll Nr. 30); Amtsblatt der EG, Nr. C 340 vom 10.11.1997, S.105.
130 Protokolle Nr. 1 und 2 zum VVE.

Marktes und der intergouvernemental angelegten Wirtschaftspolitik (ehemaliger Art. 2 EWGV) präsent ist. Vielmehr fügte der Vertrag von Maastricht das Zusammenwirken in außergemeinschaftlichen Politikbereichen (Außen- und Sicherheitspolitik; Justiz und Inneres) und gemeinschaftlichen Politiken unter eine übergreifende Zielbindung (Artt. 1 Abs. 3, 2 EUV)[131] und Wertebindung (Art. 6 EUV) in den bereits angesprochenen einheitlichen institutionellen Rahmen (Artt. 3-5 EUV).[132] Zwar hatte schon die Einheitliche Europäische Akte die seinerzeitige Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) erstmals in einem völkervertraglichen Vertrag mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verbunden, doch wurde dadurch der Schritt der institutionellen Verklammerung des Zusammenwirkens außer über die Schaffung des Europäischen Rates noch nicht vollzogen. Erst mit dem Vertrag von Maastricht kam es zu der breitflächigen Kombination der wichtigsten Politikfelder (Wirtschaft und Währung, Justiz und Inneres, Äußeres und Sicherheit), die gleichfalls dem Gedanken eines gemeinwesenartigen Verständnisses und dem Erfordernis konstitutioneller Gebundenheit Auftrieb verlieh.

Teilhaberechte von Unionsbürgern an genuinen Hoheitsaufgaben anderer Mitgliedstaaten (1991/92)

Mit dem Vertrag von Maastricht ergab sich eine weitere primärrechtlich strukturrelevante Neuerung in Richtung eines transnationalen Gemeinwesens: die Schaffung eines wohnsitzvermittelten Teilhaberechts von erstmals als solchen definierten Unionsbürgern (heute: Art. 17 EGV) an genuinen Hoheitsaufgaben anderer Mitgliedstaaten. Während dies im Rahmen der transnationalen Grundfreiheiten, insbesondere im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit, nicht gewährleistet wurde noch wird,[133] brach sich der Gedanke im Rahmen der Einführung der Unionsbürgerschaft in umgrenzter Weise punktuell Bahn. Am markantesten findet er sich in der Gewähr des wohnsitzvermittelten aktiven und passiven Kommunalwahlrechts ausgeprägt (Art. 19 Abs.1 EGV). Aber auch die Gewähr des wohnsitzvermittelten aktiven und passiven Wahlrechts zum Europäischen Parlament (Art. 19 Abs. 2 EGV) kann als Ausläufer dieses Gedankens angesehen werden. Denn die Ermittlung der in jedem Staat zu wählenden Abgeordneten des Europäischen Parlament ist eine staatliche Aufgabe. Überdies definiert der EG-Vertrag Abgeordnete im Europäischen Parlament als Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Art. 189 Abs.1 EGV).

Gleichwertigkeit der Unionsbürger mittels demografischer Kontrollmöglichkeit im Rat (2001/03)

Eine letzte, in dieser Entwicklung zu einem vertragsrechtlich transnational fundierten Gemeinwesen hervorzuhebende, primärrechtlich strukturrelevante Veränderung liegt schließlich embryonal verborgen in dem ansonsten nicht zu Unrecht gescholtenen Vertrag von Nizza (2001/03). Sie betrifft einen neuen Legitimationsschritt: die Achtung der Gleichwertigkeit jedes Unionsbürgers bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat mittels der

131 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Einheit und Kohärenz der Vertragsziele von EG und EU, in: Europarecht Beiheft 2/1998, S. 67ff.

132 Angela Bardenhewer: Die Einheitlichkeit der Organisationsstruktur der Europäischen Union, in: Europarecht Beiheft 2/1998, S. 125ff.

133 Vgl. die Ausnahmeklauseln der Art. 39 Abs. 4 EGV („keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung"), Art. 46 Abs. 1 EGV („Auf Tätigkeiten, die in einem Mitgliedstaat dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind,..., keine Anwendung"), Art. 55 EGV i.V.m. Art. 46 Abs. 1 EGV.

demografischen Nachkontrolle.[134] Danach kann bei einem Beschluss mit qualifizierter Mehrheit jedes Mitglied des Rates beantragen, dass überprüft wird, ob die Mitgliedstaaten, die diese qualifizierte Mehrheit bilden, mindestens 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union repräsentieren. Erweist sich, dass diese Bedingung nicht erfüllt ist, kommt der betreffende Beschluss nicht zustande. Zart und unvollkommen deutet sich darin an, was im Konzept des Verfassungsvertrages und in dem darauf bezogenen Mandat der Regierungskonferenz 2007 in systemrationale Form gebracht wird: die qualifizierte Mehrheit als im Grundsatz doppelte Mehrheit der Staaten und Bürger.[135]

Ergebnis und Perspektive

Insgesamt erweist sich damit, dass die rechtliche Fundierung der europäischen Integration in die Bahn eines transnationalen Gemeinwesens aus der Sicht rechtlich struktursignifikanter Neuerungen seit 1951/52 schrittweise gestärkt worden ist. Die markanten Entwicklungsschritte der Ablösung vom klassischen Recht internationaler Organisationen hin zu einem transnationalen Gemeinwesen liegen in den aufgewiesenen Elementen vor allem in der Gründungsphase und der Rechtsprechung, in der Haushaltsrechtsreform und im Direktwahlakt, in der Einheitlichen Europäischen Akte und im Vertrag von Maastricht sowie ansatzweise im Vertrag von Nizza, falls der künftige Reformvertrag von Brüssel hier auf der Spur des Verfassungsvertrages voranschreitet. Davon abgesehen eröffnen der Orientierungspunkt des Verfassungsvertrages und das Reformmandat für die Regierungskonferenz 2007 eine im Grundsatz evolutive Perspektive. Die rechtlich maßgebliche konzeptionelle Kontinuität bleibt erhalten, doch mag man in einer künftigen Rückbetrachtung auf die für das Jahr 2009 (und teils später) projektierten Neuerungen (Verschmelzung von Europäischer Union und Europäischer Gemeinschaft, Neuzusammensetzung des Europäischen Parlaments, Schaffung der Ämter eines Präsidenten des Europäischen Rates und eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Neudefinition der qualifizierten Mehrheit als doppelte Mehrheit, Verkleinerung der Kommission, Europäische Verbandskompetenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und den kompletten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) in der politisch wertenden Gesamtschau einst einen erneuten strukturrelevanten Schritt erkennen: in Richtung einer rechtlich verdichteten einheitlichen europäischen politischen Handlungseinheit der erweiterten Union.

134 Art. 205 Abs. 4 EGV.
135 Vgl. Art. I-25 VVE.

Alle paar Jahre wieder – Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses

*Barbara Lippert**

Unter „Erweiterung" ist die Aufnahme neuer Mitglieder gemäß den einschlägigen Artikeln der europäischen Verträge[1] zu verstehen sowie die Politik der EG/EU, die auf die Aufnahme neuer Mitglieder abzielt. Erweiterung ist jedoch mehrdimensional, weil sie das gesamte EU-System in Bezug auf seine *policies*, *politics* und *polity* betrifft. So hat der Beitritt eines neuen Mitglieds in jedem Fall wegen der notwendigen Anpassung der Verträge primärrechtliche Folgen, es verändern sich Konstellationen im Hinblick auf die Europastrategien der EU-Akteure und es werden Politiken der Gemeinschaft beeinflusst. Manches davon findet antizipierend vor, anderes nach dem Beitrittstermin statt. Ob diese internen Entwicklungen jeweils kausal der Erweiterung zuzuschreiben sind, oder sie vorwiegend rhetorisch als Schwungrad für Veränderungen genutzt werden, ist im Einzelfall zu prüfen und schwierig zu belegen.[2]

In einem allgemeinen Verständnis kann „Erweiterung" als Prozess horizontaler Institutionalisierung von Werten, Normen und Regeln der EG/EU definiert und der vertikalen Institutionalisierung, also der Vertiefung, gegenüber gestellt werden.[3] Es geht um die Ausdehnung der geografischen Reichweite und des Besitzstandes der Gemeinschaften auf Drittstaaten. In dieser Definition wird Erweiterung als ein Kontinuum, nicht als das Ereignis der Aufnahme verstanden und auf diese Weise problematisiert, dass auf Seiten des Bewerbers beziehungsweise neuen Mitglieds wie auch des EU-Systems Anpassungen im Vorlauf und im Nachgang zum Beitritt gefordert und zu beobachten sind. Die Erweiterung der Gemeinschaften wird häufig in deterministischer Weise als geradezu zwangsläufig ablaufender Prozess dargestellt, sei es reaktiv-fatalistisch oder strategisch als Erfüllung eines Plans der Nachkriegsgeschichte zur Vollendung der Einigung Europas, anders ausgedrückt, als „natürliche Lösung" für die „unnatürliche Teilung Europas".[4]

Was also ist – im Lichte der Etappen des Integrationsprozesses seit den Römischen Verträgen – überhaupt erklärungsbedürftig an der Erweiterung der EG/EU? Zwei Fragen sollen eingehender behandelt werden: Zum einen ist die Dynamik der Erweiterung, also das schrittweise Anwachsen von sechs auf einstweilen 27 Mitglieder zu erklären. Zweitens sind

---

* Dr. Barbara Lippert, Stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Berlin; Lehrbeauftragte an der Humboldt Universität zu Berlin.
Der Aufsatz ist im Rahmen des IEP-Schwerpunktprogramms „Dialog Europa der Otto Wolff-Stiftung" entstanden und wurde in Grundzügen auf der wissenschaftlichen Konferenz „50 Jahre Römische Verträge" vorgetragen. Die Konferenz wurde vom Institut für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration und dem Centre International de Formation Européenne in Berlin durchgeführt.

1 Vgl. Art. 98 EGKS-Vertrag vom 18.4.1951; Art. 237 EWG-Vertrag vom 25.3.1957; Art. 205 des Euratom-Vertrags vom 25.3.1957; Art. 49 EU-Vertrag vom 7.2.1992 in der Fassung vom 26.2.2001 sowie die jeweiligen Präambeln.

2 Vgl. Barbara Lippert: Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004, in: Barbara Lippert (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004, S. 13-71, hier S. 62-63.

3 Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier: Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research, in: Journal of European Public Policy 4/2002, S. 500-528, hier S. 503.

4 So bei Anna Michalski: The Enlarging European Union, in: Desmond Dinan (Hrsg.): Origins and Evolution of the European Union, Oxford 2006, S. 271-293, hier S. 272.

die Stabilität der Gemeinschaft und ihr innerer Ausbau über alle diese Erweiterungsetappen hinweg erklärungsbedürftig. Diskussionswürdig sind schließlich die Langzeitfolgen der Erweiterungsrunden für den Gang der europäischen Integration.

Zur Dynamik der Erweiterung

Um die Dynamik der Erweiterung zu erklären, sollen drei Aspekte näher betrachtet werden, die sukzessive Ordnung des Felds möglicher Kandidaten, ihre Beitrittsmotive und die politische Identität der EG/EU.

Die etappenweise Ordnung des Felds – Bildung und Aufhebung von Trennlinien

Mit der Gründung der Gemeinschaft schufen die Sechs über die fundamentale blockpolitische Spaltung Europas hinaus, in die hinein ja bereits die Montanunion gegründet worden war, neue Trennlinien in Westeuropa: Die erste verlief zwischen Staaten, die supranational-gemeinschaftlich oder demgegenüber intergouvernemental-Souveränitäts-orientiert waren, die zweite zwischen jenen, die demokratische oder aber diktatorisch-autoritative Herrschaftssysteme etabliert hatten. Drittens grenzten sich nichtpaktgebundene und neutrale Länder gegenüber der EG ab, die ihnen als Teil der transatlantischen Blockstruktur galt. Entlang dieser drei Trennlinien formierte sich in Westeuropa das Feld der 16 Nicht-EG-Staaten und arrangierte sich im Laufe der Jahrzehnte in Bezug auf ‚Brüssel' sukzessive neu. In vier Erweiterungsrunden[5] sind die Trennlinien des westlichen Nachkriegseuropa, in zwei Schritten ist die Ost-West-Spaltung überwunden worden.[6]

Zuerst zur Ordnung des Feldes in Westeuropa: Gegenüber der Anziehungskraft der EG verloren Alternativgründungen sehr rasch an Attraktivität, wie die EFTA („das Europa der 7"), die auf die Organisation des Freihandels auf dem Wege der Regierungszusammenarbeit ohne supranationale Vorkehrungen setzte. Obwohl das Vereinigte Königreich der maßgebliche Initiator der EFTA war, entwertete es die Neugründung sogleich durch seine stetig erklärten Ambitionen auf eine EWG-Mitgliedschaft.[7] So entstand eine Art Dominoeffekt: Aufgrund der ambivalenten britischen Haltung geriet die gesamte EFTA in den Bannkreis der EWG. Schon 1961, zur Zeit des ersten britischen Antrags, war die Gemeinschaft sogleich mit einer Reihe förmlicher Bewerbungen und sondierender Anfragen konfrontiert, sodass sich Aussichten auf eine Verdopplung der Mitgliederzahl der Sechsergemeinschaft („die 6 plus die 7") bereits abzeichneten.[8]

Dem zweiten britischen Antrag von 1967 folgten zunächst Dänemark und Irland, die ihre Kandidaturen ausdrücklich vom Vereinigten Königreich abhängig machten. Nach der ersten Erweiterung 1973 blieben in Westeuropa jene 13 Staaten übrig, die sich aus politischen Grün-

5 Gemeint sind die Norderweiterung/erste EFTA-Erweiterung 1973 (Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich), die Süderweiterungen 1981 (Griechenland) und 1986 (Portugal, Spanien), die zweite EFTA-Erweiterung 1995 (Finnland, Österreich, Schweden) sowie die Osterweiterung 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Tschechien, Polen, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Zypern) und 2007 (Bulgarien, Rumänien).

6 Der Sonderfall der deutschen Einheit und der Ausdehnung der EG-Mitgliedschaft (ohne Beitrittsverhandlungen) auf das Beitrittsgebiet der neuen Bundesländer wird hier nicht weiter verfolgt. Vgl. Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Die Osterweiterung der EG. Die Einbeziehung der ehemaligen DDR in die Gemeinschaft, Baden-Baden 1991; Barbara Lippert u.a.: Die EG und die neuen Bundesländer. Eine Erfolgsgeschichte von kurzer Dauer?, Bonn 1993.

7 So waren die EFTA-Märkte zu klein als Abnehmer für britische Industrieprodukte, aber hinzu kamen im Laufe der 1960er Jahre vermehrt politische Gründe, die für die EG-Mitgliedschaft sprachen.

8 Vgl. im Einzelnen zu den damaligen Interessenten Europäische Wirtschaftsgemeinschaft-Kommission: Bericht an das Europäische Parlament über den Stand der Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich, Brüssel, 26. Februar 1963, S. 98-100.

den selbst ausschlossen, oder die von der EG politisch als nicht beitrittsfähig eingestuft wurden. Die Regierungen dieser Drittstaaten suchten jedoch durchweg aktiv privilegierte Bindungen und spezielle Beziehungen zur EWG. Das galt für Malta und Zypern, die in den frühen 1970er Jahren in ein engeres Verhältnis zur EG mittels der Assoziierung kamen und dann 1990 Beitrittsanträge stellten und für jene EFTA-Länder, mit denen ab 1973 Freihandels-Abkommen wirksam wurden und die Ende der 1980er Jahre die bislang höchste Ausformung der Assoziierung in Gestalt des EWR anstrebten. Die Deblockierung identitätspolitischer Vorbehalte von Neutralen und Nicht-paktgebundenen nach Ende des Ost-West-Konflikts erleichterte schließlich Schweden, Finnland und Österreich 1995 den Weg in die EU.

Unter den ursprünglich außen vor gebliebenen Drittstaaten Westeuropas sind als Sonderfälle zunächst Griechenland und die Türkei zu nennen. Die EWG-Staaten befürchteten, die Länder an der Südostflanke der NATO würden zwischen das Europa der Sechs und das EFTA-Europa fallen und suchten für Griechenland und die Türkei eine enge politisch-wirtschaftliche Anbindungsmöglichkeit. Mittels der sogenannten Beitrittsassoziierungen von 1961 und 1963 schuf die EWG eine Art Stufenplan zu späteren Mitgliedschaftsverhandlungen und war damit – vorrangig aus außenpolitischen Erwägungen – eine sehr langfristige politische Selbstbindung eingegangen. Sie verpflichtete sich mit Griechenland bis 1984 eine Zollunion zu schaffen, während sie mit der Türkei zunächst nur eine diesbezügliche Vorbereitungszeit ins Auge fasste.[9]

Besonders gelagerte Fälle waren auch Spanien und Portugal, die sich wegen ihrer autoritären politischen Systeme bis zur Mitte der 1970er Jahre selbst von einer EG-Mitgliedschaft ausgeschlossen hatten (was über weite Strecken auch auf die Türkei – Militärputsch 1960, 1971, 1980 – und zwischen 1967 und 1974 auch auf Griechenland zutraf), obwohl sie sicherheitspolitisch (Portugal und Türkei waren seit 1949 beziehungsweise 1952 NATO-Mitglieder) und/oder wirtschaftlich zumindest teilweise in den Westen integriert waren.[10] Beim Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals (1981/86) ging es erstmals für die EG darum, das ‚ganze freie Westeuropa' in ihren Wirkungskreis bis hin zur Mitgliedschaft einzubeziehen. Die damals innerhalb der EG umstrittene zügige Aufnahme Griechenlands präjudizierte eine Aufnahme der beiden jungen iberischen Demokratien.[11] Mit dieser in zwei Etappen vollzogenen Süderweiterung wurde die Trennlinie zwischen dem demokratischen Westeuropa und dem autoritär-diktatorischen Süden überwunden.

Die „Leftovers des alten Westens" sind heute: die Türkei, die Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und Island.[12]

Im Gegensatz zur etappenweisen Aufnahme der westeuropäischen Staaten gelangte das freie Mittel- und Osteuropa 2004/07 quasi auf einen Schlag durch eine Big Bang-Erweiterung in die EU. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 wurde die „Jalta"-Trennlinie zwischen Ost und West mit einem Mal aufgehoben und der „Ostblock" verschwand von der politischen Landkarte. Die Erweiterung nach Osten folgte – vergleichbar nur mit der Gründung der Montanunion – auf einen externen Schock und eine weltpolitische Zäsur im Gang der europäischen Integration.[13] Die wiedererlangte Souveränität und der Staatszerfall der drei nach dem Ersten Weltkrieg gegründeten Föderationen – UdSSR, Jugoslawien und Tsche-

9 Vgl. ausführlich Sena Ceylanoglu: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Griechenland und die Türkei. Die Assoziationsabkommen im Vergleich (1959-1963), Baden-Baden 2004.

10 So waren Spanien und Portugal ab 1961 Mitglieder der OECD, zudem nahm Portugal am Marshallplan teil und war seit 1960 Mitglied der EFTA.

11 Anfangs war eine Aufnahme der drei Staaten zum selben Zeitpunkt angestrebt worden.

12 Sowie die sogenannten Mikrostaaten Andorra, Monaco, San Marino und der Heilige Stuhl.

13 Siehe dazu den Beitrag von Link in diesem Heft.

choslowakei – ließ die Zahl der neuen potenziellen Bewerber um eine EU-Mitgliedschaft Anfang der 1990er Jahre auf rund 20 Staaten hochschnellen. Sobald der Osten entriegelt war, zerfiel die Gegenorganisation, der RGW, und eine „EG II" des Ostens als Alternativoption wurde von keiner politischen Kraft angestrebt. Auch in der Folgezeit entwickelte sich nur eine schwache interregionale Kooperation in Ostmittel- und Südosteuropa.[14] Für eine Regionalbildung neben der EU gab es kein attraktives und legitimiertes politisches Kraftfeld. Dem Ansturm auf die EG/EU kam nur der auf die NATO gleich.[15]

Die „Leftovers des neuen Ostens" sind heute die seitens der EU mit einer Beitrittsperspektive ausgestatteten Staaten Kroatien, Mazedonien, Serbien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Albanien, die überwiegend wegen der jugoslawischen Nachfolgekriege in den 1990ern vom EU-Beitritt ausgeschlossen waren. Obwohl die EU ihrerseits der Ukraine, Belarus, Moldova und den drei Ländern des Südkaukasus (noch) keine Beitrittsperspektive zugesprochen hat, zählen sie, sowie im Prinzip auch Russland, zum Kreis potenzieller Mitglieder.

Nach 1989 drängte sich für die EU die neue Frage der geografischen Grenzziehung auf – eine Frage, die bis dato entweder wegen natürlicher Grenzen im Westen, Norden und Süden irrelevant schien, oder durch die Systemgrenze im Osten entschieden war.[16] Tendenziell wurde – inspiriert durch die Süderweiterung – die EG bereits in den 1970ern und 1980ern als „Kernzelle der Freiheit in Europa"[17] verstanden und das Szenarium einer auf den gesamten Kontinent ausgreifenden Erweiterung der EG diskutiert. So prophezeite Kommissar Haferkamp 1977, man werde „…in Europa von einem säkularen Einigungsprozeß ausgehen müssen, der schließlich den ganzen Kontinent einbeziehen wird…"[18] Heute bedeutet dies, eine EU mit bis zu 44 Mitgliedstaaten in den Blick zu nehmen.[19]

Beitrittsmotive

Die aus den Römischen Verträgen entwickelte EWG/EG übte also beständig eine große Anziehungskraft auf die außen vor gebliebenen Staaten aus. Die schiere Existenz einer Gemeinschaft, die eine strukturgebende Bedeutung für die Ordnung Westeuropas hatte, zwang die Nicht-EWG-Länder im Westen Europas aus politischen und/oder wirtschaftlichen Gründen verbindliche und förmliche Regelungen für ihre Beziehungen zu dem neuen Akteur zu suchen. Am weitestgehenden geschah dies durch den Antrag auf Mitgliedschaft. Die Beitrittsmotive der Kandidaten variierten zwar, sie lassen sich aber – stark vereinfacht – drei Sachbereichen der Politik – Wohlfahrt, Sicherheit und Herrschaft – zuordnen.[20]

---

14 Vgl. Egbert Jahn: Ausdehnung und Überdehnung. Von der Integrationskonkurrenz zum Ende der europäischen Integrationsfähigkeit, in: Osteuropa 2-3/2007, S. 35-55.

15 Vgl. Stuart Croft u.a.: The Enlargement of Europe, Manchester/New York 1999.

16 Aus geografischen Gründen wies die EG den Antrag von Marokko 1987 zurück. Vgl. zur Ablehnung einer abschließenden Festlegung geografischer Grenzen durchgehend die Argumentation der Kommission: Europäische Kommission: Europa und die Problematik der Erweiterung. Bericht der Kommission an den Europäischen Rat von Lissabon, 26.-27. Juni 1992, in: Europa-Archiv, 15-16/1992, S. D508-D514, hier S. D509 (Punkt 7); sowie Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006 – 2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, KOM(2006) 249, S. 18-27.

17 Außenminister Genscher am 19.1.1977 vor dem 8. Deutschen Bundestag, in: Deutscher Bundestag: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Band 100, Bonn 1977, S. 149.

18 Wilhelm Haferkamp: Chancen und Risiken der zweiten EG-Erweiterung, in: Europa-Archiv, 19/1977, S. 617-626, hier S. 617.

19 Vgl. Graham Avery: An ever-wider Europe? Where will the EU's borders end?, in: Challenge Europe 16, Februar 2007, S. 101-109.

20 Vgl. generell zu den jeweiligen Motivlagen Christopher Preston: Enlargement and Integration in the European Union, London 1997; überblicksweise Timm Beichelt: Die Europäische Union nach der Osterweiterung, Wiesbaden 2004, S. 20-34 sowie länderspezifisch Jürgen Elvert/Wolfram Kaiser (Hrsg.): European Union Enlargement. A Comparative History, London/New York 2004.

An erster Stelle ist der Sachbereich Wohlfahrt anzuführen, denn alle Kandidaten sämtlicher Erweiterungsrunden teilten das zentrale Interesse an der Wohlstandsmaximierung. Überragend war der Wunsch, dem Erfolg der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft mit dem Gemeinsamen Markt, später dem Binnenmarkt, als Herzstück beizutreten. Die Anziehungskraft des Marktes ging bei den Bewerbern mit der Sorge einher, von diesem Wirtschafts- und Währungs-Block ausgeschlossen zu werden. Wichtig war auch die Zentralität der Bundesrepublik Deutschland, mit der die Nachbarn in Westeuropa enge Handelsverflechtungen unterhielten, was ihre Orientierung auf den EG-Markt noch verstärkte. Das galt in der ersten Beitrittsrunde für Dänemark ebenso wie später beispielsweise für Österreich und viele Länder Mittel- und Osteuropas. Es war mithin die Zugehörigkeit zu einer wirtschaftlich und politisch dynamischen Gemeinschaft, die auch die relativ reichen EFTA-Länder in aller erster Linie anzog. Zudem spielte bei der Süderweiterung von 1981 und 1986 ebenso wie bei der Osterweiterung 2004/2007 die Aussicht auf Finanztransfers eine Rolle. Bei allen Erweiterungsrunden, besonders aber bei der Osterweiterung nutzten die Regierungen und wirtschaftlichen Akteure der Kandidaten den Beitritt als Modernisierungshebel. So begründete schon die britische Regierung ihren Beitrittsantrag mit dem Ziel des Strukturwandels und der zusätzlichen Wachstumsimpulse.[21]

Die mit der Aussicht auf Wohlstandsmaximierung verbundenen Interessen und Präferenzen der Bewerber betonen vor allem Vertreter des liberalen Intergouvernementalismus, um die Attraktivität der EU zu erklären.[22] Demgegenüber rekurrieren Vertreter der (neo-)realistischen Schule in erster Linie auf Sicherheitsinteressen, auch wenn die EG keine militärische Sicherheit bot. In allen Erweiterungsrunden spielte aber auf Seiten der Kandidaten die Sorge vor einer Peripherisierung, Marginalisierung oder gar Isolation eine wichtige Rolle. Es ging darum, die Stellung und den Einfluss des eigenen Landes im internationalen System zu sichern. So suchte die britische Regierung 1967 auch deshalb um den Beitritt nach, weil sie auf politischem und wirtschaftlichem Feld Vorkehrungen gegen einen weiteren macht- und weltpolitischen Abstieg Britanniens treffen wollte. Griechenland ging es um eine Positionsverbesserung im regionalen Sicherheitsraum, vor allem um einen Vorsprung vis-à-vis der Türkei. Gerade die Nord- und die zweite EFTA-Erweiterung brachten die Sorgen der Nachzügler zum Ausdruck, außerhalb der EG stetig an Einfluss zu verlieren und zugleich einen immer höheren politischen Preis für den Beitritt zahlen zu müssen. Auch wenn sämtliche zehn Länder der Osterweiterung 2004/07 zuvor oder gleichzeitig der NATO beigetreten waren, so galt ihnen doch die EU-Mitgliedschaft als eine zusätzliche Sicherheitsgarantie und politische Arena, die ihren Einfluss in den internationalen Beziehungen beträchtlich vergrößern wird.[23] Die EG/EU-Mitgliedschaft wurde so zum Vehikel, mit der sich zunächst die Staaten Westeuropas und dann auch Mittel- und Osteuropas im internationalen System (kollektiv) zu behaupten suchten.

Uneinheitlicher fällt die Motivlage in Bezug auf den Sachbereich Herrschaft aus. Mit Fragen der politischen Identität befassen sich besonders Analysen zur Erweiterung aus Sicht des (Sozial-)Konstruktivismus. Die Osterweiterung stand explizit unter dem Motto der

21 Vgl. Statement by the Prime Minister, Harold Wilson, before the House of Commons, 2 May 1967, abrufbar unter: http://aei.pitt.edu/5779 (letzter Zugriff: 05.09.2007).

22 Zur Analyse der Erweiterung aus Sicht unterschiedlicher Integrationstheorien vgl. den Überblick bei Lippert: Glanzloser Arbeitserfolg, 2004, S. 15-21 sowie Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier: The Study of European Union Enlargement: Theoretical Approaches and Empirical Findings, in: Michelle Cini/Angela K. Bourne (Hrsg.): European Union Studies, Houndmills, Basingstoke und Hampshire 2006, S. 96-116.

23 Dazu Mathias Jopp/Barbara Lippert/Elfriede Regelsberger: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach der Erweiterung – politische und institutionelle Herausforderungen und Lösungsansätze, in: Lippert (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme, 2004, S. 241-260.

„Rückkehr nach Europa". Aus Sicht der Kandidaten der Süd- und Osterweiterung (und der EU) galt der Beitritt als Beitrag zur Konsolidierung junger Demokratien. Ein gewünschter Effekt, der besonders bei einer relativ langen und intensiven Heranführungszeit zum Tragen kommen konnte, war zumindest bis zum Beitritt die Stärkung einer demokratischen politischen Mitte (Sozialisierungsfunktion) in den jungen Demokratien.[24] Anders sah die Motivlage bei den bereits reichen und/oder konsolidierten neuen Mitgliedstaaten aus, etwa in Britannien, Dänemark und Schweden. Dort war die politische Identität der Union eher als ein „cultural" und „political mismatch" mit der gefestigten nationalen Identität und der politischen Kultur (wie etwa die Vorstellung von der „British singularity") wahrgenommen worden.[25]

Selbstverständnis und Vertragsgrundlagen der EG

Neben dem Beitrittsbegehren von interessierten Drittstaaten haben auch endogene Faktoren zur Dynamik der Erweiterung beigetragen. Die deklarierte und in den Verträgen kodifizierte Offenheit der Gemeinschaften verstärkte in Vergangenheit und Gegenwart die Dynamik zur Erweiterung. Das Thema der Aufnahme weiterer Mitglieder war vor, während und nach der Gründung der drei europäischen Gemeinschaften immerfort präsent. Die Unabgeschlossenheit und das Prozesshafte, die bereits die Vertiefung der Integrationsgemeinschaften kennzeichnen, gelten auch für deren Erweiterung.

Ein wichtiges Signal zur Erweiterung kam damit von der EG selbst: Die Sechsergemeinschaft begann auch in Bezug auf ihre Mitglieder als unvollendete Gemeinschaft, denn sie wurde von den sechs Gründerstaaten selbst keineswegs als Endstufe angesehen. Die Gretchenfrage war von Anbeginn: Wie steht es mit dem Vereinigten Königreich? Besonders Deutschland, die Niederlande und Belgien hätten das Vereinigte Königreich allein schon aus wirtschaftlichen Gründen gerne frühzeitig in der EWG dabei gehabt. Britannien war das Land, um das die EG selbst am nachdrücklichsten als neues Mitglied geworben hat.[26] Elvert sieht sogar erst mit der Norderweiterung 1973 die Gründungsphase der EG zu ihrem Abschluss gelangt.[27]

Bewerber benötigen unter den Mitgliedstaaten ‚Champions', die ihr Anliegen unterstützen. Seit der ersten Erweiterung gibt es mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich zwei große Mitgliedstaaten, die zu den nachdrücklichsten Befürwortern aller Erweiterungsrunden bis 2007 zählten.[28] Eine Schwierigkeit für die deutsche Europapolitik blieb allerdings, dass es keine gemeinsame deutsch-britische Vertiefungsagenda gab, die zu einer Doppelstrategie von Vertiefung und Erweiterung heranreifen konnte.[29] Für die Eröffnung und den Abschluss von Verhandlungen blieb ohnehin eine deutsch-französische Übereinkunft ausschlaggebend[30] – siehe auch jetzt den aktuellen Fall der Türkei. Bei allen Erweite-

24 Vgl. Milada Anna Vachudova: Europe Undivided. Democracy, Leverage, and Integration after Communism, Oxford 2005.

25 Vgl. die Länderanalysen in Kaiser/Elvert: European Union Enlargement. A Comparative History, 2004.

26 So war von einer „Beitrittskrise" die Rede angesichts der französischen Blockade von Verhandlungen bis 1969, vgl. Jürgen Mittag/Wolfgang Wessels: Die Gipfelkonferenzen von Den Haag (1969) und Paris (1972): Meilensteine für Entwicklungstrends der Europäischen Union?, in: Franz Knipping/Mathias Schönwald (Hrsg.): Aufbruch zum Europa der zweiten Generation – Die europäische Einigung 1969-1984, Trier 2004, S. 3-27, hier S. 15; warnend vor einer schweren Krise auch Kanzler Kiesinger am 11.3.1968 vor dem 5. Deutschen Bundestag, in: Deutscher Bundestag: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Band 66, Bonn 1968, S. 8169-8190.

27 Vgl. Jürgen Elvert: Die europäische Integration, Darmstadt 2006, S. 35-88.

28 Das galt bei der Regierung Thatcher allerdings nicht für die Aufnahme der neuen Bundesländer.

29 Vgl. Barbara Lippert u.a.: British and German Interests in EU Enlargement, London/New York 2001.

rungen (außer Griechenland) trat Frankreich zunächst als Gegner oder zumindest als Bremser in Erscheinung.

Das gemeinschaftliche Primärrecht zur Erweiterung blieb statisch und unterhalb der Mitgliedschaft blieb es vornehmlich beim variantenreichen Status der Assoziierung. Das hatte Gründe: So hatte die EG 1968 angesichts des französischen Vetos gegen eine Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich erste Vorbereitungen für ein Spezialarrangement auf den Feldern Handel (Präferenzabkommen) und technologische Zusammenarbeit in Angriff genommen.[31] Die Vorarbeiten für eine solche Interimslösung zur Umgehung des französischen Vetos wurden aber schon Mitte 1969 wieder eingestellt, nachdem der Rat die Kommission aufgefordert hatte, ihre Stellungnahmen zum britischen Beitrittsgesuch von 1967 im Vorlauf zum Haager Gipfel zu überarbeiten. Die Suche nach einer Akkordierung mit dem EG-Recht durch Spezialarrangements galt als politisch heikel für Drittstaaten (da diese keine Entscheidungsteilhabe hatten) und als rechtlich kompliziert für die EWG und Mitgliedstaaten: „...for countries which are sufficiently developed economically and possess institutions and regimes comparable with those of the founder States, the Community has always considered that full membership was the arrangement that accorded best with the objectives of the Treaties. The drawbacks of association agreements or preferential agreements with such countries are well known; first, these countries might in certain cases have to comply with decisions in the taking of which they had had no part, and second, the commitments on consultation and the multiplicity of special arrangements would make for inextricable complications for the Community."[32] Ähnlich stellte sich später vor allem am Beispiel des EWR und angesichts eines beträchtlich angewachsenen Acquis communautaire sowie komplexer Entscheidungsverfahren heraus, dass die Schaffung einer Zwischenstufe beide Seiten mit größeren Problemen der Gesamtkonstruktion und der Selektion des Acquis konfrontierte, als wenn man direkt Mitgliedschaftsverhandlungen führte. Daraus zogen seit Ende der 1960er Jahre beide Seiten immer wieder den Schluss, dass die Aufnahme neuer Mitglieder beziehungsweise der Beitritt als Catch-all-Lösung einfacher zu bewerkstelligen sei als Zwischenlösungen.

Sofern Vertragsrevisionen und Schritte zur weiteren politischen Integration den intergouvernementalen Ausbau der EG/EU – etwa durch die Einführung der EPZ/GASP oder des Europäischen Rates als neuer Institution – vorantrieben, wurde die Mitgliedschaft auch für jene Länder, die grundsätzlich souveränitätsschonende Lösungen präferierten, zusätzlich attraktiv. Auch dies waren Impulse für die Erweiterung, die direkt der inneren Entwicklung der EG/EU entsprangen.

Ausgehend von den kaum modifizierten Bestimmungen über die Aufnahme neuer Mitglieder machten die Mitgliedstaaten im Zeitraum von 1973 bis 2007 in erster Linie politische Motive für die Erweiterung geltend, wobei einerseits die Gründungsmotive der Gemeinschaften einen wichtigen Bezugspunkt und Legitimationsquelle bildeten und andererseits der allgemeine integrationspolitische und internationale Kontext eine zentrale

30 Vgl. für die erste und zweite Erweiterung z.B. Haig Simonian: The Privileged Partnership. Franco-German Relations in the European Community 1969-1984, Oxford 1985, S. 2 und 78/79.

31 Vgl. zu den Memoranda und Vorschlägen der italienischen Regierung und der Bundesregierung Commission of the European Communities: The Enlarged Community. Outcome of the negotiations with the applicant States, Brussels, 22 January 1972, S. 16 sowie Herbert Müller-Roschach: Die deutsche Europapolitik 1949-1977. Eine politische Chronik, Bonn 1980, S. 200.

32 Commission of the European Communities: Opinion concerning the Applications for Membership from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway submitted under Articles 237 of the EEC Treaty, 205 of the Euratom Treaty, and 98 of the EESC Treaty, 1 October 1969, in: Bulletin of the European Communities, Supplement No. 9/10, Luxemburg 1969, S. 26. Vgl. auch Müller-Roschach: Europapolitik, 1980, S. 194-196.

Rolle spielte. Insofern waren identitätspolitische Gesichtspunkte wirksam. Die Aufnahmebereitschaft war innerhalb der EG/EU weniger als eine Frage des Prinzips (wie noch von de Gaulle angesichts des britischen Antrags) behandelt worden, sondern in der Regel als eine Frage des Wie und Wann: Im Vordergrund stand der Abwägungsprozess im Hinblick auf die mutmaßliche Verträglichkeit und die Wünschbarkeit der potenziellen politischen und wirtschaftlichen Folgen für die erweiterte Gemeinschaft.[33] Seitdem schlagen sich diese länder-, politikfeld- und branchenspezifischen Kosten-Nutzen-Abschätzungen in Wirkungsstudien und in einem kleinteiligen Bargaining unter den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Festlegung Gemeinsamer Positionen für die Verhandlungen mit den Bewerbern nieder.[34] Die zumeist ungleich unter den Mitgliedstaaten verteilten Kosten der Erweiterung werden durch Sidepayments und Perspektivangebote für die innere Entwicklung der EU kompensiert. So ergeben sich weitere Impulse für Reformen und den Ausbau bestehender Regelungen im Rahmen von Koppelgeschäften (Paketlösungen).[35]

Die Erweiterung als ‚Feind' der Vertiefung wird in integrationsfreundlichen Mitgliedstaaten und politischen Kreisen mindestens ebenso heftig diskutiert wie sie andererseits als Impulsgeber für eine schnellere und umfassendere Reform und Fortentwicklung der Integration befürwortet wird. Die Parole „Strengthening and enlargement" gab die Kommission schon 1969 für die erste Erweiterung aus.[36] Deshalb forderte sie, dass sich die Kandidaten über den aktuellen Acquis hinaus zur weiteren Vertiefung bekennen müssten. Denn die Kommission und auch das Europäische Parlament sahen sehr wohl Gefahren für den Zusammenhalt der Union, denen mit einer „better institutional balance"[37] entgegengesteuert werden sollte. Skeptiker erwarteten schon mit Blick auf die Süderweiterung einen Ausbau der intergouvernementalen, konföderalen Ansätze und den Wandel von der „Schicksalsgemeinschaft" zum Problemlösungsverband und einer Zweckgemeinschaft. Die Tendenz zu einer konföderal verstandenen Staatenverbindung („…die bereits von Frankreich verfolgt wird und seit der ersten Erweiterung zunehmend Unterstützung findet"[38]) würde durch die Süderweiterung verstärkt. „[A]nstelle der ursprünglich angestrebten politischen Einheit als Schicksalsgemeinschaft [tritt] eine in wesentlichen Bereichen als Staatenzusammenarbeit organisierte Vereinigung zur gemeinsamen Bewältigung bestimmter politischer und wirtschaftlicher Aufgaben... ."[39] Als die schließlich zum Abschluss der Einheitlichen Europäischen Akte führende Regierungskonferenz einberufen werden sollte, stimmten denn auch 1985 drei Nicht-Gründerstaaten – Griechenland, das Vereinigte Königreich und Dänemark – diesem Beschluss des Europäischen Rates nicht zu.

Die EG/EU verstand es im Verlauf, aber auch in der ‚Verarbeitung' der Erweiterungsrunden jeweils eine ‚Erzählung' zu entwickeln, die eine ausreichende Unterstützung in der EU für die Aufnahme neuer Mitglieder trotz erkennbarer Anpassungserfordernisse und anderer Kosten ermöglichen sollte. Dabei waren die Narrative unterschiedlich eingängig und reso-

33 Vgl. umfassend William Wallace/Geoffrey Edwards/Loukas Tsoukalis: Eine Gemeinschaft der Zwölf: Die Europäische Gemeinschaft und ihre Erweiterung nach Süden, in: Europa-Archiv 19/1977, S. 627-690.

34 Vgl. vor allem die 1997 von der Kommission vorgelegte Agenda 2007. Dazu mit Nachweisen Lippert: Glanzloser Arbeitserfolg, 2004, S. 35-47.

35 Vgl. Michalski: Enlarging, 2006, S. 285; Barbara Lippert: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union – Stabilitätsexport mit Risiken, in: Barbara Lippert (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000, S. 105-164, hier S. 153.

36 Commission: Opinion, 1969, S. 29-30.

37 Ebenda, S. 32.

38 Ulrich Everling: Integrationspolitische Probleme der Erweiterung der EG, in: Hajo Hasenpflug/Beate Kohler (Hrsg.): Die Süd-Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft. Wende oder Ende der Integration?, Hamburg 1977, S. 61-87, hier S. 66.

39 Ebenda, S. 68.

nanzkräftig: Das Narrativ der Norderweiterung war die ‚Politische Selbstbehauptung und Emanzipation Westeuropas', die Erzählung zur Süderweiterung galt der EG als ‚Demokratie- und Entwicklungsgemeinschaft (Kohäsion)', das Narrativ der Osterweiterung war die „Wiedervereinigung des Kontinents". Dagegen blieb das Narrativ der EU zur zweiten EFTA-Erweiterung blass und resonanzarm. Es kreiste am ehesten um die ‚Arrondierung des alten Westens und die Stärkung durch nettozahlende Wohlfahrtsstaaten'. Bei den künftig anstehenden Erweiterungen um Staaten des westlichen Balkans bietet sich das Narrativ der EU als ‚Pazifizierungsmacht' an, und im Falle der Türkei hebt bereits die Erzählung von der ‚Brücke zwischen dem aufgeklärten Westen und dem Islam' an. Zum jeweiligen Zeitpunkt trugen diese Narrative zur Dynamik und Akzeptanz des EU-Erweiterungsprozesses bei. Für Osteuropa und den Südkaukasus ist bislang noch kein starker Erzählfaden „gesponnen" worden. Im Hinblick auf die Legitimation künftiger Erweiterungsschritte werden Fähigkeiten und Strategien des Argumentierens und Überzeugens immer wichtiger, sowohl im Diskurs der politischen Eliten untereinander als auch im Hinblick auf eine skeptischer werdende Bevölkerung in vielen Mitgliedstaaten.

Stabilität plus Ausbau der Gemeinschaft

Stärke und Prägekraft der Sechsergemeinschaft

Die primäre Voraussetzung für jegliche über den Kreis der Sechs hinausgehende Erweiterung war die durch die Kernmitglieder Frankreich und Deutschland gesicherte politische Tragfähigkeit der Gemeinschaft. Die beiden Schlüsselstaaten für das integrative Gleichgewicht in Westeuropa bildeten den politischen Kern einer erweiterungsfähigen Gemeinschaft.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für die erste Erweiterung war, dass die EWG ihr in den Römischen Verträgen vereinbartes Programm zur Schaffung des Gemeinsamen Marktes vor der Aufnahme neuer Mitglieder 1973 weitgehend zu Ende führen konnte,[40] dass der Vertrag über die Fusion der Organe 1967 in Kraft getreten war (damit kam nur ein gleichzeitiger Beitritt zu allen drei Gemeinschaften in Frage) und die Gemeinschaft Anlauf zu einer neuen Etappe nahm, für die der Gipfel von Den Haag 1969 den Dreiklang „Vollendung, Vertiefung, Erweiterung" ausgerufen hatte. Die Gemeinschaft hatte auch bereits ihre größte ‚Verfassungskrise' in der Zeit der Politik des leeren Stuhls hinter sich. Sie war somit schon in der Phase der Desillusionierung angelangt, aus der jedoch auch die Hoffnung erwuchs, die Aufnahme neuer Mitglieder als Schwungrad für den inneren Ausbau und die Vertiefung nutzen und so die damalige Stagnation überwinden zu können. Das heißt, der Zeitpunkt der ersten Erweiterung war angesichts der fortgeschrittenen Konsolidierung des von den Sechs geprägten Systems der Römischen Verträge gut gewählt.

Die „Erweiterungsdoktrin"

Die mit der Norderweiterung etablierten Prinzipien der Erweiterung und die administrativen Vorkehrungen für die Beitrittsverhandlungen erwiesen sich zudem als Stabilitätsfakto-

40 Insbesondere die sog. Übergangsperiode zur Zollunion, zur gemeinsamen Außenhandelspolitik, zum System der Gemeinsamen Agrarpolitik. So war beim Haager Gipfel der „Eintritt in die Endphase des gemeinsamen Markts" festgehalten worden. Die Situation unterschied sich deutlich von der beim ersten britischen Antrag. Die Kommission bemerkte dazu in ihrem Bericht an das Europäische Parlament nach Abbruch der Verhandlungen 1963: „Aber auch die Tatsache, daß in anderen Bereichen der Vertrag erst zum Teil durchgeführt war, und daß sich ganz allgemein seine Verwirklichung in den verschiedenen Bereichen noch in einem Zwischenstadium befand, dürfte die Verhandlungen nicht unwesentlich erschwert haben." Europäische Wirtschaftsgemeinschaft – Kommission: Bericht, S. 113-114.

ren für die alte und die künftig erweiterte Gemeinschaft. Die erste Erweiterung legte die Grundlagen für das klassische Erweiterungsverfahren der EU,[41] das vor allem durch die wiederholte Praxis, weniger durch formale Festlegungen zu einer Art „Erweiterungsdoktrin" heranreifte.

Grundlegendes Prinzip war die Kompatibilität der politischen Ordnungen zwischen der EG und dem Bewerberland. So kann der vom Europäischen Parlament mit großer Mehrheit angenommene Birkelbach-Bericht von 1962 als Vorläufer der Kopenhagener Kriterien von 1993 gelten. Im Bericht wird festgestellt: „Als Voraussetzung für einen Beitritt muss das Bestehen einer demokratischen Staatsform im Sinne einer freiheitlichen politischen Grundordnung gewährleistet sein. Staaten, deren Regierungen keine demokratische Legitimation besitzen und deren Völker weder direkt noch durch frei gewählte Repräsentanten an der politischen Willensbildung mitwirken, können nicht beanspruchen, in den Kreis der Völker aufgenommen zu werden, die sich in den Europäischen Gemeinschaften zusammengeschlossen haben."[42] Kommission und Rat teilten dieses Prinzip, und die Kommission bezog wie das Europäische Parlament diese Standards gleichermaßen auf die Prüfung von möglichen Assoziierungen nach Artikel 238 EWG- und 206 Euratom-Vertrag.[43] Im Laufe der Jahrzehnte,[44] besonders aber in den 1990er Jahren, wurden die politischen Kriterien zunächst im politischen Diskurs immer prägnanter formuliert und fanden schließlich auch in einem in dieser Hinsicht erweiterten Primärrecht (Art. 6 EUV Amsterdam)[45] sowie in den 1993 vom Europäischen Rat in Kopenhagen deklarierten Beitrittskriterien ihren Niederschlag. Die politischen Kriterien gewannen aber in den 1990er Jahren vor allem durch die Verdichtung der politischen Identitätsprozesse auf dem Weg zur Europäischen Union in der Nachfolge des Vertrags von Maastricht nachhaltig Bedeutung.[46] Die Sorge um die Funktions- und Integrationsfähigkeit der EG/EU, aber auch die Option einer restriktiven Auslegung der Erweiterungsmöglichkeit waren ein wichtiges Motiv für derartige Präzisierungen der Aufnahmebedingungen. Die im Reformvertrag vorgesehene Überarbeitung des Artikels 49 EUV setzt hier an und zielt auf eine transparentere und ausdrückliche Darlegung von Beitrittskriterien, die eine vorherige Reflexion und Abstimmung unter den Mitgliedstaaten über die konkreten Aufnahmebedingungen erzwingen und angeblichen Automatismen entgegenwirken soll. Der

---

41 Vgl. zur Norderweiterung ausführlich Klaus Otto Nass: Englands Aufbruch nach Europa. Ein erster Überblick über die Beitrittsverhandlungen, Bonn 1971, besonders S. 41-63. Beschluß des Rats vom 9.6.1970 über das bei den Beitrittsverhandlungen anzuwendende Verfahren, abgedruckt in: Europa-Archiv 15-16/1070, D350. Vgl. zum sich entwickelnden klassischen Erweiterungsverfahren Christopher Preston: Obstacles to EU-Enlargement: The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Europe, in: Journal of Common Market Studies 3/1995, S. 451-463; Lippert: Glanzloser Arbeitserfolg, 2004, S. 31-35.

42 Willi Birkelbach: Bericht im Namen des Politischen Ausschusses über die politischen und institutionellen Aspekte des Beitritts zur Gemeinschaft oder der Assoziierung mit ihr, in: Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1961/62, 15.1.1962, Dokument 122, S. 5.

43 Vgl. Commission of the European Communities: Opinion on the Applications for Membership received form the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway, 1967, S. 16.

44 So etwa Außenminister Genscher am 19.1.1977 vor dem 8. Deutschen Bundestag, in: Deutscher Bundestag: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Band 100, Bonn 1977, S. 148: „Eine Reihe von Ländern ... erfüllen heute durch eine Veränderung ihrer politischen Verhältnisse die politischen Voraussetzungen für die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft. Ich nenne Griechenland, ich nenne Portugal, ich nenne Spanien. Wir alle wissen, daß diese Länder durch die Präambel, durch den Sinn der Römischen Verträge eine Beitrittsperspektive eröffnet bekommen haben. Ja, sie haben, so weit sie assoziiert sind, sogar einen *Anspruch auf Beitritt*. Deshalb war es richtig, daß sich die Bundesregierung zu den Befürwortern der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Griechenland gemacht hat... ." (Hervorh. B.L.).

45 „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze [Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit; Zusatz B.L.] achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden." Art. 49 EUV (in der Fassung vom 10.11.1997).

46 Schimmelfennig/Sedelmeier: European Union Enlargement, 2006.

neu einzufügende Satz „Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt“[47] kann über die Kopenhagener Kriterien hinaus auf weitere Einlassungen des Europäischen Rates aus der Vergangenheit und der Zukunft bezogen werden. Damit hätte die EU eine größere Flexibilität, Beitrittskriterien den Umständen entsprechend zu formulieren, sie müsste aber zunächst in der Lage sein, sich auf solche ausdrücklich zu einigen.

Das zweite Prinzip der klassischen Erweiterungsdoktrin ist, dass der Acquis in Gänze einschließlich der politischen Perspektivbeschlüsse, also der politischen Zielsetzungen der Verträge von jedem Kandidaten zu übernehmen ist. In diesem Sinne argumentierte die Kommission schon in ihrer Stellungnahme von 1969 und so bekräftigte es der Gipfel von Den Haag.[48] Der Ratsvorsitzende Harmel unterstrich am 30. Juni 1970 bei Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich, dass es keine Änderungen von bestehenden Vorschriften, sondern nur befristete Übergangsregelungen als Lösung von Problemen (auf beiden Seiten) geben könne.[49] Es sollte generell gelten, dass Kandidaten keine Bedingungen an die EG stellen können, wie dies noch 1961 von der Regierung Macmillan im Hinblick auf die besonderen Anliegen der EFTA, des Commonwealth-Handels und der britischen Landwirtschaft vorgebracht worden war.[50]

Aus all dem ergab sich die vollständige Übernahme von Pflichten aber auch aller Rechte zum Zeitpunkt des Beitritts, insbesondere in Bezug auf die Repräsentation und Mitwirkung der Neumitglieder in den Gemeinschaftsinstitutionen. Eine abgestufte Mitgliedschaft war ausgeschlossen, ebenso kam keine „Erweiterungsflexibilisierung“[51] zum Zuge. So urteilt Gstöhl: „Mitgliedstaaten können bei Vertragsrevisionen oder im Rechtsetzungsverfahren Sonderwünsche durchsetzen, Beitrittsländer nicht. Ausnahmen, die die alten Mitgliedstaaten für sich beanspruchen, stehen den neuen Vertragsparteien in der Regel nicht zur Wahl, denn frühere Kompromisslösungen sollen nicht in Frage gestellt werden.“[52] Vielfach waren gerade von akademischer Seite viel größere Erwartungen an die Binnendifferenzierung der EU im Zuge der Aufnahme neuer Mitglieder gerichtet worden.[53] Andererseits herrschte bereits bei der Süderweiterung, also vor Schaffung des Binnenmarktes, diesbezüglich große Skepsis. Es stellte sich die Frage, „ob im Rahmen einer Vollmitgliedschaft abgestufte Lösungen gefunden werden können. ... [D]aß der Spielraum dafür gering ist, weil gerade die weniger entwickelten Mitgliedstaaten aus politischen Gründen keine zweitklassige Rolle akzeptieren werden. Man könnte eine solche Lösung im übrigen auch nicht auf die Behandlung der Beitrittsländer beschränken, sondern müsste innerhalb der EG der Zwölf zwischen Kernländern und anderen Ländern unterscheiden; dies wäre aber sicher nicht durchzusetzen. Die Bildung eines solchen ‚Gemeinschaftskerns‘ würde auch voraussetzen, daß die beteiligten Länder bereit sind, sich einer stärkeren Gemeinschaftsdisziplin zu unterwerfen.“[54] Der Spill-over

47 Vgl. Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz, in: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. Juni 2007, 11177/07, Brüssel 2007, 23.6.2007, S. 27.

48 Vgl. das Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften in Den Haag am 1. und 2. Dezember 1969, abgedruckt in Nass: Englands Aufbruch, 1971, S. 99-103.

49 Abgedruckt in: Nass: Englands Aufbruch, 1971, S. 104-115, hier S. 110.

50 Vgl. die Bedingungen, die Macmillan 1961 stellte mit dem unkonditionierten zweiten Antrag der Regierung Wilson vom Mai 1967. Vgl. Nass: Englands Aufbruch, 1971, S. 13-15. Natürlich formulierten Kandidaten Voraussetzungen für ihren Beitritt; siehe beispielsweise Heinrich Schneider: Der österreichische Antrag auf EG-Mitgliedschaft: Der Kandidat stellt Bedingungen, in: *integration* 4/1989, S. 143-151. Schweden verhielt sich also mit seinem quasi Opt-out aus der WWU regelwidrig, was von der EU bis dato geduldet wird.

51 Sieglinde Gstöhl: Die Flexibilität der Europäischen Union gegenüber Mitgliedern und Drittstaaten, in: Jörg Glombowski u.a. (Hrsg.): Erweiterung und Integration der EU, Wiesbaden 2004, S. 147-173, hier S. 170.

52 Ebenda.

53 Vgl. statt vieler mit Blick auf den möglichen Beitritt von MOE-Ländern Anna Michalski/Helen Wallace: The European Community. The Challenge of Enlargement, London 1992.

auf das EU-System und die als Risiko eingestufte Erosion des Gleichheits- und Uniformitätsgedankens wurde bereits für eine mit der Süderweiterung heterogener werdende Gemeinschaft kalkuliert. Eine weithin geteilte Schlussfolgerung war aber, dass nur pragmatische Lösungen und keine Patentlösungen aussichtsreich waren.[55] Damit war – wie vor allem von Vertretern des (historischen) Institutionalismus und Neo-Funktionalismus betont[56] – der Pfad von begrenzten, fallbezogenen Anpassungsschritten eingeschlagen, der der EG – ganz im Sinne der „Methode Monnet"[57] – eine ausreichende Beweglichkeit und Reaktionsmöglichkeit im Zuge der Erweiterung ließ. Demgegenüber hatte es immer auch Versuche gegeben, einen längerfristigen Orientierungsrahmen für die politische Entwicklung der Union im Zeichen des anhaltenden Erweiterungsdrucks und großer Beitrittserwartungen europäischer Staaten zu beschließen oder zumindest eine strukturierte Diskussion darüber auf die EU-Tagesordnung zu setzen. Die Initiative ergriff zumeist Frankreich, zuletzt mit dem Vorschlag von Präsident Sarkozy,[58] einen „Rat der Weisen" zu Zukunftsfragen der EU (wie sich Europa in den nächsten 30 Jahren! entwickeln soll) einzuberufen. Im Jahr 1999 hatte schon Jacques Attali für den französischen Außenminister einen Bericht „Europe 2020: Pour une Union plurielle"[59] erarbeitet. In der Vergangenheit sind Versuche, eine „grand débat" zu entfachen allerdings im Sande verlaufen.

Festzustellen ist in unserem Zusammenhang: Die Erweiterungen haben zum weiteren Ausfransen und zur Komplexität des Gemeinschaftssystems beigetragen: durch Übergangsregelungen (etwa für die Gemeinsame Agrarpolitik, die Arbeitnehmerfreizügigkeit, Umwelt, den freien Warenverkehr, die Dienstleistungsfreiheit), durch neue Politikinstrumente, statt tiefgreifender Reform der bestehenden (Kohäsionsfonds, neue Ziele der Strukturfonds), und durch Zulauf von langsameren Kandidaten in die Nachzüglerkreise im Falle von Politiken, deren Ziele mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und kriteriengesteuert (Eurozone, Schengen) verfolgt werden können.

Praktisch ergab sich zudem, dass die EG/EU mit mehreren Bewerbern bilateral aber parallel Verhandlungen führte und sie die Gleichzeitigkeit des Inkrafttretens aus Gründen der Anpassung der Verträge und der Ratifizierung anstrebte. Die Rekrutierung beziehungsweise der Zulauf von neuen Mitgliedern folgte der Logik geografischer Nähe und/oder enger Verflechtung unter den Kandidaten. Bisher blieb diesbezüglich Griechenland die Ausnahme, die nächste Ausnahme könnte Kroatien werden.

Ferner war die Selbstorganisation der EG-Seite und der Mitgliedstaaten entscheidend für die integrationsbestandswahrende Verhandlungsführung. Der Antrag des Vereinigten Königreichs von 1961 und die ersten Assoziierungsverhandlungen mit Griechenland und der Türkei konfrontierten die EG erstmals mit diesen Verfahrensfragen, die eine praktischer Ausfüllung der primärrechtlichen Verfahren bedeuteten und hochpolitisch waren.[60] Vor allem das Tandem Rat-Kommission musste sein Zusammenspiel und die Rollenverteilung definieren.

---

54 Everling: Integrationspolitische Probleme, 1977, S. 84.

55 Ebenda, S. 86.

56 Vgl. Paul Pierson: The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis, in: Comparative Political Studies 2/1996, S. 123-163; Lippert : Glanzloser Arbeitserfolg, 2004, S. 17-19.

57 Vgl. den Beitrag von Wessels/Faber in diesem Heft.

58 Nicolas Sarkozy: Rede zur Eröffnung der 15. Botschafterkonferenz Paris, 27. August 2007, abrufbar unter: http://www.botschaft-frankreich.de/IMG/sarkozy_botschafterkonferenz.pdf (letzter Zugriff: 12.9.2007).

59 Vgl. Jacques Attali: Rapport au Ministre des Affaires Étrangères – Europe 2020: Pour une Union plurielle, Paris, 19. Juillet 1999, abrufbar unter: http://www.attali.com (letzter Zugriff: 05.09.2007); vgl. dazu und zur Integrationsfähigkeitsdebatte Barbara Lippert: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, Baden-Baden 2007 (im Erscheinen).

60 Vgl. in diesem Zusammenhang Ceylanoglu: Assoziierungsabkommen im Vergleich, 2004, S. 105-164.

Mit den 1970 einsetzenden Verhandlungen wurde das nunmehr klassische Verfahren eingeführt: Der Rat und damit die EG, also nicht die Mitgliedstaaten, verhandeln mit dem Bewerber auf allen Ebenen und zwar auf der Grundlage einer gemeinsamen Position, die durch den Ratsvorsitz vertreten und im Rahmen der üblichen AStV-Prozeduren erarbeitet wird. Hingegen sollte beim ersten britischen Antrag 1961 ein gemeinsamer Standpunkt nur „nach Möglichkeit" zugrunde gelegt werden. Diese ersten Verhandlungen liefen noch zwischen den sechs EWG-Mitgliedstaaten und dem Vereinigten Königreich ab und jede Delegation hatte das Recht, das Wort zu ergreifen. Demgegenüber betonte der Ratsvorsitzende Harmel 1970: „Es geht also dieses Mal um Verhandlungen im Rahmen einer Konferenz der Gemeinschaften mit den Staaten, die einen Antrag ... gestellt haben."[61]

Zwar schmetterte der Rat 1969 das Ansinnen der Kommission ab, für die Verhandlungen mit Großbritannien ein generelles Verhandlungsmandat vom Rat zu erhalten. Dennoch geriet die Kommission zunehmend in eine Schlüsselposition. Sie baute ihre Rolle vor allem im Zuge der Osterweiterung und der sie begleitenden Heranführungsstrategie noch einmal deutlich aus und etablierte dafür eine eigene Generaldirektion Erweiterung. Die Kommission spielte aber von Anbeginn neben der technischen auch eine politische Rolle im Erweiterungsprozess: Durch den Entwurf der Gemeinsamen Position des Rates bestimmte sie die Agenda. Vom Rat mandatiert, bei den Kandidaten Lösungen für spezifische Probleme zu sondieren, wurde sie zur zentralen Vermittlerin, wobei sie im Auge hatte, dass es bei der Lösungssuche nicht um „uns und jene" sondern „the future us"[62] geht, und somit bereits um das Wohl der erweiterten Gemeinschaft. Ihr Vorteil war die Kombination aus Expertenwissen, institutionellem Gedächtnis und personeller Kontinuität vor allem gegenüber dem rotierenden Vorsitz des Rats.

Schon bei der Norderweiterung hatte die Kommission jene Problemfelder für die EG klar identifiziert, die bei jeder der nachfolgenden Erweiterungsrunden wieder diskutiert wurden: Institutionen, Haushalt und sektorale Sensibilitäten von Mitgliedstaaten, insbesondere bei finanzwirksamen Politiken wie der Gemeinsamen Agrarpolitik und später der Strukturpolitik. Eine Besonderheit blieben als Erbe des britischen Beitritts die langjährigen Nachverhandlungen über den „britischen Rabatt".[63] Die Kommission betonte, wie oben dargelegt, seit dem ersten britischen Beitrittsantrag den Zusammenhang von Vertiefung und Erweiterung im Sinne eines parallelen Prozesses mit der Tendenz, den Vorrang bei der Vertiefung zu suchen.[64] Das vertrat besonders prägnant Kommissionspräsident Delors und bekräftigte es mit seiner EWR-Initiative, dem einzigen effektiven Versuch, eine Zwischenlösung oder Alternative zur Erweiterung zu finden.

Überwölbt wurde das Tandem Rat-Kommission von den Staats- und Regierungschefs beziehungsweise seit seiner Gründung vom Europäischen Rat. Er fungiert gerade in Fragen der Erweiterung als Weichensteller für Entscheidungen von historischer Tragweite (polity), muss aber auch als Schlichter und Makler für viele Detailentscheidungen herhalten: Demnach gibt er grünes Licht für die Aufnahme und den Abschluss von Beitrittsverhandlungen – so bei der Erweiterung 2004 – und ist bis in die Details mit dem Gesamtpaket für die Aufnahme neuer Mitglieder befasst, so beim Gipfel in Kopenhagen 2002.[65] Zwar setzen Mit-

61 Zit. nach Nass: Englands Aufbruch, 1971, S. 114.

62 Graham Avery: The Commission's Perspective on the Negotiations, SEI Working Paper No. 12, 1995, S. 1.

63 Vgl. Brigid Laffan/Michael Shackleton: The Budget. Who Gets What, When, and How, in: Helen Wallace/William Wallace (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford/New York 2000, S. 211-241, hier S. 217-226.

64 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Stellungnahme zum griechischen Beitrittsgesuch, 29.1.1976, abgedruckt in: Hasenpflug/Kohler: Süd-Erweiterung, 1977, S. 227-268.

65 Vgl. Barbara Lippert: Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B1-2/2003, S. 7-15.

gliedstaaten unabhängig von ihrer Größe ihre Präferenzen bei der Ausgestaltung der Beitrittsverträge (zum Beispiel im Hinblick auf Übergangsregelungen) und die damit verbundenen politisch-institutionell-finanziellen Beschlüssen durch. Doch sind es die großen Mitgliedstaaten – vor allem Frankreich und Deutschland und teilweise das Vereinigte Königreich – unter denen eine Verständigung über Beginn und Abschluss der Verhandlungen und die großen Linien des Gesamtpakets gefunden werden muss.

Seit dem Vertrag von Maastricht muss zudem das Europäische Parlament jeder Erweiterung zustimmen. Es ist die einzige direkte Beteiligung des Europäischen Parlaments an einer Änderung des Primärrechts. Es begleitete alle Beitrittsverhandlungen intensiv, und betonte traditionell besonders die politische Dimension. Obwohl es seine Forderungen[66] nach ‚Vertiefung vor Erweiterung' oftmals – wie im Falle der EFTA-Erweiterung 1995 – nicht durchsetzen konnte, blieb die Zustimmungsquote zur Aufnahme neuer Mitglieder mit 75 bis 92 Prozent stets sehr hoch. [67] Das Europäische Parlament hat in keinem Fall von seiner Vetomöglichkeit Gebrauch gemacht.

Bisher verlief die Ratifikation von Beitrittsverträgen auf EG/EU Seite ohne Probleme. Zu den Besonderheiten zählte die Volksabstimmung in Frankreich über die Norderweiterung im Jahr 1972 und die potenzielle Superschutzklausel für den Aufschub des Beitritts von Rumänien und Bulgarien um ein Jahr. Vetos wurden nur zweimal von Seiten der Bevölkerung Norwegens eingelegt und damit der Beitritt des Landes zu Fall gebracht. Neuerdings sollen die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten als potenzielle Vetospieler stärker ins Spiel gebracht werden, wie es die neue Verfassungsbestimmung in Frankreich zu Erweiterungen ermöglicht.

Als Gatekeeper kann die EG/EU ihre Präferenzen und Konditionen durch die Festlegung des Termins für den Beginn und den Abschluss der Verhandlungen am stärksten geltend machen. Zwar hatte die Kommission schon im Falle Griechenlands (vergeblich) versucht, wenigstens den Vorlauf zur Antragsstellung zu strukturieren und stufenweise zu konditionieren. Aber erst die Osterweiterung brachte mit der Heranführungsstrategie eine echte Verfahrensinnovation. Die EU versucht im Rahmen der Heranführungsphase durch eine Politik der Konditionalität (Kopenhagener Kriterien) „perfekte Mitglieder" [68] zu erziehen. Sie macht bereits die Eröffnung von Verhandlungen von der völligen oder teilweisen Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Beitrittskriterien abhängig und verfolgt deren weitere Implementierung und Einhaltung durch ein aufwendiges Monitoringverfahren während der Verhandlungen bis zur Aufnahme. Steuerungsversuche wendet die EU gegenwärtig bei den Ländern des westlichen Balkans an, die einen klar definierten Stufenplan bis zur Eröffnung von Verhandlungen absolvieren sollen.[69] Weitere Beispiele boten die Türkei und Kroatien.[70]

---

66 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zur Gestaltung und Strategie der Europäischen Union im Hinblick auf ihre Erweiterung und die Schaffung einer gesamteuropäischen Ordnung, 20. Januar 1993, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/200193_de.htm (letzter Zugriff: 24.9.2007).

67 Vgl. im Einzelnen: Finnland – Zustimmung: 377, Ablehnung: 21, Enthaltung: 61; Norwegen: 376:24:57; Österreich: 378:24:60; Schweden: 381:21:60; Estland: 520:22:24; Lettland: 522:22:24; Litauen: 521:22:24; Malta: 521:23:23; Polen: 509:25:31; Slowakei: 521:22:22; Slowenien: 522:22:22; Tschechien: 489:39:37; Ungarn: 522:23:23; Zypern: 507:29:26; Bulgarien: 522:70:69; Rumänien: 497:93:71.

68 Alan Mayhew: Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations with the Central and Eastern European Candidate Countries, Sussex European Institute Working Paper No. 39, 2000, S. 10.

69 Michael Dauderstädt/Barbara Lippert/Andreas Maurer: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007: Hohe Erwartungen bei engen Spielräumen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Internationale Politikanalyse, Bonn 2006, S. 30-31.

70 Vgl. zur Türkei Barbara Lippert: Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik, in: *integration* 2/2005, S. 119-135.

Die EG war schon bei der Norderweiterung – eingedenk der Haager Beschlüsse – bestrebt, den Ausbau der Gemeinschaft parallel weiter zu verfolgen: Das heißt Beitrittsverhandlungen führen nicht zu einem Moratorium bei der ‚Vertiefung'. Bei der in Aussicht genommenen Norderweiterung wurden Anfang der 1970er Jahre die WWU, die Einrichtung des Europäischen Rates und der EPZ parallel verfolgt, parallel zur Süderweiterung wurden die Schaffung des Binnenmarktes, der WWU, der GASP sowie der Zusammenarbeit bei der Innen- und Justizpolitik in Angriff genommen. Es handelte sich aber weder um ein Junktim noch um eine strikte Sequenzierung von Vertiefung und Erweiterung. Nach allgemeiner Einschätzung und bekräftigt durch die Revisionskonferenz von Nizza und dem sogenannten Laeken-Prozess hat die Vertiefung seit Mitte der 1990er Jahre mit der Erweiterung nicht Schritt halten können. Die Doppelstrategie zur Vertiefung vor, nach oder parallel zur Erweiterung blieb die Achillesferse der Erweiterungsdoktrin.[71]

Die hier skizzierte Erweiterungsdoktrin ließ die Frage offen, ob es legitim sei, einem beitrittsreifen Bewerber die Aufnahme zu verweigern, zum Beispiel im Sinne eines pro-aktiven strategischen Verhaltens der EG/EU, wie es für einen Staat wie die USA (zum Beispiel gegenüber Mexiko) oder einen imperialen Akteur zu rechtfertigen wäre.

Langzeitfolgen

Mit Blick auf die Langzeitfolgen der Aufnahme neuer Mitglieder ragen die Nord- und die Osterweiterung heraus.

Dem Beitritt des Vereinigten Königreichs von 1973 kommt eine Schlüsselbedeutung für den Gang des Integrationsprozesses zu. Er hat das politische Kräfteverhältnis in der EG nachhaltig verändert und das neue Grundmuster westeuropäischer Politik „Paris – Bonn – London"[72] definiert. Das Leitbild des intergouvernementalen Europas erhielt mit dem Vereinigten Königreich einen starken Pol und setzte eine neue integrationspolitische Balance in der EG/EU in Gang. Als Ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats und als Akteur mit imperialer Vergangenheit hat das Vereinigte Königreich der EG einen kräftigen Impuls für den Ausbau und die Profilierung ihrer außen- und sicherheitspolitischen Rolle gegeben. Es ist bis heute der einzige Kandidat, der auf Augenhöhe mit der EU verhandelt und um dessen Beitritt die EG nachdrücklich geworben hat. Zudem stärkte Britannien die wettbewerbsorientierten und freihändlerisch-liberalen Positionen in der EG, initiierte eine Dauerkritik an der Gemeinsamen Agrarpolitik und zwang die EG, sich mit den Ungereimtheiten des Eigenmittelsystems zu befassen. Der Beitritt des Vereinigten Königreichs wäre in seiner integrations- und geopolitischen Dimension nur von einem künftigen Beitritt der Türkei zu übertreffen, und zwar im Hinblick auf die Verschiebung der innerunionalen politischen Kräfteverhältnisse (zum Dreieck ‚Paris-Berlin-London' würde Ankara hinzutreten), auf die geostrategische Ausrichtung der Union im Krisenbogen des Mittleren Ostens und in Hinblick auf die Tiefe des Reformbedarfs von Politiken, Haushalt und Institutionen der EU.

Die zweite Zäsur für die Integrationspolitik war das Epochenjahr 1989, mit dem die weltpolitischen Beschränkungen der EU wegfielen und sich die gesamteuropäische Ordnungsfrage mit einem Mal neu stellte. Darauf war die zentrale Antwort der EG/EU, sich zu erwei-

71 Barbara Lippert: Enlargement: the political and constitutional implications, in: Fergus Carr/Andrew Massey (Hrsg.): Public Policy and the new European Agendas, Cheltenham/Northampton 2006, S. 99-131; Anne Faber: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: *integration* 2/2007, S. 103-116.

72 Werner Link: Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1972, in: Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link (Hrsg.): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Republik im Wandel 1969-1972. Die Ära Brandt, Stuttgart 1986, S. 163-282, hier S. 242.

tern. Damit kam der EU-Erweiterung erstmals eine geostrategische Bedeutung zu: Aus deutscher Sicht war das ansatzweise bereits 1973 der Fall, als die Erweiterung als eine Voraussetzung für die europäische Einbettung der deutschen Ostpolitik im Sinne „gesamteuropäischer Ordnungspolitik“[73] angesehen wurde. Bundeskanzler Brandt sagte auf dem Haager Gipfel 1969 „daß unsere Gemeinschaft kein neuer Block, sondern eine exemplarische Ordnung sein soll, die als Bauelement einer ausgewogenen gesamteuropäischen Friedensordnung taugt“.[74] Zwei Aspekte sind hier festzuhalten: zum Einen wird die EG als Modell und nicht als klassische Großmacht dargestellt und auf ihre magnetische Wirkung vertraut; zum Anderen wird sie als eigener Faktor bei der Gestaltung Gesamteuropas angesehen, wie es die EG mit Hilfe der sich entwickelnden EPZ im Rahmen des Helsinki/KSZE-Prozesses versuchte.[75] Aber überwiegend wurde in den 1970er Jahren die strukturbildende Bedeutung der ersten Erweiterung noch als auf das Wirtschaftliche beschränkt angesehen: „Consequently, the prospects of enlargement bring the Community face to face with the problem of the economic organisation of a large part of Europe....“[76] Erst die Erweiterung von 2004 vollzieht den Paradigmenwechsel zur geostrategischen Begründung und Bedeutung der Erweiterung, allerdings unter Beibehaltung der überkommenen integrationspolitischen Ziele des wirtschaftlichen Wachstums und sozialen Zusammenhalts sowie der Gleichheit und Solidarität im Inneren. Die Spannung zwischen diesen außen- und binnengeleiteten Zielen bestimmt gegenwärtig die Debatte über die Integrations- und Absorptionsfähigkeit der EU.

Resümee und Ausblick

Welche Lehren für die Zukunft lassen sich ableiten? Die EU kann und will das Kapitel „Erweiterung“ auf absehbare Zeit nicht schließen. Das Feld potenzieller Kandidaten hat sich schon deutlich formiert: Den engsten Kreis bilden neben den verbliebenen EFTA-Ländern die Türkei und Kroatien, mit denen Verhandlungen laufen, und ferner die bereits mit einer europäischen Perspektive vorgemerkten Kandidaten des westlichen Balkans. Die EU hat gegenüber diesen Ländern alle Signale auf Aufnahme gestellt. Sie kann deren Zulauf zu steuern versuchen, indem sie den Zeitpunkt der Eröffnung und des Abschluss von Verhandlungen bestimmt sowie maßgeblich die genauen Bedingungen des Beitritts festlegt. Bei den übrigen Ländern Osteuropas, von denen bereits die Ukraine, Moldova und teilweise Georgien, ein Beitrittsinteresse bekundet haben, stellt sich zunächst die Frage, inwieweit die Europäische Nachbarschaftspolitik durch eine wirksame Strategie der Modernisierung und politischen Einbindung den Erweiterungsdruck mindern kann. Solange sich auf dem Kontinent kein demokratisches und prosperierendes subregionales Zentrum neben der EU etabliert, bleibt sie der Fixpunkt für alle europäischen Staaten mit der wahrscheinlichen Ausnahme von Russland. Die eigentliche Dynamik der Erweiterung geht auf Dauer von der Türkei und den defekten oder höchstens teildemokratisierten Staaten des Ostens aus, für die eine schwache Staatsführung in Kombination mit wirtschaftlicher und sozialer Rückständigkeit kennzeichnend sind. Sie erwarten von dem Beitritt zur EU eine Catch-all-Lösung für ihre gravierenden strukturellen Probleme und Defizite in allen drei Sachbereichen: Wohlfahrt,

73 Werner Link: Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt, in: Wolfgang Jäger/Werner Link (Hrsg.): Republik im Wandel 1974–1982. Die Ära Schmidt, Stuttgart 1987, S. 273–446, hier S. 428.

74 Erklärung des Bundeskanzlers Willy Brandt auf der EWG-Gipfelkonferenz in Den Haag, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 2.12.1969, Nr. 146, S. 1241.

75 Vgl. Heinrich Schneider: The Twelve/Fifteen’s Conference Diplomacy: Has the CSCE/OSCE Remained a Successful Platform?, in: Elfriede Regelsberger/Philippe de Schoutheete de Tervarent/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond, London 1997, S. 237-261.

76 Commission: Opinion, 1969, S. 25.

Sicherheit und Herrschaft. Der EU fehlt zwar noch ein eng an die eigene politische Identität gekoppeltes Narrativ, mit dem sich politische Unterstützung für die Aufnahme der osteuropäischen Länder innerhalb der EU mobilisieren ließe. Dafür könnte sie an die politisch identitären Motive, die die Osterweiterung getragen haben (Stabilitätsexport, Demokratiehelfer von außen), anknüpfen, die gerade im Falle einer zugespitzten außen- und sicherheitspolitische Lage der Kandidaten ‚abrufbar' würden. Das Lager der Erweiterungsunterstützer hat durch die zwölf neuen Mitgliedstaaten weiteren Zulauf erhalten. In Deutschland, einem Schlüsselstaat für die Erweiterungsgeschichte 1973-2007, wird jedoch die Position zur Erweiterung in den politischen Parteien und der Bevölkerung kritischer. Die Bundesregierung trat in der Vergangenheit nicht nur als Befürworter, sondern häufig auch als Konziliator auf, der Politik- und finanzielle Angebote einbrachte, um Kompromisse in Beitrittsverhandlungen zu erzielen und der Aufnahme neuer Mitglieder zum Durchbruch zu verhelfen.[77] Als einer der Gatekeeper für die Aufnahme und den Abschluss von Beitrittsverhandlungen suchte sie immer das Zusammenwirken mit Frankreich, auf dessen skeptischere Position sich Deutschland bislang nur in der Frage des Türkei-Beitritts zu bewegt, sich jedoch beispielsweise in Bezug auf die europäische Perspektive der Ukraine offener zeigt. Die Präferenzbildung in Deutschland zwischen Konsolidierung und weiterer Vertiefung auf der einen und Erweiterung auf der anderen Seite könnte für die künftige Dynamik der EU-Erweiterung entscheidend werden.

Davon abgesehen verstärken auch endogene Entwicklungen in der EU die Erweiterungsdynamik: Aufgrund ihrer als modellhaft geltenden, erfolgreichen Heranführungsstrategie und Politik der Konditionalität gegenüber den Beitrittsländern von 2004/07 schafft die EU einen starken Anreiz für die postsowjetischen Transformationsländer Osteuropas. Die EU hat zudem auch nach der Erweiterung 2004/07 ihre Politik der Offenheit gegenüber allen europäischen Staaten und ihr Selbstverständnis als politisch unabgeschlossenes Projekt keineswegs revidiert, sondern sogar im Zuge des Verfassungsprozesses rhetorisch verstärkt.[78] Als nicht-imperialer Akteur vermag die EG/EU keine Expansionspolitik und pro-aktive Erweiterungspolitik zu betreiben, sondern reagiert auf Beitrittsbegehren und Forderungen der Außenwelt.

Aufs Ganze betrachtet zeigen sich in der Geschichte der Erweiterung Motive, Erwartungen und Strategien seitens der EG/EU-Akteure, die von Runde zu Runde auf neuem Niveau der Integration wiederkehrten. Seit der ersten Erweiterung sind Sorgen vor einer institutionellen, finanziellen und nicht zuletzt politischen Überdehnung und dem damit verbundenen identitären Wandel anzutreffen. Demgegenüber stand jedes Mal die positive Erwartung, dass die Gemeinschaft im Zuge der Erweiterung an wirtschaftlicher Macht und politischem Einfluss gewinnen und dass die Erweiterung als Schwungrad für die weitere Verfolgung jeweiliger europapolitischer Strategien zu nutzen sein wird. So war die Erweiterung für Anhänger supranational-gemeinschaftlicher (das Europäische Parlament, die Kommission und integrationsfreundliche Mitgliedstaaten) Entwicklungsperspektiven ebenso akzeptabel wie für souveränitätsorientierte Mitgliedstaaten. Die Entwicklungsoffenheit der EG/EU diskreditierte geradezu eine ablehnende Position gegenüber dem Begehren von beitrittsfähigen europäischen Staaten. Bei skeptischen Mitgliedstaaten paarte sich resignative Zustimmung

77 Vgl. Barbara Lippert: Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik?, Bonn 2001, S. 349-392, besonders S. 362.

78 Vgl. Barbara Lippert: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 429-452.

zum als unabänderlich Angesehenen mit der Erfahrung, dass sich negative Abschreckungs-Szenarien in der Realität nicht oder nur sehr abgeschwächt durchgesetzt hatten.

Denn das System der EG/EU erwies sich über die Erweiterungsrunden hinweg als stabil und dauerhaft. Eine Schlüsselbedeutung kommt der Erweiterungsdoktrin zu, die in den Kernpunkten seit der ersten Norderweiterung fest etabliert und danach ausdifferenziert worden war. Das EU-System hat eine hohe Anpassungsfähigkeit bewiesen, was wiederum negativen Prognosen (Paralyse des Entscheidungssystems, Zusammenbruch des Haushalts etc.) die Plausibilität nahm. Durch das Festhalten am Acquis als Eintrittsbedingung für Neumitglieder baute die EU einen Schutzwall gegen die Erosion des EU-Systems auf. Wer die Axt an diesen Grundsatz legt und etwa – wie im Verhandlungsrahmen für die Türkei und Kroatien angedeutet – dauerhafte Ausnahmen und eine Mitgliedschaft zweiter Klasse oder eingeschränkter Art beschließt, leitet eine Wende der Erweiterungspolitik und ihrer Wirkungen auf das EU-System ein.[79] Zwar ist auch schon bei früheren Erweiterungsrunden das Ende der klassischen Erweiterungspolitik verkündet oder erwartet worden,[80] doch sind neuere Tendenzen in diese Richtung zu erkennen.[81]

Unter den Faktoren, die den Ausbau und die Differenzierung des politischen Systems der EU und seiner Politiken bestimmten, wurde stets auf die Aufnahme neuer Mitglieder und den dadurch hervorgerufenen Reformdruck hingewiesen. Es ist methodisch und empirisch ausgesprochen schwierig, die erweiterungsinduzierten Wirkungszusammenhänge und damit die politisch-konstitutionellen Implikationen der Erweiterung gegenüber anderen Einflüssen zu isolieren. Wie groß auch immer die Bedeutung der Erweiterung für die Vertiefung in der Vergangenheit zu veranschlagen war, als Quelle für Veränderungen hat sie allein nie ausgereicht. Das in allen Erweiterungsrunden bemühte Argument des Schritthaltenmüssens mit der Vergrößerung der Gemeinschaft durch rechtzeitige vertikale Vertiefung überzeugte sogar immer weniger. So wird die EU mindestens bis 2009 mit dem als unzureichend angesehenen Vertragssystem von Nizza arbeiten.

Geht man davon aus, dass selbst die bis dato größte Erweiterung in der Geschichte der EU (2004/07), die noch dazu von epochaler politischer Bedeutung war, kein ausreichendes Momentum für einen qualitativen Sprung der Gemeinschaftsentwicklung erbrachte, dann lässt sich dies auch als wahrscheinliches Szenario für die Zukunft annehmen. Die Erweiterung hat als rhetorisch genutztes Schwungrad oder als effektiver Motor der Vertiefung im Sinne eines Ausbaus gemeinschaftlicher Verfahren, Politiken und Ressourcen ausgedient. Für über begrenzte inkrementelle Anpassungen hinausgehende Entwicklungsschübe des EU-Systems, wird die EU stärker auf andere Quellen der Legitimation als auf die Erweiterung zurückgreifen oder dazu von externen Schocks genötigt werden müssen. Es dürfte jedoch nicht einfach sein, ein neues großes Projekt zu finden, das wie die Erweiterung alle drei Dimensionen der *polity*, der *politics* und der *policy* umfasst und damit große Möglichkeiten bietet, auch widerstreitende Präferenzen und Strategien zu bündeln. In dieser Projektionsmöglichkeit lag lange Zeit der strategische Reiz und Vorteil der Erweiterungspolitik. Während die Dynamik der Erweiterung mit verlangsamtem Tempo anhalten wird, ist die Anpassungsfähigkeit und Stabilität des EU-Systems ungewiss.

---

79 Lippert: Türkei als Sonderfall, 2005.

80 John Redmond/Glenda G. Rosenthal: Introduction, in: John Redmond/Glenda G. Rosenthal (Hrsg.): The Expanding European Union. Past, Present, Future, London 1998, S. 1-14, hier S. 4.

81 Vgl. Kai-Olaf Lang/Daniela Schwarzer: Argumente für eine neue Erweiterungsstrategie – die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU, in: *integration* 2/2007, S. 117-128.

Entwicklungseinflüsse der Weltpolitik auf den europäischen Integrationsprozess

*Werner Link**

Bei der ‚rückblickenden Bewertung des europäischen Integrationsprozesses' ist auffällig, dass im Mittelpunkt des Interesses die Binnenproblematik steht.[1] Das war in der Integrationsliteratur von Anfang an so. Der neo-funktionalistische Interpretationsansatz, der lange Zeit vorherrschend war, blendete externe Variablen entweder ganz aus oder behandelte sie als Residualkategorien. Den sogenannten Traditionalisten (wie Alting von Geusau und Stanley Hoffmann) und den Neo-Institutionalisten (wie Joseph Nye) war es zu verdanken, dass die binnenorientierte Integrationsforschung mit der Forderung konfrontiert wurde, „dem externen weltpolitischen Umfeld, in dem ein Integrationsprozess stattfindet", „erhöhte Aufmerksamkeit" zu schenken.[2] In diesem Sinne vertrat Amitai Etzioni bereits 1965 die These, dass eine gemeinsame externe Bedrohung einen wichtigen Integrationsimpuls darstelle.[3] Aber erst 1991 erschien die erste politikwissenschaftliche Monographie über die „externen Einflüsse auf die Integration von Staaten", in der die Autorin, Ruth Zimmerling, systematisch zwischen negativen und positiven externen zwingenden Gründen unterschied und Nyes Kategorie des externen Katalysators übernahm.[4]

Aus diesem Forschungsstrang stammen zwei Hypothesen, auf die die folgende Untersuchung rekurriert:

Die Hypothese über die integrations*fördernde* Wirkung gemeinsamer externer Herausforderungen, und

die Hypothese über die integrations*hemmende* Wirkung stärkerer Bindungen einzelner Staaten an eine externe Großmacht.

Analytischer Ausgangspunkt: Struktureller Realismus

Die neo-realistische Theorie („struktureller Realismus") bietet die Möglichkeit, diese Hypothesen und die bisherigen Ansätze in eine *systemische* Theorie (d.h. in eine Theorie, die vom internationalen System ausgeht) zu integrieren.[5] Die Struktur des internationalen Systems eröffnet und evoziert bestimmte Optionen und schließt andere als unrealisierbar aus. Auf gemeinsame Herausforderungen antworten die Staaten nach der Logik von Macht- und Gegenmachtbildung, entsprechend ihrer Positionierung im internationalen System. Dabei wird – entgegen wiederholter anders lautender Behauptungen – die Bedeutung der Binnen-

* Prof. Dr. Werner Link, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

1 Der Text basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser auf der wissenschaftlichen Konferenz „50 Jahre Römische Verträge" gehalten hat. Die Konferenz wurde vom Institut für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration und dem Centre International de Formation Européenne in Berlin durchgeführt.

2 Joseph S. Nye Jr.: Patterns and Catalysts in Regional Integration, in: Joseph S. Nye Jr. (Hrsg.): International Regionalism, Readings, Boston 1968, S. 333-349.

3 Amitai Etzioni: Political Unification, New York u.a. 1965.

4 Ruth Zimmerling: Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten – Zur politikwissenschaftlichen Theorie regionaler Zusammenschlüsse, München 1991. Zur theoretischen Diskussion und zu empirischen Studien in den sechziger und siebziger Jahren siehe Werner Link: Die Rolle der USA im westeuropäischen Integrationsprozess, in: Aus Politik und Zeitgeschichte April/1972, S. 3-13.

5 Vgl. Werner Link: Die Entwicklungstendenzen der Europäischen Integration (EG/EU) und die neo-realistische Theorie, in: Zeitschrift für Politik 3/2001, S. 302-321.

struktur und der internen Wirkfaktoren keineswegs geleugnet.[6] Sie muss in eine Gesamtanalyse einbezogen werden. Dass ich im Folgenden auf die internen und subsystemischen Faktoren nicht eingehen werde, ist also nicht der Theorie, sondern dem mir gestellten Thema geschuldet. Demzufolge konzentriere ich mich auf die internationalen Bedingungen, die Struktur und die Prozesse des internationalen Systems, und vor allem auf deren Auswirkungen auf die europäische Integration. Und da sich das internationale System verändert hat, ist zwischen dem internationalen System vor und nach 1990 zu unterscheiden. Auf der Prozessebene ist zwischen unterschiedlichen Regulierungen des Ost-West-Konflikts zu differenzieren.[7] Den Wirkungszusammenhang zwischen Weltpolitik und europäischer Integration werde ich an einigen Knotenpunkten der Entwicklung zu verdeutlichen versuchen – thesenhaft![8]

Im Zeichen des Ost-West-Konflikts

Die europäische Integration begann in einer Phase, die – bezüglich der Machtverteilung im internationalen System – wie folgt charakterisiert war:

Global bestand ein Übergewicht der USA (wirtschaftlich und vor allem militärisch aufgrund des atomaren Rüstungsvorsprungs). *Regional* (das heißt in Europa) existierte ein konventionelles Übergewicht der Sowjetunion. Und *in* den europäischen Staaten herrschten wirtschaftliche und soziale Not und politische Instabilität (mit starken kommunistischen Parteien in Frankreich und Italien).

Der Ost-West-Konflikt wurde in dieser Phase konfrontativ ausgetragen. Die amerikanische Entscheidung zum ‚containment' war die historische Weichenstellung. Die westeuropäischen Staaten nahmen teil an der Gegenmachtbildung unter amerikanischer Führung und waren auf die wirtschaftliche und militärische Hilfe der USA angewiesen. Die USA banden aber ihre Wirtschaftshilfe konditional an die Kooperation zwischen den westeuropäischen Staaten und an die Einbeziehung der Westzonen beziehungsweise der Bundesrepublik Deutschland. Das war *die* Herausforderung für die bisherige Politik Frankreichs und Großbritanniens. Während Großbritannien die integrative Weiterentwicklung der OEEC blockierte, ergriff Frankreich die Initiative für die Einleitung der westeuropäisch-kontinentalen Integration. Der Monnet-Plan war die innovative Antwort Frankreichs – die Herstellung und Sicherung des Gleichgewichts zwischen Frankreich und Deutschland durch Integration zum Zwecke der Friedenswahrung und der Verhinderung einer deutschen Hegemonie (das heißt „integratives Gleichgewicht").[9] Das innereuropäisch, subsystemisch begründete Integrationsprojekt war also international vermittelt. So hat man denn auch die USA als positiven „externen Föderator" (Hans-Peter Schwarz) bezeichnet, was freilich nur mit Einschränkungen zutrifft.[10] Die Sowjetunion war gewissermaßen der negative externe Föderator, und sie blieb es

6 Kenneth N. Waltz: Theory of International Politics, Reading, Mass. 1979, S. 122. Vgl. Carlo Masala: Kenneth N. Waltz, Einführung in seine Theorie und Auseinandersetzung mit seinen Kritikern, Baden-Baden 2005.

7 Siehe Werner Link: Der Ost-West-Konflikt, Stuttgart 1988.

8 Ausführlicher habe ich diese Problematik in meinem Essay „Auf dem Weg zu einem neuen Europa – Herausforderungen und Antworten" (Baden-Baden 2006) behandelt. Dort sind auch genauere Literaturhinweise zu finden.

9 Zu diesem Typus der „balance of power" – integratives Gleichgewicht als Gegentypus zum antagonistischen Gleichgewicht und als Steigerung des kooperativen Gleichgewichts – siehe meine früheren Beiträge u.a.: Link: Entwicklungstendenzen, 2001; Link: Ost-West-Konflikt, 1988.

10 Siehe Hans-Jürgen Schröder: Marshallplan, amerikanische Deutschlandpolitik und europäische Integration 1947-1950, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 22/1987, S. 3-17. Schröder kommt zu dem Schluss, dass die amerikanische Regierung den Integrationsgedanken wegen der „special relationship" zu Großbritannien „nicht konsequent" gefördert hat: „Möglicherweise hat aber gerade diese Ambivalenz der amerikanischen Politik der europäischen Integration insofern ungewollt einen Integrationsschub gegeben, weil sie die deutsch-französische Verständigung provoziert hat." (S. 16).

in der ganzen Ära des Ost-West-Konflikts und der Bipolarität. Konrad Adenauer schrieb in seinen Erinnerungen:[11] „Sowjetrussland wurde immer wieder für die europäischen Einigungsbestrebungen zu einem Bundesgenossen wider Willen."

In der ersten Phase des Ost-West-Konflikts war – unter den genannten Bedingungen – im Sicherheits- und Verteidigungsbereich eine unabhängige und eigenständige westeuropäische Gegenmachtbildung nicht problemadäquat und strukturell unrealistisch. Sie stand im Widerspruch zur notwendigen gemeinsamen transatlantischen Verteidigungsorganisation unter amerikanischer Hegemonie, wie sie 1949 mit der NATO auch tatsächlich geschaffen worden war.[12] In dem Moment, in dem bei den Verhandlungen über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) die konsequente Unterordnung der EVG unter die NATO vorgenommen war und im Krisenfall der Bundesrepublik Deutschland ein Platz am NATO-Tisch eingeräumt wurde, war der derart grundlegend geänderte Pleven-Plan für Frankreich uninteressant.

Die Organisation der Sicherheit der westeuropäischen Staaten im atlantischen Rahmen hatte jedoch den positiven Effekt, dass das europäische Integrationsprojekt von der sicherheitspolitischen Aufgabe entlastet und so die ökonomische Integration erleichtert wurde. Die innereuropäischen, subsystemischen Gründe, die zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) führten, können als bekannt vorausgesetzt werden. Nicht übersehen werden sollte, dass auch das EWG-Projekt unter dem Einfluss der weltpolitischen Entwicklung zustande kam. Das Scheitern der Genfer Konferenz (1955) und die Doppelkrise in Ungarn und am Suez-Kanal (Oktober 1956) waren nachweisbar wichtige Katalysatoren.[13]

Die europäische Integration war zugleich auch die Antwort der westeuropäischen Staaten auf das Übergewicht der USA innerhalb des westlichen Teilsystems. Auch das wird häufig übersehen! Europa sollte durch Integration allmählich zu einer „force d'équilibre" weltweit und im Verhältnis zur westlichen Führungsmacht werden[14] – im Sinne einer kooperativen Balance, nicht im Sinne einer antagonistischen Beziehung. Diese Intention, die Monnet in seinem Gründungsmemorandum vom 5. Mai 1950 klar formulierte und die Adenauer am 9. Mai 1950 öffentlich artikulierte,[15] zieht sich wie ein roter Faden durch die Entwicklungsgeschichte der europäischen Integration.

Realpolitisch konnte sie unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts zunächst nur im ökonomischen Bereich wirksam werden – als Antwort auf den ökonomischen „défi americain".[16] Die wirtschafts- und handelspolitische Herausforderung der USA wurde in den sechziger Jahren zum externen Impuls für den Versuch, den Integrationsprozess im Sinne einer Vereinheitlichung der Willensbildung und der Außenaktionen weiterzutreiben. Diese Versuche waren erfolgreich: Bei den GATT-Verhandlungen der Dillon- und Kennedy-Runde (1961/62 und 1964-1967) war es der Faktor USA, der die EWG-Länder zu einem gemeinsamen Auftreten bewog.[17]

---

11 Konrad Adenauer: Erinnerungen 1955-1959, Stuttgart 1967, S. 252.

12 Der hegemoniale Anspruch wurde von der amerikanischen Regierung von Anfang an deutlich formuliert; siehe die Besprechung mit den europäischen Verbündeten am Vorabend der Unterzeichnung des NATO-Vertrags (Memorandum of Conversation, The White House, 3. April 1949, abgedruckt in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 3/1992, S. 415-423).

13 Siehe u.a. die Zeugnisse von Konrad Adenauer: Erinnerungen, 1967, S. 223 ff. und S. 273; und Alfred Müller-Armack: Auf dem Weg nach Europa, Stuttgart 1971, S. 73 und S. 123.

14 Jean Monnet: Le Mémorandum du 3 Mai 1950, abgedruckt in: Politique Étrangère 1/1993, S. 121-125.

15 Ebenda und Bundeskanzler Adenauer am 9. Mai 1950, zitiert in: Die Welt, 10. Mai 1950.

16 Jean-Jacques Servan-Schreiber: Die amerikanische Herausforderung, Hamburg 1970.

17 David Coombes: Politics and Bureaucracy in the European Community, London 1970; Werner Feld: The European Common Market and the World, Engelwood Cliffs/New York 1967.

Hingegen hatte de Gaulles Versuch, die politische Integration über den Fouchet-Plan und dann über den deutsch-französischen Vertrag (1963) in deutlicher Abgrenzung gegenüber dem amerikanischen Einfluss einzuleiten, keine Erfolgschancen – vor allem wegen der engen existenziellen Bindung der Bundesrepublik Deutschland an die amerikanische nukleare Schutzmacht. Die USA instrumentalisierten diese Abhängigkeit erfolgreich auf diplomatischer und zwischengesellschaftlicher Ebene.[18] Deutschland wurde auf atlantischem Kurs gehalten, nicht jedoch Frankreich. Der Versuch, Frankreich zur „atlantischen Unterordnung" zu zwingen, war – wie Couve de Murville in seinem Memoiren schrieb[19] – in dieser Zeit das Haupthindernis für eine politische Weiterentwicklung der europäischen Integration.

Die Entwicklungseinflüsse der Weltpolitik waren Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre noch stärker als zuvor, weil sich die Machtverteilung im internationalen System und die Regulierung des Ost-West-Konflikts gravierend änderten. Einige Stichworte mögen genügen: Erlangung der nuklearen Zweitschlagfähigkeit der Sowjetunion und infolgedessen Beginn der ‚era of negotiations' zwischen den antagonistischen Supermächten (‚détente'); Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods; Verbindung des Ost-West-Konflikts mit dem eskalierenden Nahost-Konflikt (Oktober-Krieg von 1973, Öl-Boykott der OPEC).

Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft in dieser Phase lässt sich mit folgenden Stichworten skizzieren: Haager Gipfelkonferenz (Dezember 1969) mit der Entscheidung über den EG-Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks; Gründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und nachfolgende Erklärung über die europäische Identität (Kopenhagen, 14. Dezember 1973); Einleitung des Euro-Arabischen Dialogs; Gymnicher Gentlemen's Agreement über das Verhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den USA (1974).

Analysiert man diese Entwicklung der europäischen Integration, so ist sie klar als Antwort auf die genannten externen Herausforderungen zu erkennen. Die Quellenbelege sind zahlreich. Schon die zeitgenössischen öffentlichen Erklärungen sprechen eine deutliche Sprache. So bekundeten zum Beispiel die EWG-Kommissare Mansholt und Dahrendorf am 24. Oktober 1971 vor der Presse in Washington, dass die am 15. August unilateral von der amerikanischen Regierung eingeleitete Politik (Beendigung des Systems von Bretton Woods und Verhängung einer Surcharge auf Importe) „die Europäische Gemeinschaft zu einer größeren Einheit" gebracht habe.[20] Und in der Identitätserklärung der EG/EPZ (14. Dezember 1973) hieß es:[21] „Die in der Welt eingetretenen Veränderungen und die wachsende Zusammenballung von Macht und Verantwortung in den Händen ganz weniger Weltmächte verlangen, dass Europa sich zusammenschließt", um „die ihm zukommende Rolle" zu spielen – als „ein Element des *Gleichgewichts* und ein *Pol* der Zusammenarbeit mit allen Nationen."

Nach der Veröffentlichung der damals geheimen diplomatischen Akten ist noch detaillierter als zuvor nachweisbar, wie die erwähnten weltpolitischen Ereignisse und Entscheidungen – insbesondere das amerikanisch-sowjetische Anti-Atomkriegsabkommen und Kissingers Versuch, durch eine neue atlantische Erklärung Westeuropa zu disziplinieren – den

18 Zur diplomatischen Ebene siehe: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), 1963, München 1994; zur zwischengesellschaftlichen Ebene siehe Werner Link: Deutsche und amerikanische Gewerkschaften und Geschäftsleute 1945-1975, Düsseldorf 1978, S. 147 und S. 231-232.

19 Maurice Couve de Murville: Une politique étrangère, Paris 1971.

20 Zitiert nach Süddeutsche Zeitung, 25.10.1971.

21 Auswärtiges Amt (Hrsg.): Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), Dokumentation, Bonn 1984, Dokument 5, S. 50-55, hier S. 52, Hervorhebung hinzugefügt.

europäischen Integrationsprozess positiv beeinflusst haben. So war der französische Entwurf für die Identitätserklärung bestimmt von der Einsicht, dass Frankreich aus eigener Kraft und auf sich gestellt den Auswirkungen der amerikanisch-sowjetischen Annäherung auf Europa nicht Paroli bieten könne. Deshalb musste die EPZ gestärkt werden. Ihre Ratio war, „gegenüber (den) westlichen und östlichen Kraftzentren, besonders wenn beide zusammenwirkten", die Europäische Gemeinschaft politisch handlungsfähig zu machen.[22] Wider Willen wurde die Kissinger-Initiative für eine neue Atlantik-Charta, die ohne Konsultation mit den westeuropäischen Regierungen eingeleitet worden war, zum externen Katalysator; sie gab dem europäischen Einigungsprozess „neue politische Impulse".[23] Und es klingt geradezu wie eine neo-realistische Einschätzung, wenn Bundeskanzler Brandt dem italienischen Ministerpräsidenten Rumor am 8. November 1973 erklärte:[24] „Aus der *Weltstruktur* ergebe sich, dass wir mit Phasen rechnen müssten, in denen das Verhältnis zwischen den beiden Supermächten besser sei als das zwischen den Vereinigten Staaten und Europa; je gemeinsamer Westeuropa auftrete, um so besser könne es derartige Phasen bestehen."

Bemerkenswert ist schließlich, dass die Anstöße für regelmäßige EG-Gipfeltreffen (für den späteren Europäischen Rat) von dem Nahost-Konflikt und der Ölkrise verstärkt wurden. Sie wirkten also auch institutionell als externe Katalysatoren der europäischen Integration.

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre setzte sich die Tendenz der ‚Europäisierung' unter dem Einfluss der währungspolitischen Turbulenzen fort. Die Schaffung des Europäischen Währungssystems (1978) war die Antwort auf die amerikanische Währungspolitik, um eine „europäische Gegenposition" (Bundeskanzler Schmidt) aufzubauen.[25] Das „Wall Street Journal" (5. Dezember 1978) lag nicht ganz falsch mit der Meinung, „dass Deutschland und Frankreich in Wahrheit daran interessiert seien, eine neue Supermacht zu schmieden, die von der amerikanischen Politik und Wirtschaft unabhängig sein werde". In der Politik gegenüber der Dritten Welt reagierte die Europäische Gemeinschaft auf die Herausforderung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung mit der Intensivierung der Zusammenarbeit mit den ehemaligen Kolonien (Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks, AKP). Das EG-AKP-Abkommen von Lomé (1975/76) dokumentierte die eigenständige Entwicklungsländer-Politik der Europäischen Gemeinschaft – trotz der Einwände der USA gegen derartige Präferenzbeziehungen und im Kontrast zur universellen Politik der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

In den achtziger Jahren, in denen zunächst die neuerliche konfrontative Regulierung des Ost-West-Konflikts und dann die neue umfassende Détente weltpolitisch bestimmend waren, sind die Auswirkungen der Weltpolitik auf den europäischen Integrationsprozess nach ähnlichem Muster manifest geworden wie in den entsprechenden vorausgegangenen Phasen. Auf dem Höhepunkt der neuen Ost-West-Konfrontation hatte die amerikanische Strategische Verteidigungsinitiative (SDI), die Präsident Reagan am 23. März 1983 ankündigte, einerseits die Spaltung der Europäischen Gemeinschaft zur Folge; sie war aber andererseits auch der Anstoß für eine gemeinsame europäische Technologiepolitik (Eureka). In der Phase der umfassenden Détente eröffnete sich die Möglichkeit, unter günstigen weltpolitischen Bedingungen den europäischen Integrationsprozess weiterzuentwickeln (Beitritt Spa-

22 AAPD, 1973, III, Dok. 317.
23 Runderlass des AA vom 18. Dezember 1973, in: AAPD, 1973, III, Dok. 422.
24 AAPD, 1973, III, Dok. 365 (Hervorhebung hinzugefügt).
25 Bundeskanzler Schmidt in der Sitzung des Parteivorstands der SPD am 27.2.1978; siehe Werner Link: Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt 1974-1982, in: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5/II, Stuttgart/Mannheim 1987, S. 287.

niens und Portugals, Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte, Schengener Abkommen und Delors-Plan zur Vollendung des Binnenmarkts und zur Währungsunion).

Als *Zwischenresümee* lässt sich Folgendes zusammenfassen:

In der Ära der Bipolarität und des Ost-West-Konflikts wurden die Einflüsse der Weltpolitik auf die Entstehung und Entwicklung der europäischen Integration vermittelt durch die Politik der beiden antagonistischen Supermächte und durch das jeweilige Verhältnis zwischen ihnen, also durch die Regulierungsmodi des Ost-West-Konflikts. Solange der Ost-West-Konflikt bestimmend war, war die gemeinsame Herausforderung durch die Sowjetunion sowohl für die Entwicklung der europäischen Integration als auch für das Verhältnis zwischen Europa und den USA dominant. Die gemeinsame Herausforderung wirkte auf den europäischen Integrationsprozess einerseits in der Regel fördernd ein. Andererseits bewirkte sie die sicherheits- und verteidigungspolitische Beschränkung der europäischen Integration und die Abschwächung der politischen Balance-Tendenz gegenüber den USA. Die Konkretisierung dieser Tendenz war unter den Bedingungen der konfrontativen Regulierung des Ost-West-Konflikts schwieriger als in den Détente-Phasen. Spezielle Abhängigkeiten (insbesondere der Bundesrepublik Deutschland) und spezielle Bindungen (‚special relationships') einzelner Staaten spielten eine hemmende Rolle. Aber wirksam war diese Balance-Tendenz durchgängig. Selbstbehauptung Europas in der Welt – das war das Leitmotiv.

Neue Herausforderungen der Weltpolitik

Der Zusammenbruch des alten internationalen Systems und die neuen internationalen Strukturen und Prozesse (die hier als bekannt vorausgesetzt werden) haben die Gründung und Entwicklung der Europäischen Union in einer Weise beeinflusst, die teils als Fortsetzung und Steigerung der Tendenzen der vorausgegangenen Epoche, teils als neue Antworten auf neue weltpolitische Herausforderungen zu interpretieren ist. Auch dazu können an dieser Stelle nur einige Hinweise gegeben werden.

Die Schaffung der Europäischen Währungsunion – als Fortsetzung des Europäischen Währungssystems – stand in der Tradition der Gegenmachtbildung zum US-Dollar (neben dem internen Hauptmotiv, Deutschland beziehungsweise die D-Mark europäisch einzubinden).[26] Die spezielle Sterling-Dollar-Beziehung, an der Großbritannien festhalten wollte, und andere Sonderheiten führten zur währungspolitischen ‚differenzierten Integration' (Euro-Gruppe nach festen Beitrittskriterien).

‚Maastricht' wurde nur zu einem integrationspolitischem Teilerfolg, weil unter anderem Großbritannien anti-föderal und atlantisch orientiert war und in der Sicherheitspolitik die NATO-Priorität (mit der Bindung an die USA) hemmend wirkte. Und der gesamteuropäische Konföderationsplan Mitterrands scheiterte an den mittel- und osteuropäischen Staaten, die den Beitritt zur Europäischen Union und zur NATO (und damit die Erlangung des Schutzes der USA) wünschten. Immerhin: die Umwandlung der EPZ in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und dann die allmähliche Ausweitung des europäischen Integrationsprozesses auf die Verteidigungspolitik wurden möglich und wirklich, weil mit der Auflösung des Warschauer Paktes und dem Untergang der Sowjetunion der Grund für das strukturelle Nebeneinander und für das daraus resultierende Spannungsverhältnis zwischen der atlantischen Organisation der europäischen Sicherheit und der europäischen Organisation der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit der europäischen Staaten ‚objek-

26 In Frankreich wurde deutlicher als in Deutschland ausgesprochen, dass der Euro ein Gegengewicht zum US-Dollar werden sollte – „um die amerikanische Hegemonie zu bekämpfen" (Chirac), siehe Link: Entwicklungstendenzen, 2001, S. 308.

tiv‘ entfallen war. Die duale Struktur und das Spannungsverhältnis wurden allerdings durch die Osterweiterung der NATO und durch den Sieg der NATO im „institutionellen Wettbewerb“ (Kori Schake)[27] reproduziert und durch die Bestrebungen eines Teils der EU-Staaten, nun eine eigenständige Verteidigungsstruktur gegen amerikanischen Widerstand zu schaffen, verschärft. In diesem Prozess wurden die USA vom einstigen ‚externen Föderator‘ zum externen Divisor – bis hin zur jüngsten Sonderbeziehung der USA zu Polen und Tschechien bei der amerikanischen Raketenabwehr. Zugleich haben aber die USA – wider Willen – im ‚alten‘ Europa die Integrationstendenzen gestärkt.

Die Erfahrungen der Abhängigkeit Europas von den USA im Verlauf der Balkan-Konflikte hat als Katalysator für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewirkt. Von den entsprechenden Beschlüssen des Kölner EU-Gipfels im Jahre 1999 bis hin zum Aufbau der Battle-groups (an dem 18 der 25 beziehungsweise 27 EU-Staaten teilnehmen) und schließlich bei der Gründung der Europäischen Verteidigungsagentur ist diese katalysatorische Wirkung des Faktors USA feststellbar, teilweise hemmend, teilweise – wider Willen – stimulierend. Schon zuvor (1991/92) hatte die scharfe amerikanische Demarche gegen eine europäische Verteidigungsorganisation[28] die Gründung der Eurokorps nicht verhindern können, aber bewirkt, dass der Teilnehmerkreis beschränkt blieb.

Im Irak-Konflikt – der seine ordnungspolitische Bedeutung wegen der erstmaligen Anwendung der imperialen Nationalen Sicherheitsstrategie der USA (2002) erhielt – ist es den USA gelungen, die Europäische Union sichtbar zu spalten: Der von den USA initiierte proamerikanische öffentliche Brief der Acht vom 30. Januar 2003 wurde von fünf der fünfzehn EU-Mitglieder und von drei mittel-osteuropäischen Beitrittskandidaten unterzeichnet – ohne Konsultation der anderen EU-Staaten und zu einem Zeitpunkt, als die EU-Ratspräsidentschaft dabei war, eine einheitliche Linie zu erarbeiten. Die von James Kurth prognostizierte „Dialektik von imperialer Expansion und Opposition“[29] produzierte also nicht den einheitlichen Akteur Europäische Union, sondern dynamisierte den Prozess der Differenzierung. Zugleich entstand jedoch aus der Opposition einer Avantgarde-Gruppe (Vierer-Gipfel in Tervuren, 29. April 2003) eine Bewegung zur Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – mit der Zwischenstation des deutsch-französisch-britischen Gipfels in Berlin (20. September 2003) und der Entschließung der Gesamt-EU auf der Außenministerkonferenz von Neapel (19. November 2003) sowie dem Protokoll 23 des Verfassungsvertrags, dessen Inhalt inzwischen umgesetzt worden ist (Verteidigungsagentur, Battle-groups), und zwar nach Maßgabe der differenzierten Integration mit festen Kriterien wie bei der EWU.

Als Reaktion auf den Iran-Konflikt ist integrationspolitisch ein neuer, zukunftsweisender Aktionstypus entwickelt worden: Auftragsverhandlungen durch die drei europäischen Führungsmächte Deutschland, Frankreich und Großbritannien (EU-3) nebst dem Hohen Vertreter für die GASP. Inhaltlich und taktisch unterscheidet sich die EU-Diplomatie deutlich von der amerikanischen Politik, nämlich kooperative Konfliktregulierung statt konfrontativer Konfliktregulierung (mit der Hintergrunddrohung der militärischen Intervention und des erzwungenen Regimewechsels). Ob die Eigenständigkeit der EU-Politik nach dem Einschwenken auf die Sanktionspolitik der USA erhalten bleiben wird, ist freilich eine offene Frage.[30]

---

27 Vgl. Werner Link: Die NATO im Geflecht internationaler Organisationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 11/1999, S. 9-18.

28 Die (nicht veröffentlichte) amerikanische Demarche datiert vom 21. Februar 1991 (Kopie im Besitz des Verfassers); zum Wortlaut siehe Link: Die NATO, 1999, S. 15-16.

29 James Kurth: Confronting the Unipolar Moment, in: Current History 101/2002, S. 403-408. Vgl. auch Stephen M. Walt: Taming American Power – The Global Response to U.S. Primacy, New York/London 2005.

30 Siehe dazu Link: Auf dem Weg zu einem neuen Europa, 2006, S. 83 ff.

Der transnationale islamistische Terrorismus, der durch den Angriff auf die USA am 11. September 2001 und die folgende „Kriegserklärung" des amerikanischen Präsidenten eine Zäsur in der Weltpolitik erzeugt hat, wirkt sich widersprüchlich auf den europäischen Integrationsprozess aus. Die neuartige Herausforderung, die alle zivilisierten Staaten (ihre Sicherheit und ihr innerstaatliches Gewaltmonopol) betrifft, hat gemeinsame und unterschiedliche Antworten hervorgerufen.

In Afghanistan beteiligten beziehungsweise beteiligen sich die EU-Staaten je einzeln (sowie auch außereuropäische Staaten) an der amerikanischen Operation Enduring Freedom. An der Stabilisierung Afghanistans (ISAF) haben die europäischen Staaten ebenfalls zunächst mit nationalen Kontinenten teilgenommen, dann den Rahmen der NATO gewählt. Was die weltweite Dimension anbelangt, so hat indes die transnationale islamistische Herausforderung integrationspolitisch vereinheitlichend gewirkt. Die Europäische Union war in der Lage, sich konzeptionell auf eine gemeinsame Europäische Sicherheitsstrategie (2003) zu einigen, die sich von der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA (2002) klar unterscheidet.[31] Und innereuropäisch hat die terroristische Bedrohung den Kooperations- und Integrationsprozess gefördert (Zusammenarbeit im Polizei- und Justizbereich).

Vor allem aber hat die säkulare ökonomische Tendenz der Globalisierung die Entwicklung der Europäischen Union in mannigfacher Weise angetrieben. Diejenigen Staaten, die im vergangenen Jahrzehnt der Europäischen Union beigetreten sind, taten dies nach eigenem Bekunden nicht zuletzt deshalb, weil sie nur so im Globalisierungsprozess bestehen zu können glaubten.[32] Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben wiederholt die Fortsetzung des Integrationsprozesses mit der Globalisierung begründet: „Europe puissance" als notwendige Antwort auf die Globalisierung.[33] Die gemeinsamen Wettbewerbsanstrengungen, die die Europäische Union 2000 in Konkurrenz zu den USA beschlossen haben (Lissabon-Strategie), sind der sichtbare Ausdruck dieser integrationspolitischen Ratio. Generell stärkt die Globalisierung die Regionalisierungstendenz weltweit, und das regionale Integrationsprojekt Europäische Union profitiert davon in spezieller Weise.[34]

Schließlich ist zu beobachten, dass neue globale Herausforderungen, die mit der ökonomischen Globalisierung indirekt zusammenhängen, dazu geführt haben, dass der Integrationsprozess auf mindestens drei neue Politikbereiche ausgeweitet wurde. Der Migrationsstrom, der aus Ländern und Regionen stammt, die – wie Afrika – eher die Verlierer der Globalisierung sind, hat die Europäische Union zu einer gemeinsamen Regulierungspolitik veranlasst. Die energiepolitische externe Abhängigkeit – insbesondere von Russland – hat Ansätze einer gemeinsamen EU-Energiepolitik evoziert und im Verhältnis zu Russland die Tendenz für eine kooperative Balance-Politik (‚strategische Partnerschaft') intensiviert. Dabei zeigt sich interessanterweise, dass die unterschiedliche Positionierung einzelner EU-Staaten (wie zum Beispiel Polens) die europäische Einheitlichkeit hemmt und dass Russland als externe Großmacht – ähnlich wie die USA in anderen Politikbereichen – bilaterale Vereinbarungen mit einzelnen EU-Staaten (wie zum Beispiel mit Deutschland) bevorzugt. Auf die globale Herausforderung des Klimawandels hat die Europäische Union mit einer gemeinsamen Klimapolitik geantwortet und weltweit eine Vorreiterrolle übernommen, und zwar inhaltlich in Opposition zur Politik der USA. Bei der Verabschiedung und Durchfüh-

31 Ebenda, S. 81-82 und S. 90-91.
32 Vgl. Werner Link: Die Neuordnung der Weltpolitik, München 2001, Kap. IV und S. 156.
33 So u.a. Bundeskanzler Schröder in seiner Rede vor der französischen Nationalversammlung am 30. November 1999, abgedruckt in: Internationale Politik 4/2000, S. 94-99 (insbesondere S. 97).
34 Ausführlich dazu Link: Die Neuordnung der Weltpolitik, 2001, Kap. IV, 4 und 5.

rung des Kyoto-Protokolls und bei den Vereinbarungen des G8-Gipfels in Heiligendamm hat sich diese Gemeinsamkeit bewährt.

Gesamteinschätzung

Neben den innereuropäischen Herausforderungen (die hier nicht erörtert werden konnten) waren und sind es die gemeinsamen strukturellen und prozesshaften Herausforderungen der internationalen Politik, auf die die europäischen Staaten mit dem europäischen Integrationsprojekt geantwortet haben beziehungsweise antworten, und zwar im Sinne der Friedenswahrung und der Selbstbehauptung Europas, um als eigenständiges Kraftzentrum zu einem kooperativen Gleichgewichtsfaktor und Pol in einer pluralistischen, multipolaren Welt zu werden. Die externen, weltpolitischen Einflüsse auf den europäischen Integrationsprozess sind in beiden Epochen – vor und nach 1990 – in vielfältiger Weise eindeutig nachweisbar. Was die Wirkungen anbelangt, so bestätigt die empirische Analyse die beiden eingangs genannten Hypothesen und die These über externe Katalysatoren.

Die unterschiedliche internationale Positionierung der einzelnen E(W)G/EU-Staaten und speziellen Bindungen einzelner E(W)G/EU-Staaten an externe Großmächte (hauptsächlich an die USA) erklären, dass die weltpolitischen Einflüsse im alten internationalen System (1949/50-1990/91) oftmals den Integrationsprozess gehemmt und im neuen internationalen System (nach 1990/91) eine differenzierte Integration gefördert haben. Indem in der erweiterten EU-27 die Heterogenität größer als zuvor ist und die vereinheitlichende Wirkung der gemeinsamen Bedrohung durch die Sowjetunion nicht mehr existiert, sind die Wirkungen der externen Einflüsse differenzierender als zuvor. Der organisatorische Modus der daraus folgenden differenzierten Integration heißt in der EU-Terminologie „Verstärkte“ beziehungsweise „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“. Sie ist in der beschriebenen Weise durch externe Wirkfaktoren bedingt – und selbstredend auch durch interne Faktoren. In einer Gesamtanalyse wird man über die Gewichtung zwischen externen und internen Einflüssen streiten können, und man sollte dies sinnvollerweise phasen- und fallspezifisch tun.

EU-Strategie für den Südkaukasus

Europäische Integration und Hegemonie im Südkaukasus
Armenien, Aserbaidschan und Georgien auf dem Weg nach Europa
Von Vahram Soghomonyan
2007, 204 S., brosch., 46,– €, ISBN 978-3-8329-2403-4
(Nomos Universitätsschriften – Politik, Bd. 140)

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Nomos

Neue Nüchternheit und kritische Öffentlichkeit – die Niederlande und die europäische Integration

*Alfred Pijpers**

Während des deutschen Ratsvorsitzes der Europäischen Union im ersten Halbjahr 2007 gedachte die Europäische Union im März mit einem Festakt der Unterzeichnung der Römischen Verträge vor fünfzig Jahren.[1] Allerdings wurden die Feierlichkeiten von der Verfassungskrise überschattet, in die die Europäische Union durch das französische und niederländische „Nein" zur europäischen Verfassung aus dem Frühjahr 2005 geraten war. Vor allem die Tatsache, dass zwei der Mitbegründer der Europäischen Verträge sich jetzt so abweisend zeigten, führte überall zu Erstaunen und Besorgnis. Wie ist die Situation in den Mitgliedstaaten, die so lange als treue Partner im europäischen Integrationsprozess gegolten haben, die doch beide einen ausgesprochen pro-europäischen Ruf hatten? Im Folgenden soll ein Versuch unternommen werden, diese Frage für die Niederlande zu beantworten.

Zu Beginn soll kurz auf die traditionelle, sehr *gemeinschaftsfreundliche* niederländische Haltung in der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union eingegangen werden. Daran schließt sich die Betrachtung darüber an, dass diese Haltung vor allem seit dem Beginn der 1990er Jahre nach und nach immer kritischer und pragmatischer wurde, bis hin zum Tiefpunkt der niederländischen Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrages am 1. Juni 2005. Dieses „Nein" ist also nicht völlig unerwartet vom Himmel gefallen, obwohl es doch einen historischen Punkt in der niederländischen Europapolitik markiert. Im Anschluss daran wird argumentiert, dass die niederländische Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrages sowohl mit Veränderungen in der niederländischen wie in der europäischen Politik zusammenhängt. Eine Betrachtung der Position der heutigen Regierung Balkenende zum Mandat für eine neue Regierungskonferenz, die sich auch der Frage widmet, ob in den Niederlanden ein weiteres Referendum für die Ratifizierung eines Reformvertrages nötig ist, schließt diesen Beitrag ab.

Die traditionelle niederländische Politik

Die niederländische Ablehnung des europäischen Verfassungsvertrages und die offene Betonung der nationalen Eigenständigkeit und Interessen durch die derzeitige Regierung (siehe unten) bedeuten ohne Zweifel eine neue Phase in der niederländischen Europapolitik, vor allem im Vergleich zu den ersten Jahrzehnten des Integrationsprozesses. Als einem der Mitbegründer der Europäischen Verträge gehörten die Niederlande immer zu den Vorkämpfern zumindest der europäischen Wirtschaftsintegration. Die Niederlande waren über lange Jahre hinweg ein aktiver Fürsprecher eines gut funktionierenden gemeinsamen Marktes ohne Innengrenzen, auf der Basis einer gemeinschaftlichen Rechtsordnung mit zum Teil supranationalen Einrichtungen, mit einer gemeinsamen Währung und einer unabhängigen Zentralbank. Den Haag hat sich immer für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten stark gemacht

* Dr. Alfred Pijpers, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael".

1 Der Text basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser auf der wissenschaftlichen Konferenz „50 Jahre Römische Verträge" gehalten hat. Die Konferenz wurde vom Institut für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration und dem Centre International de Formation Européenne in Berlin durchgeführt.

und spielte als Ratsvorsitzender eine sehr konstruktive Rolle beim Zustandekommen wichtiger EU-Vertragsreformen, wie zum Beispiel die Einheitliche Europäische Akte und die Verträge von Maastricht und Amsterdam. Zusammen mit Belgien und Luxemburg bildeten die Niederlande oft eine Vorhut des Integrationsprozesses, die für den Rest der Europäischen Gemeinschaft und später der Europäischen Union Bahnbrechendes leistete im Bereich der Zollunion und des freien Personenverkehrs. Über die Jahrzehnte hinweg erfreuten sich die Niederlande eines ausgesprochen pro-europäischen Rufs.

Auch in der Innenpolitik war ‚Europa' über lange Zeit hinweg kaum ein Thema. Alle europäischen Grundverträge wurden über die Jahre hinweg von der Tweede und Eerste Kamer des Parlamentes mit großer Mehrheit angenommen und wurden integraler Bestandteil der nationalen Rechtsordnung. Nahezu alle politischen Parteien (mit Ausnahme der kleineren linken und rechten Parteien), die Sozialpartner und eine Vielzahl gesellschaftlicher Gruppierungen haben den europäischen Integrationsprozess üblicherweise in großen Linien unterstützt. In der Praxis war die europäische Zusammenarbeit in erster Linie eine Angelegenheit der Politik und der Wirtschaft sowie der amtlichen, diplomatischen und politischen Eliten in Den Haag und Brüssel, doch für den Prozess gab es in der Bevölkerung eine breite, wenn auch passive Unterstützung. Der Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, Wissenschaftlicher Beirat der Regierung) nannte dies „einen wohlwollenden Konsens der breiten Masse", vor allem, solange die europäische Integration dem Wohlstand zugutekam.[2] Nur unzufriedene Bauern rührten sich von Zeit zu Zeit und im Hintergrund auch die Lobbys der Wirtschaft. Die Arbeitsgruppe Europa der Nationale Conventie (Nationalkonvent) schrieb 2006 in ihrem Teilbericht: „An der breiten demokratischen Unterstützung für die europäische Integration in den Niederlanden gab es in rund fünfzig Jahren kaum Zweifel. Auch nicht in Fragen des Euro oder der Erweiterung durch neue Mitgliedstaaten. Wer daran zweifelt, zweifelt auch an einem halben Jahrhundert niederländischer parlamentarischer Demokratie."[3]

Diese Aussage impliziert übrigens auch, dass die europäische Integration in den ersten Jahrzehnten vom größten Teil der Bevölkerung nicht als besonders bedrohlich für die nationale Identität erfahren worden sein kann. Im Gegenteil: „Der niederländische Wohlfahrtsstaat ist durch das Wachstum des europäischen Binnenmarktes und die Gelder, die dieser indirekt in die Staatskasse eingebracht hat, mit möglich gemacht worden. Dadurch konnte ein solides System der sozialen Sicherheit aufgebaut werden und gab es auch Geld für Bildung, Wohnungswesen, Gesundheitswesen etc. Auf diese Weise konnte Den Haag die Nation an sich binden und bewahrte so den vom Weltkrieg und der Dekolonisierung geschwächten niederländischen Staat vor dem Niedergang."[4] Europa wurde also jahrelang als eine wichtige Voraussetzung für die nationale politische Existenz und nicht als eine Bedrohung dafür gesehen.

---

2 Europa in Nederland. Rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Den Haag 2007, S. 39. Siehe auch Paul Dekker u.a.: Marktplaats Europa: vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie, Den Haag 2007 (Europese Verkenning 5).

3 De Europese Unie als Statenverbond. Gedachten over de finaliteit van de Europese integratie, Den Haag 2006, S. 9. Die sogenannte Nationale Conventie (Nationalkonvent) wurde im Januar 2006 von der niederländischen Regierung ins Leben gerufen um zu untersuchen, wie das Vertrauen der Bürger in die niederländische Politik wieder hergestellt werden könnte. Es war ein breit zusammengesetztes Beratungsorgan mit einer separaten Arbeitsgruppe für die Europäische Union.

4 De Europese Unie als Statenverbond, 2006, S. 9.

Umbrüche

Dieses Bild hat sich inzwischen stark verändert. Das „Nein" bedeutet ganz bestimmt einen Umschwung des stillschweigenden Konsenses und die neuen, national gefärbten Politikakzente der Regierungen scheinen sich nur schwer zu verstehen mit der früher so offenen gemeinschaftlichen Mentalität. Dennoch dürfen die Trennlinien in dieser Hinsicht nicht zu scharf gezogen werden. Seit 2005 ist weniger von einem Trendbruch in der Politik als vielmehr von einem Stilbruch in deren Legitimierung die Rede. Die ruhmreiche gemeinschaftliche Orthodoxie wurde bereits in den achtziger Jahren mit allerlei pragmatischen und intergouvernementalen Elementen verwässert. Der Europäische Rat wird in Den Haag problemlos als Direktorium der Europäischen Union akzeptiert, auf Kosten der Position der Europäischen Kommission. Intensive bilaterale Kontakte und *soft law* haben die Verfahren der Gemeinschaft ergänzt und zum Teil sogar ersetzt. Das Verbessern der Position als Nettozahler wurde in den letzten Jahren sehr nachdrücklich als ein nationales Anliegen präsentiert. Während der zweiten Regierung Kok (1998-2002) stand in den Haager EU-Berichten: „Die Regierung ist sich bewusst, dass der nationale Staat noch immer wie kein anderer den Rahmen der Demokratie stellt. Allein schon aus diesem Grund richtet sich das Streben nicht auf die Erschaffung eines europäischen Superstaates. Die Mitgliedsstaaten bleiben das Fundament der Europäischen Union, auch in Zukunft."[5]

Sich Querzustellen ist keine Neuheit für ein Land, das bereits zu Beginn der 1960er Jahre die Pläne de Gaulles zur Politischen Union torpedierte und das bezüglich der Drogenpolitik ganz anders vorgeht, als die Mehrheit der Mitgliedstaaten. Die Niederlande haben sich seit jeher einer Mehrheitsbeschlussfassung im dritten Pfeiler widersetzt. Bereits früher scheiterte übrigens ein europäischer Vertrag durch niederländisches Zutun, nämlich als die Eerste Kamer am 19. Mai 1987 dem von den EG-Mitgliedstaaten beschlossenen Abkommen zur Errichtung einer Europäischen Stiftung die Zustimmung verweigerte.[6] Dieses Abkommen sollte den Grundstein legen für ein Europäisches Kulturzentrum in Paris und hätte den Gnadenstoß für die in Amsterdam angesiedelte Europäische Kulturstiftung bedeutet.

Auch die Pläne für eine europäische Verfassung erhielten anfangs wenig Beifall. Joschka Fischers diesbezügliche Vorstellungen vom Mai 2000 wurden von Außenminister Jozias van Aartsen zunächst als eine Art Traumtänzerei abgetan. Er und andere Regierungsmitglieder brauchten keine föderalen Blaupausen und äußerten öffentliche Bedenken über die konstitutionellen Ambitionen der Europäischen Union.[7] Auch unter Ministerpräsident Balkenende (seit 2002) ist dies der Fall. Minister Bernard Bot und Staatssekretär Atzo Nicolaï waren damals sicherlich keine begeisterten Anhänger des Verfassungsprojektes. Die Befürworter der europäischen Verfassung hatten sicherlich Recht mit dem Argument, dass während der Referendumskampagne eigentlich wenig Unterstützung von Regierungsseite kam.

Auch die öffentliche Meinung über die europäische Integration wurde stets skeptischer. Aus den Eurobarometer-Meinungsumfragen ergibt sich ab Mitte der 1990er Jahre ein deutlicher Rückgang der Unterstützung der europäischen Integration durch die niederländische Bevölkerung.[8] Der Politikwissenschaftler Thomassen ist daher der Meinung, „dass es nicht stimmt, dass die Stimmung in den Niederlanden während des Referendums plötzlich umgeschlagen ist. Ein

5 De Staat van de Europese Unie 2001, Den Haag 2001, S. 17.

6 Handelingen Eerste Kamer 1986-1987, S. 30-1309, 1310, 19. Mai 1987, Stemming over het wetsvoorstel Goedkeuring van de op 29 maart te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tot oprichting van een Europese Stichting, met Regeling betreffende de instelling van een Voorbereidend Comité (17852).

7 Alfred Pijpers: Europese politiek in Nederlands vaarwater, Assen 2005, S. 154.

8 Für eine neuere Analyse siehe: Europa in Nederland, Den Haag 2007, S. 48-49.

negativer Trend war bereits seit längerem zu beobachten.“[9] Erwähnenswert ist auch die Untersuchung der Amsterdamer Soziologen Kapteyn und Schijf von 1996. Sie kamen zu dem Schluss, dass die niederländische Bevölkerung mehrheitlich für „das Bewahren von Selbständigkeit und für weniger Integration“ war, ein Befund, der das Ergebnis des Referendums vorwegnimmt.[10]

Das Warum des „Nein“ zum Verfassungsvertrag

Es gibt viele Erklärungen für dieses „Nein“ (es richtete sich gegen die schnelle Erweiterung der Europäischen Union, gegen einen möglichen Beitritt der Türkei, gegen den teuren Euro, gegen die Politik der Regierung Balkenende, gegen die Globalisierung etc.) und zweifellos werden die Nein-Sager unterschiedliche Motive für ihre Ablehnung gehabt haben, aber im Grunde kann diese Ablehnung doch kaum anders gesehen werden denn als nationaler Widerstand gegen die wachsende Machtfülle Brüssels. Abgelehnt wurde ein Dokument, das ganz bewusst als eine „Verfassung für Europa“ vorgestellt wurde und das durch Symbolik und Inhalt auch ausdrücklich versuchte, den Grundstein für das zu legen, was der Vorsitzende des Europäischen Konvents, Valéry Giscard d’Estaing, selbst explizit als „Vereinigte Staaten von Europa“ bezeichnet hatte. In den Niederlanden wird dieser Begriff gegenwärtig nur noch von D66 verwendet, einer sozial-liberalen politischen Partei, die im Laufe von zehn Jahren von 24 auf drei Parlamentssitze in der Tweede Kamer geschrumpft ist.[11]

In einer neueren Untersuchung des Verhältnisses zwischen europäischer Integration und nationaler Identität im Auftrag der Nederlandsche Bank wurden die heutigen niederländischen Einstellungen über Europa gut zusammengefasst: „Die übergroße Mehrheit der Bevölkerung fühlt sich in erster Linie als Niederländer und mit dem eigenen Land verbunden. Die Niederlande sind das Bezugssystem, ‚Europa‘ ein Arbeitsgebiet. Niederländer wollen sich in der Europäischen Union, aber auch außerhalb als Niederländer darstellen. [...] Nur wenige streiten für ein Vereintes Europa mit einer eigenen Identität. [...] Niederländer betrachten Europa nicht so sehr mit Gefühlen, die ein neues Vaterland hervorruft, sondern sehen es eher als ein funktionelles und pragmatisches Modell der Zusammenarbeit, das dann relevant wird, wenn die eigenen, nationalen Belange dies erfordern. Die Föderalisten hatten die Hoffnung, Europa durch eine ‚ever closer union‘ über die Nationalstaaten zu stellen. Sie scheiterten in den Niederlanden und in Frankreich an Bürgern, die bereits eine nationale Identität haben. Niederländer wollen nicht in den Vereinigten Staaten von Europa aufgehen.“[12]

Eine Kluft zwischen Bürgern und europäischer Politik

Angesichts der Tatsache, dass die Tweede Kamer mit großer Mehrheit für die europäische Verfassung war, ergibt sich in dieser Hinsicht eine deutliche Kluft zwischen Bürgern und Politik, eine gestörte Beziehung, die einem optimalen Funktionieren der niederländischen Demokratie innerhalb der Europäischen Union im Wege steht. Nach Meinung der Arbeitsgruppe

9 Jacques J.A. Thomassen: Nederlanders en Europa. Een bekoelde liefde?, in: Kees Aarts/Henk van der Kolk (Hrsg.): Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet, Amsterdam 2005, S. 66-67.

10 Paul Kapteyn/Bert Schijf: Europa, Ja, Nee, Geen Mening, Amsterdam 1996, S. 7.

11 Boris Dittrich/Sophie in ’t Veld/Lousewies van der Laan: De Verenigde Staten van Europa. Pamflet voor een transparante, slagvaardige en toekomstgerichte Europese Unie, Den Haag 2005.

12 Corry van Renselaar/Ger Bom: Quo Vadis Europa? Europa: integratie versus nationale identiteit, Amsterdam 2006, S. 51-52.

Europa des Nationalkonvents kann die gestörte Beziehung zwischen den niederländischen Bürgern und der europäischen Politik im Kern auf drei Übel zurückgeführt werden:

Kaschierung tatsächlicher Interessenskonflikte

Die Kluft, die am 1. Juni 2005 überdeutlich wurde, spiegelt vermutlich tatsächliche Interessensgegensätze in der niederländischen Gesellschaft wider. Einerseits gibt es politische, gesellschaftliche und finanz-wirtschaftliche Eliten, mit übrigens nicht wenig Rückhalt in der Bevölkerung, die großes Interesse an einer weitergehenden europäischen Integration haben und sich auch stark dafür einsetzen. Andererseits scheinen breite Schichten der niederländischen Bevölkerung diesen sehr zögerlich gegenüber zu stehen.

Es geht hier nicht um einen schlichten Gegensatz zwischen ‚Elite' und ‚Masse'. Auch bei den Gegnern der europäischen Verfassung waren viele Akademiker, Menschen mit höherer Bildung, Journalisten und Beamte zu finden.[13] Der Gegensatz betrifft nicht so sehr bestimmte Politikfelder (womit ein politisches System sehr gut leben kann), sondern einen grundlegenden Meinungsunterschied über den gewünschten Kurs der niederländischen Europapolitik und das Ausmaß, wie weit die nationale Souveränität an die Europäische Union abgegeben oder mit ihr geteilt werden soll.

Das Für und Wider weiterer europäischer Einigung betrifft vor allem die überaus wichtige politische Vorstellung der Entscheidungsbefugnis und nicht so sehr die verschiedenen spezifischen wirtschaftlichen Vor- und Nachteile. In dem Maße, in dem die Europäische Union sich auf breitere Politikfelder begeben hat, hat sich auch der Konflikt über die Mitspracherechte zugespitzt. In den ersten Jahren nach dem Krieg lag der Schwerpunkt unwidersprochen noch auf dem Bewahren von Frieden, dem Wiederaufbau und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit als den zentralen Motiven für die europäische Integration. Zur Zeit mischt sich ‚Brüssel' auch in Asylprobleme, Außenpolitik und BSE ein und scheint mehr und mehr eine Vielzahl von Aspekten des täglichen Lebens zu beeinflussen. Bei näherem Hinsehen scheint dieser Einfluss doch nicht so groß zu sein (die meisten Vorschriften sind überwiegend national geblieben), aber die Bürger haben einen anderen Eindruck. Die Ablehnung der europäischen Verfassung bezog sich nicht so sehr auf spezifische Teile des Vertrages (die so bahnbrechend nun auch nicht waren), sondern bildete eine Ablehnung zu weit gehenden europäischen Einflusses, wie er im europäischen Verfassungsprojekt symbolisiert wurde.

Für ein gutes Funktionieren des niederländisch-europäischen Systems ist es essenziell, dass dieser ziemlich prinzipielle Interessenskonflikt zwischen ‚mehr' und ‚weniger' Europa als solcher anerkannt und offen angesprochen wird. Die europäischen und nationalen Pressestellen haben zu sehr die Neigung, den Gegensatz zu maskieren und völlig vernünftige Beschwerden gegen fortgesetzten Brüsselschen Einfluss abzuqualifizieren. Beide ‚Parteien' (um das Schema weiter einfach zu halten) haben sehr legitime Interessen, die nur durch eine offene politische Debatte mit sich ins Reine kommen können. Letzteres ist nicht nur eine Frage besserer Kommunikation, vor allem, wenn es darum geht, diese Interessensgegensätze zu kaschieren. Darüber hinaus bedeutet mehr Information über die Europäische Union nicht automatisch, dass die Bürger die Europäische Union auch mehr würdigen. Je mehr Informa-

13 Aus einer Untersuchung der Zeitschrift *Binnenlands Bestuur* (vom 20. Mai 2005) am Vorabend des Referendums wurde deutlich, dass 44 Prozent der befragten niederländischen Beamten und leitenden Angestellten die Absicht hatten, gegen den Verfassungsvertrag zu votieren. Vgl. R.J.G.M. Widdershoven: De betekenis van de Europese grondwet voor het Nederlandse bestuur, in: H.-M.Th.D. ten Napel/W.J.M. Voermans (Hrsg.): De betekenis van de Europese Grondwet voor de Nederlandse staatsinstellingen, Deventer 2005, S. 39.

tion die niederländischen Wähler während der Referendumskampagne über den Verfassungsvertrag bekamen, desto mehr stieg in den Umfragen der Anteil potenzieller Neinsager. Die Millionen „Nein"-Sager sind daher weniger „unwissend", als verschiedene Haager und Brüsseler Instanzen manchmal denken.

Undeutliche Abgrenzung zwischen den Niederlanden und der Europäischen Union

Ein zweites wichtiges Defizit ist nach Meinung des Nationalkonvents die überaus undurchsichtige und komplizierte europäisch-nationale Entscheidungsfindung, die für politische Partizipation ein Hindernis darstellt. Wenn Bürger nicht mehr wissen, wann und durch wen in welchen Politikbereichen Beschlüsse gefasst werden, wird ihr Interesse am politischen Prozess geringer werden, ebenso ihre Neigung, diesen Prozess zu beeinflussen. Der byzantinische Komplex aus europäischen und nationalen Einrichtungen, Räten, Arbeitsgruppen, Kommissionen, ‚Komitologiekomitees' und dergleichen mehr fungiert in dieser Hinsicht als eine Art ‚Morastbarriere' für ein ordentliches öffentliches Engagement in der europäischen Politik.

Vor allem die vertikale Abgrenzung der Zuständigkeiten (zwischen den Niederlanden und der Europäischen Union) erfahren viele Bürger als eine Quelle politischer Unsicherheit und Irritation. Dadurch bleibt die Legitimität der europäischen Einrichtungen (besonders die repräsentativen) deutlich hinter der des niederländischen Staates zurück.

Fehlende Vision der politischen Finalité des europäischen Integrationsprozesses

Ein drittes Defizit ist, dass der gewünschte Endzustand des europäischen Integrationsprozesses in den Niederlanden (und übrigens auch nicht in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten) nie (klar) definiert wurde. Die Niederlande sind seit mehr als einem halben Jahrhundert konstruktives Mitglied der Europäischen Gemeinschaften und der späteren Europäischen Union, aber die aufeinander folgenden Regierungen waren in all den Jahren überaus kopfscheu, eine Art politischer End- oder Zwischenstation für den europäischen Integrationsprozess zu formulieren, in welcher (kon)föderalen oder unitären Form auch immer. Anfänglich wurde wohl explizit über das Ideal eines „föderalen" Europas gesprochen, doch dieses Ideal ist nie ausgefüllt worden und starb nach dem Beginn der 1990er Jahre auch rhetorisch einen sanften Tod.

Die supranationalen Elemente in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurden zunächst mit dem Argument gerechtfertigt, eine solche Gemeinschaft schließe Krieg zwischen den Beteiligten aus. Später ergab sich das System der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus den funktionellen Erfordernissen des Aufbaus und der Steuerung des Gemeinsamen Marktes. Auch die Hinzufügung des zweiten und dritten Pfeilers ging auf funktionelle Systembedürfnisse zurück. Eine wichtige Rolle spielte allerdings auch der Gedanke der Rechtsgemeinschaft.

Die niederländische Regierung hat sich jetzt dieses Mangels an politischer Finalität angenommen. Die Bürger haben das Gefühl, in einem dahin rasenden Zug ohne Bremsen zu sitzen. Sie haben mit großer Geschwindigkeit große europäische Projekte (Vollendung des Binnenmarktes, Einführung des Euro, Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten, Entwurf einer europäischen Verfassung) zur Abstimmung vorgelegt bekommen und dieser Prozess scheint kein Ende zu finden. Immer noch treten neue Mitglieder bei. Die Verhandlungen mit der Türkei haben bereits begonnen. Es ist einfach, sich in der Analyse des Referendums wieder zu finden, die Atzo Nicolaï, Staatssekretär im Außenministerium, während einer Rede in Den Haag am 11. Juli 2005 machte: „Weil das Endziel der europäischen Integration bewusst

aus der Diskussion heraus gehalten wurde, ist ihr [der Niederländer] Argwohn nur größer geworden. Vielleicht ist jetzt die Zeit gekommen, dieses Tabu zu brechen und in die Diskussion über dieses Endziel einzusteigen."[14] Der Nationalkonvent plädierte in diesem Zusammenhang dafür, die Europäische Union vorläufig als einen fest gefügten „Staatenverbund" mit deutlichen Einschränkungen der Zuständigkeiten der Union anstelle einer mächtigen „Föderation" zu definieren.

Veränderungen in der europäischen Politik

Die kritische Haltung der Niederländer zu Europa rührt nicht nur aus dem Widerstand gegen Brüssels wachsendes Bedürfnis, sich in alles einzumischen, her, sondern auch aus allerlei ziemlich einschneidenden gesellschaftlichen Veränderungen, die die Mitgliedstaaten zu einem nationaleren Kurs zwingen.

Seit Beginn der 1990er Jahre scheint der Nationalstaat durch die Demontage der Staatsmonopole, die Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungen und die Globalisierung der Weltwirtschaft zurückzuweichen. Der Markt übernahm die Funktion der staatlichen Fürsorge, ein Prozess, an dem auch der europäische Binnenmarkt einen wichtigen Anteil hatte. Doch die negativen Auswirkungen von Globalisierung und Marktwirkung, wie zum Beispiel der Untergang der öffentlichen Dienstleistung in bestimmten Bereichen und der Umzug von Betrieben in Niedriglohnländer, haben den Ruf nach verstärktem Staatsauftreten wieder aufleben lassen.

Auch ein relativ neues europäisches Phänomen, nämlich der enorme Zustrom von (häufig bedürftigen) Einwanderern und Asylbewerbern, setzte den Staatsapparat in verschiedenen europäischen Ländern unter Druck, besonders in den Niederlanden, die eine verhältnismäßig hohe Einwanderungsquote haben. Das Entstehen ethnischer Ghettos in großen und mittelgroßen Städten, strukturelle Rückstände und Segregation im Bildungsbereich, hohe Arbeitslosigkeit und stark steigende Kriminalität weisen einer Organisation, die durch alle Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen zu verschwinden schien, eine Schlüsselrolle zu: dem nationalen Staat. Eine wirkungsvolle Politik für diese relativ neuen Problembereiche ist primär von speziellen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten abhängig, von nationaler politischer Kultur, der Beziehung zwischen Bürgern und Staat, von Meinungen über die Rolle der Polizei und Strafrechtspflege, Bildungstraditionen, Finanzspielräumen und ähnlichem mehr. Diese Politik kann daher unmöglich mehr oder weniger harmonisiert von Brüssel aus dirigiert werden, auch wenn ein europäischer Rahmen in Bereichen wie Asyl, Einwanderung, Bekämpfung der organisierten Kriminalität etc. unerlässlich bleibt.

In dem Augenblick, in dem die Europäische Union ihr Verfassungsprojekt in Angriff nahm, forderten die Bürger nicht zu Unrecht von ihrem Staat eine nationale Antwort auf die neuen gesellschaftlichen Probleme, denen sie sich gegenüber sahen. Sie interessierten sich nicht für die europäische Rhetorik, in die sich ihre politische Führung öfter flüchtete. Und soweit sie kein Gehör fanden bei der etablierten Politik, bekamen populistische euroskeptische Politiker von selbst mehr Aufwind. Diese sind selbst weniger Anstifter der neuerlichen nationalen Orientierung in den verschiedenen Mitgliedstaaten als vielmehr das Produkt davon.

---

14 Atzo Nicolaï: Bescheiden, eerlijk en ambitieus. Naar een nieuw Europa voor de burgers, Den Haag 2005, abrufbar unter: www.minbuza.nl. (letzter Zugriff: 12.09.2007). Siehe auch H.-M.Th.D. ten Napel: Liever Monnet dan Metternich? De Haagse visie op het beginsel van het institutioneel evenwicht, in: H.-M. Th.D. ten Napel/ W.J.M. Voermans (Hrsg.): De betekenis van de Europese Grondwet voor de Nederlandse staatsinstellingen, Deventer 2005 (Publikaties van de staatsrechtkring 24), S. 19.

Die Renationalisierungstendenz stellt die europäische Integration auf den Kopf. Die frühere Vorstellung, dass die europäische Integration notwendig ist, weil die nationale Kapazität nicht mehr ausreicht, greift nicht mehr. Im Gegenteil: die nationale Kapazität nimmt notwendigerweise auf Gebieten zu, auf denen die Europäische Union beinahe *per definitionem* wenig unmittelbar ausrichten kann. Auf diese Weise bleiben wesentliche Aspekte des politischen Lebens (öffentliche Ordnung, Haushalt, Legitimität, die Beziehung zwischen Bürgern und Staat) fest in ‚nationalen' Händen, auf Kosten einer europäischen politischen Identität.

Fortuyn, Haider oder Le Pen haben inzwischen das Feld geräumt. Die etablierten Parteien und Politiker haben allerdings deren ‚nationale Agenda' zu einem guten Teil übernehmen müssen. Das hat nichts mit einem wiederauflebenden ideologischen Nationalismus nach Vorkriegsart zu tun, sondern mit einer notwendigen Neueinschätzung der Aufgaben des Staates in einem globalisierten System. Von einem schrittweisen *transfer of loyalty*, wie das frühere Ideal der europäischen Integration es wollte, kann unter solchen Umständen keine Rede mehr sein. Und diese Tatsache ist mitbestimmend für die restierende nationale Selbstständigkeit.

In den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg hat der klassische Versorgungsstaat der europäischen Staatsbildung und einer europäischen Bürgerschaft im Weg gestanden. Heute passiert dies durch den postmodernen Staat, zwar in einem viel offeneren internationalen Umfeld, aber unvermeidlich oft mit den gleichen politischen, finanziellen und ideologischen Instrumenten. Die Arbeitsgruppe Europa des Nationalkonvents kommt zu dem Schluss, dass der europäische Integrationsprozess in Ländern wie den Niederlanden zu „wachsender nationaler Bewusstwerdung" geführt hat. „Die Annahme, dass der politische Schwerpunkt nach Brüssel wandern würde, hat sich nicht bewahrheitet. Der Nationalismus ist im Allgemeinen überwunden, aber die politische Bedeutung des Nationalstaates bleibt unverändert groß, wenn auch maßvoller."[15]

Der Denkfehler der Verfassung

Die Staatssymbolik des europäischen Verfassungsprojektes und zum Teil auch dessen Inhalt hat diese nationalen Kräfte in der heutigen europäischen Politik von Beginn an nur unzureichend berücksichtigt. Auf dem Papier sahen die Absichten gut aus: der Union größere Schlagkraft nach innen und außen verschaffen, die Möglichkeiten der Entscheidungsfindung durch qualifizierte Mehrheit erweitern, Verträge vereinfachen. Wie früher also sollte gelten: Erst Vertiefung, dann Erweiterung. Aber dieses Mal platzte der Ballon.

Die große Erweiterung (Big Bang) des Jahres 2004 konnte aus sich selbst heraus keine zwingende Rechtfertigung des Verfassungsabenteuers bilden, denn in Nizza wurden im Prinzip zunächst ausreichende institutionelle Vorkehrungen getroffen für eine EU-27, auch wenn viele davon enttäuscht waren. Die institutionellen Verbesserungen, die die europäische Verfassung brachte, waren wichtig, hätten aber auch noch warten können. Das Timing des Verfassungsprojektes war wenig glücklich, so kurz nach der Einführung des Euro und dem Beitritt weiterer zehn Mitglieder. Es gab keinen akuten funktionellen Grund dahinter, wie zum Beispiel bei der Einheitlichen Europäischen Akte (angesichts des Drucks für einen Binnenmarkt aus der europäischen Wirtschaft heraus), dem Vertrag von Maastricht (der die deutsche Vereinigung berücksichtigte) oder den Verträgen von Amsterdam und Nizza, die die große Ausbreitung der Union nach Osten und Süden mit vorbereiten sollten.

15 De Europese Unie als Statenverbond, 2006, S. 37.

Und es fehlte eine Dimension, die auch unentbehrlich ist für ein modernes Verfassungsprojekt: ein breiter gesellschaftlicher Konsens in den Mitgliedstaaten, eine kraftvolle demokratische Bewegung aus Parteien und Lobbys, Kampagnen in Medien und Massendemonstrationen in den europäischen Hauptstädten. Von Beginn an war die europäische Verfassung ein klassisches Elitenprojekt, das von einigen enthusiastischen föderalistischen Politikern (wie dem deutschen Außenminister Joschka Fischer und dem belgischen Ministerpräsident Guy Verhofstadt) von oben durchgesetzt wurde und das eigentlich nur vom Europäischen Parlament aktiv unterstützt wurde. Der groß angelegte Europäische Konvent in Brüssel fand in den Mitgliedstaaten wenig öffentlichen Widerhall, obwohl er eine Vielzahl gesellschaftlicher Organisationen mit einbezog. Für große Teile der Bevölkerung handelte es sich um ein vollkommen unbekanntes Projekt, trotz der ziemlich offenen Konventmethode und der Tatsache, dass die Versammlung zum größten Teil aus Volksvertretern bestand (darunter der heutige Außenstaatssekretär Frans Timmermans).

Auf alle Fälle haben all diese Volksvertreter damals nicht gefühlt, was heute anscheinend doch in die europäischen politischen Kreise vorgedrungen ist, dass nämlich die Union noch nicht reif ist für ein Projekt mit deutlichen Verfassungsansprüchen. Viele Regierungen, die vor einigen Jahren die europäische Verfassung noch mit offenen Armen empfingen, müssen sich jetzt mit einem stark abgeschwächten Text begnügen, wie das Mandat für die Regierungskonferenz zeigt. Das französische und das niederländische „Nein" haben die europäische Verfassungskrise nicht so sehr verursacht als vielmehr ans Licht gebracht. Beide Länder dürfen daher auch nicht als isolierte Fälle betrachtet werden. Die kritische Stimmung in der Öffentlichkeit gegen europäisches Machtstreben erstreckt sich auch auf andere Mitgliedstaaten.

Das Europa der „großen Würfe" ist vorbei

Es ist wichtig zu erkennen, dass durch das Scheitern der Verfassung die Perspektive weiterer politischer Integration vorläufig hinter dem Horizont verschwindet. Niemand will sich noch einmal ein Jahrzehnt über große Veränderungen im Aufbau der Union beugen und sich dann mit minimalen Resultaten begnügen müssen. Wenn 2008/9 ein neuer Vertrag unterzeichnet und ratifiziert wird, so wird das für geraume Zeit das letzte Mal in den allgemeinen Revisionszyklen von ungefähr fünf Jahren sein, die mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1985/6 ihren Anfang nahmen – sicher solange die Einstimmigkeitsregel für Vertragsrevisionen gültig bleibt, wie im Mandat für die Regierungskonferenz festgelegt.

Das dynamische Konzept eines „immer engeren Verbundes" von Staaten, die langsam aber sicher auf immer mehr Politikfeldern Zuständigkeiten an die europäischen Einrichtungen abgeben, hat für ein statischeres Integrationsmuster einer engen Staatengemeinschaft mit zum Teil übernationalen Einrichtungen, aber doch mit einem überwiegend intergouvernementalen Ansatz Platz gemacht: Eine Europäische Union, in der der Nachdruck auf den Mitgliedstaaten liegt und in der Zusammenarbeit und Integration auf Teilgebieten in wechselnder Zusammensetzung stattfinden.

Das Scheitern des europäischen Verfassungsprojektes markiert daher eine Wende im europäischen Integrationsprozess, unabhängig davon, was der Inhalt des neuen Reformvertrages sein wird. Über 50 Jahre hinweg bildete sich in den Niederlanden und darüber hinaus das Ideal einer föderalen politischen Union als Richtschnur für die europäische Integration (auch wenn diese nicht klar definiert wurde). Dieses Ideal, das aus den vielen grauenhaften Kriegserfahrungen auf dem europäischen Kontinent entstand, legitimierte und inspirierte sowohl den Aufbau der europäischen Einrichtungen und die Entwicklung neuer Politiken als

auch die anhaltende Erweiterung der Union. Jetzt erfordert die europäische Realität ein anderes Bild der Zukunft und auch eine andere Legitimierung der europäischen Politik in den Niederlanden.[16]

Die Regierung Balkenende IV und der neue Reformvertrag

Alle diese Veränderungen im europäischen und niederländischen Integrationskontext haben inzwischen ihren Weg in Politik und Parlament gefunden. Dort ist in letzter Zeit größerer Nachdruck auf das Garantieren niederländischer Interessen und Identitätsmerkmale in der Europäischen Union zu finden. Dabei geht es nicht nur um unverfälschte nationale Töne aus den populistischen Kreisen der – inzwischen untergegangenen – Liste Pim Fortuyn (LPF), der Partei für die Freiheit (PVV) von Geert Wilders oder die in der Wählergunst stark wachsende Sozialistische Partei (SP).

Auch die großen, von alters her europäisch gesinnten Volksparteien der niederländischen Politik haben inzwischen einiges nationales Wasser in den europäischen Wein gegossen. Die rechtsliberale VVD von Frits Bolkestein machte dabei den Anfang, indem er in den 1990er Jahren unablässig auf eine Reduzierung der niederländischen Zahlungen an Brüssel pochte und sich sehr skeptisch über die politische Einigung Europas ausließ. Der spätere Kommissar Bolkestein gilt als der erste wichtige Euroskeptiker in der niederländischen Politik,[17] der Schule gemacht hat bei seinen Nachfolgern wie Jozias van Aartsen und Gerrit Zalm. Nach Meinung des heutigen VVD-Vorsitzenden Mark Rutte muss man „überaus zurückhaltend sein beim Aufgeben seiner [nationalen – Anmerkung des Verfassers] Vetorechte. Das tut man nur, wenn es nachweislich gut ist für das Wohlergehen der Niederlande, denn wir betrachten Europa in erster Linie als ein wirtschaftliches Projekt.“[18]

In der sozialdemokratischen PvdA hat sich das europäische Denken ebenfalls ziemlich in nationale Richtung verschoben. In einem Diskussionspapier, das diese Partei nach dem Referendum vorlegte, wird für eine Definition der europäischen Marktmechanismen, für das „Garantieren der öffentlichen Interessen durch die Mitgliedsstaaten“ und für eine Renationalisierung der EU-Politik plädiert. Die Arbeitsgruppe der PvdA will in diesem Zusammenhang „nach Maßnahmen Ausschau halten, die jetzt europäisch geregelt sind, und von denen wir denken, dass diese am Besten auf nationale Ebene gehören.“[19]

Selbst die traditionell pro-europäische CDA (Christdemokraten) scheut das nationale Element nicht. Außenminister Bernard Bot (CDA) plädierte am Ende seiner Amtszeit im dritten Kabinett Balkenende für „mehr Nachdruck auf spezifische nationale Interessen im engeren Sinn“. In der heutigen Weltordnung muss seiner Meinung nach ein Land wie die Niederlande hart dafür arbeiten, dass „die ‚Marke Niederlande‘ im Ausland erhalten bleibt.“[20] Bei den kleinen christlichen Parteien SGP und ChristenUnie bilden nationale Souveränität und Identität traditionell die Ausgangspunkte für eine europäische Zusammenar-

16 Der bereits oben erwähnte Bericht Europa in Nederland des Wissenschaftlichen Beirats der Regierung versucht, die Grundlage für diese neue Legitimationsart zu legen.

17 Sam Rozemond: Bolkestein en de Euroscepsis, Den Haag 1996. Für dieses Thema siehe auch Hans Vollaard/ Bartho Boer: Euroscepsis in Nederland, Utrecht 2005.

18 Interview Syp Wynia mit Mark Rutte: We hebben met een zeer links kabinet van doen, in: Elsevier, 7. Juli 2007.

19 Europa: vertrouwen herwinnen, Diskussionspapier der Arbeitsgruppe Europa der Partij van de Arbeid, Oktober 2005, S. 12.

20 Bernard Bot: Met overtuiging en berekening. Van zuiver naar realistisch multilateralisme, in: Internationale Spectator 11/2006, S. 547-551, hier: S. 547, 550.

beit.[21] Auch die links-liberale D66 übrigens will ihre eigenen sogenannten „Kronjuwelen", die Errungenschaften auf dem Gebiet der Sterbehilfe, Schwangerschaftsabbruch und gleichgeschlechtliche Ehe, ausdrücklich aus dem Zugriff Brüssels heraus halten.

Niederländische Nüchternheit

Bei den Wahlen zur Tweede Kamer am 22. November 2006 behielten die etablierten Parteien per saldo eine komfortable Mehrheit (das ist wichtig für die parlamentarische Zustimmung zu einem folgenden europäischen Vertrag), aber die mehr oder weniger euroskeptischen Parteien auf der linken wie rechten Seite des parlamentarischen Spektrums (Partij voor de Vrijheid – PVV, Socialistische Partij – SP, ChristenUnie) gewannen viele Sitze hinzu. Die neue Regierungskoalition aus CDA, Partij van de Arbeid – PvdA und ChristenUnie, die das vierte Kabinett unter Ministerpräsident Balkenende bildet, ist sich über diese Akzentverschiebung im Klaren. In ihrem im Februar 2007 geschlossenen Koalitionsvertrag bildet eine „aktive internationale und europäische Rolle" zwar den erstgenannten Pfeiler (von sechs), aber der Ausdruck europäische Integration hat in diesem Vertrag systematisch Platz gemacht für die viel schwächere „europäische Zusammenarbeit". Auch ist die allgemeine Tonlage bezüglich der Zukunft der Europäischen Union sehr zurückhaltend.[22]

Im März 2007 haben die neuen Regierungsmitglieder Maxime Verhagen (CDA, Außenminister) und Frans Timmermanns (PvdA, Außenstaatssekretär) dem Parlament einen Brief zur Vorbereitung der Vertragsrevisionen zukommen lassen, die die verworfene europäische Verfassung ersetzen sollen. Darin setzen sie starke nationale Akzente: „So wie alle anderen Europäer identifizieren sich die Niederländer im Allgemeinen in erster Linie mit ihrem eigenen Land. Dort liegt der Fokus der politischen Interessen und der politischen Diskussion. Deshalb muss die politische Priorität der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der gemeinsamen europäischen Zukunft auch deutlich markiert werden. Ein neuer Vertrag muss das berücksichtigen. Die Benennung und die Form des Verfassungsvertrages sowie bestimmte symbolische und inhaltliche Elemente weckten bei vielen Bürgern den Eindruck eines Sprunges in die Richtung eines europäischen Staates, der sich über oder an die Stelle des nationalen Staates stellen würde. Ein neuer Vertrag darf nicht die Züge einer Verfassung haben. Es muss deutlich sein, dass die Europäische Union keine autonome Organisation (ein ‚Superstaat') wird, sondern dass die Europäische Union nur Zuständigkeiten ausüben kann, die ihr die Mitgliedsstaaten nach gemeinsamem Beschluss übertragen haben."[23]

Dies ist eine zutreffende Zusammenfassung der heutigen niederländischen Nüchternheit in Europa. Fort mit der europäischen Hymne, einer europäischen Flagge, einem europäischen Außenminister und dem prominenten Platz für die Charta der Grundrechte, die im abgelehnten Text wie eine *Bill of Rights* präsentiert worden war.

Die Regierung will weiter verhindern, dass die EU-Gesetzgebung „direkt oder indirekt Hindernisse aufwirft für unsere nationalen sozialen Arrangements oder für die Qualität der öffentlichen Dienste". Es muss eine schärfere Abgrenzung geben zwischen nationalen und europäischen Zuständigkeiten, vor allem auf Gebieten, die „wie keine anderen in der Hauptsache eine nationale Aufgabe sind, wie zum Beispiel Rentensysteme, soziale Sicherheit,

21 Dabei muss man sich darüber im Klaren sein, dass die Anschauung der ChristenUnie erheblich europäischer (geworden) ist als die der Staatskundige Gereformeerde Partij (SGP). Vgl. Benjamin Anker/Sander Luitwieler: Richting Europa: christelijk staatkundige visie op de Europese Unie, Amersfoort 2002; L. de Waal u.a.: Boodschap aan Europa: SGP-visie op de Europese Unie, Den Haag 2003.

22 Koalitionsvertrag zwischen den Parlamentsfraktionen von CDA, PvdA und ChristenUnie, 7. Februar 2007.

23 Kamerbrief inzake EU-verdragswijziging, ministerie van Buitenlandse zaken, 19. März 2007.

Steuern, Kultur, Bildung und Gesundheit".[24] Die nationalen Parlamente müssen nach Meinung der Regierung mehr Mitsprache erhalten bezüglich Subsidiarität und auf diesem Gebiet eventuell auch eine „rote Karte" gegen zu weit gehende Vorschläge der Kommission ziehen können. Staatssekretär Frans Timmermans ließ in einem Vortrag an der Berliner Humboldt-Universität am 21. Mai 2007 keinen Zweifel darüber, dass seiner Meinung nach „die nationalen Parlamente der Fokus der politischen Interessen und der politischen Debatte von Europäern sind – und nicht Brüssel oder Straßburg".[25] Ungewohnte Töne in einem Land, in dem über viele Jahre hinweg ein stärkeres Europäisches Parlament als eines der „Fenster" im europäischen Integrationskanon betrachtet wurde.[26]

Ein Referendum?

Es bleibt ein heikler Punkt für die niederländische Europapolitik in der nächsten Zeit: erfordern die anstehenden Überarbeitungen der europäischen Verträge ein neues Referendum? Die Regierung ist in diesem Punkt uneins. Die CDA ist entschieden dagegen, aber die PvdA hat in ihrem Programm für die Parlamentswahlen im November 2006 eine solche Volksbefragung versprochen, auch wenn der Reformvertrag keinen deutlichen Verfassungscharakter mehr haben sollte. Der Fraktionsvorsitzende der PvdA in der Tweede Kamer hat in einer Reaktion auf das Mandat für die Regierungskonferenz im Juni 2007 erneut dafür plädiert, dies im Gegensatz zum Koalitionsvertrag, der ein Urteil darüber zunächst dem Raad van State (Staatsrat) überlassen will, dem höchsten juristischen Beratungsgremium der Regierung. Die PvdA fühlt sich allerdings zunehmend unter Druck gesetzt durch die stark aufkommende euroskeptische Sozialistische Partei.

Inzwischen hat die Regierung den Staatsrat im Juli 2007 um eine Art Vorgutachten zum Regierungskonferenz-Mandat gebeten, ein unüblicher Schritt (es gibt ja noch keinen Text eines Vertragsentwurfes), aber die Regierung will anscheinend einen frühzeitigen Aufschluss haben, wahrscheinlich auch wegen des Drucks der europäischen Partner. In der Europäischen Union fürchtet man nämlich die niederländischen Ratifizierungsquerelen.

Wohin der Würfel rollen wird, ist zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Textes noch unklar. Die Regierung Balkenende hat am 21. September 2007 bekannt gegeben, keinesfalls ein neues Referendum zu beabsichtigen. Mehrere Oppositionsparteien in der Tweede Kamer haben bereits einen Initiativantrag angekündigt, um eine Volksabstimmung trotzdem möglich zu machen. Sowohl Befürworter als auch Gegner haben gute Argumente. Die Gegner eines Referendums können zu Recht darauf verweisen, dass der Reformvertrag, auf den das Mandat für die Regierungskonferenz verweist, tatsächlich von allerlei Verfassungselementen bereinigt wird. Und das ist nicht nur eine kosmetische Operation, wie verschiedene Oppositionsmitglieder zu Unrecht vorbrachten. Das Verfassungselement stellte einen bewussten und wesentlichen Teil des abgelehnten Vertrages dar und mit der Auslassung dieses Teils verliert der neue Vertrag in der Tat eine sensible politische Dimension, trotz der vielen

24 Nach dem am 21./22. Juni 2007 ergangenen Mandat für die neue Regierungskonferenz zu urteilen haben die Haager Unterhändler diese Gesichtspunkte in EU-Kreisen erfolgreich durchsetzen können. Für den Text dieses Mandats siehe Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Brüssel, 21./22. Juni 2007, Dok. 11177/07 vom 23. Juni 2007.

25 Frans Timmermans: Das Europa der Anderen, Vortrag an der Humboldt-Universität, Berlin, 21. Mai 2007.

26 So plädierte der im Juli 2007 verstorbene Schelto Patijn in seiner 1973 erschienenen Dissertation über das Europäische Parlament für genau das Gegenteil dessen, was sein Parteikollege Frans Timmermans jetzt forderte. Nach Patijn muss das Europäische Parlament im Zentrum der Entwicklung der europäischen Demokratie stehen: „Eines ist sicher: es kann nicht mehr lange gewartet werden mit der Einführung der parlamentarischen Demokratie in die Europäischen Gemeinschaften." Schelto Patijn: Het Europees Parlement. De strijd om zijn bevoegdheden, Rotterdam 1973, S. 173.

institutionellen Bestimmungen, die geblieben sind. Eine normale parlamentarische Zustimmungsprozedur kann hier im Prinzip ausreichen, wie es Premierminister Balkenende will.

Dennoch gibt es ein Problem. Denn was übrig bleibt, kann sicher nicht marginal genannt werden. Das gilt zum Beispiel für den festen Vorsitz im Europäischen Rat, die juristische Festschreibung der Charta der Grundrechte, die Erweiterung der Zuständigkeiten des Europäischen Parlamentes oder die Bestimmungen über Umfang und Zusammenstellung der Europäischen Kommission. Sicher ist auch, dass die Beschlussfassung durch qualifizierte Mehrheit auf vielen Gebieten erheblich ausgeweitet werden soll. Auch der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik erhält durch die Doppelfunktion als Vizepräsident der Europäischen Kommission und ständiger Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten deutlich mehr Zuständigkeiten, auch wenn er oder sie sich nicht Außenminister nennen darf.

Die zweite Regierung Balkenende sprach bei der Vorstellung der europäischen Verfassung von einer „gründlichen Überarbeitung", von „bahnbrechenden Schritten" und „hohem Anspruchsniveau". Daher bezeichnete sie den Begriff Verfassung auch als „gerechtfertigt", obwohl sie selbst nicht für ein Referendum war.[27] Als aber praktisch die gleichen Punkte in praktisch der gleichen Form (nämlich eines Vertrages) erneut ins Feld geführt wurden, waren sie plötzlich nicht mehr „grundlegend" und „bahnbrechend"? Derartige Qualifizierungen können nicht dadurch eliminiert werden, indem der Text etwas ausgedünnt und ihm ein anderes Etikett aufgeklebt wird.

Es gibt gute Gründe dafür, kein weiteres Referendum abzuhalten: es passt nicht in die niederländische parlamentarische Tradition, die Texte sind zu kompliziert für ein einfaches Ja oder Nein, ein weiteres „Nein" wäre eine Katastrophe für die niederländische Zukunft in Europa. Der Ruf der Niederlande und ihre Verhandlungsposition in der Europäischen Union haben sich in den letzten zwei Jahren ohnehin verschlechtert. Im Nachhinein betrachtet hätte es niemals so weit kommen dürfen. Aber ein deutliches „Nein" einer direkten Volksbefragung kann nicht dadurch ungeschehen gemacht werden, indem das Volk jetzt nicht mehr direkt befragt wird. Das würde die „misstrauische Hellhörigkeit" in der Bevölkerung sicher noch einmal wecken.[28]

Die beste Art und Weise, die Hypothek des „Nein" zu tilgen, ist, dafür Sorge zu tragen, beim nächsten Mal ein deutlich vernehmbares „Ja" für einen praktisch ausführbaren, politisch gut eingegrenzten Vertrag folgen zu lassen. Die Regierung muss die Möglichkeit eines fakultativen (nicht verpflichtenden), aktiven (von der Bevölkerung initiiert) und beratenden (formal nicht bindend, wohl aber politisch bindend) Referendums offen halten. Ein großer Vorteil ist, dass ein solches Referendum die europäischen Angelegenheiten in den Niederlanden hoch auf die Agenda setzt und so zu einer breiten gesellschaftlichen Diskussion führt. Das Ja-Lager kann sich gut revanchieren dadurch, dass man jetzt rechtzeitig beginnt und die Intelligenz des niederländischen Volkes nicht länger unterschätzt mit bedrohlichen Reden über den Untergang Europas. Ein klares „Ja" stellt sowohl das niederländische Ansehen in

27 Die zweite Regierung Balkenende urteilte auf der Grundlage verschiedener Punkte, die auch im Mandat für die Regierungskonferenz vorkommen: „Kurzum, der Verfassungsvertrag zeigt eine derartige Übereinstimmung mit nationalen Verfassungen, dass, auf alle Fälle in politischem Sinn, von einer Verfassung gesprochen werden kann." Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2005-2005, Goedkeuring van het op 29 oktober 2004 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa, 30 025 (R 1783), Memorie van Toelichting, S. 5.

28 Der Ausdruck stammt von Monika Sie Dhian Ho in De Volkskrant, 1. Juni 2006. Siehe auch Marcel Becker/Kees Klop/Bas van Stokkom/Jean-Pierre Wils (Hrsg.): Na het referendum over Europa: een weg uit de impasse, Budel 2006. Vgl. Mark Kranenburg: "Nederland, Europa, en het nee tegen de Europese Grondwet", in: C.C. van Baalen u.a. (Hrsg.): Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2006, Amsterdam 2006, S. 85.

Europa als auch das Ansehen Europas in den Niederlanden wieder her. Im Bericht der Nederlandsche Bank heißt es zu Recht: „Die Brüsselsche Macht ist groß, nach Meinung vieler Niederländer zu groß. Die Übertragung weiterer Zuständigkeiten stößt auf breiten Widerstand, vor allem, wenn dies geschieht, ohne dass die Bevölkerung ihre Stimme hören lassen kann.“[29]

Alles in Allem sind die jüngsten Veränderungen in der niederländischen Europapolitik also ziemlich einschneidend, sowohl in der Politik als auch in der Bevölkerung. Anstelle eines (vagen) föderalen Ideals als Richtschnur sucht die Regierung jetzt eher sachliche politische und wirtschaftliche Argumente für die weitere Integration. Der Fortschreibung der Rolle des nationalen Staates wird viel Gewicht beigemessen. Und anstelle der stillschweigenden Zustimmung zur Haager Europapolitik gibt es jetzt viel schneller kritisches Interesse in der breiten Öffentlichkeit. Die traditionelle Europaelite hat ihren alleinigen Anspruch verloren. Darüber darf nicht vergessen werden, dass die Niederlande noch immer in allen Bereichen der europäischen Integration und auf allen Gebieten der drei Unionspfeiler beteiligt sind. Die grundsätzliche Unterstützung für das europäische Projekt bleibt bestehen, solange dieses nicht zu sehr in die niederländische politische Ordnung eingreift.

Übersetzung aus dem Niederländischen von Gudrun Staedel-Schneider.

29 Van Renselaar/Bom: Quo vadis Europa, 2006, S. 53.

Eine eigene Kategorie – das Vereinigte Königreich und die europäische Integration

*William E. Paterson**

In diesem Beitrag wird auf die fünf Jahrzehnte zurückgeblickt, die seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge vergangen sind.[1] Der britische Beitritt zu den Römischen Verträgen ließ noch weitere 15 Jahre auf sich warten und es gibt Stimmen, die besagen, dass die Römischen Verträge im Vereinigten Königreich niemals vollständig akzeptiert wurden.

Gruppen von Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union lassen sich gemäß ihrer Akzeptanz der Römischen Verträge und der europäischen Integration in vier Gruppen einteilen. Die sechs Gründungsmitglieder waren die Urheber der Verträge und die Verträge spiegeln demgemäß ihre zentralen Vorstellungen wider. Egal wie man sich die Gründung und Entwicklung der Europäischen Union erklärt – als Versöhnung und zur Friedenssicherung, als stabiles und gegenseitig nützliches Rahmenwerk für Deutschland und seine Nachbarn, als gemeinsames wirtschaftliches Interesse[2] oder als Rettung des Nationalstaats:[3] Es gibt eine eindeutige und beständige Übereinstimmung zwischen den Präferenzen der sechs Gründungsmitglieder und den Römischen Verträgen.

Als zweite Gruppe können die Staaten angesehen werden, deren Modernisierungsgeschichte mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union beginnt und die eng mit dieser verflochten ist. Klassische Beispiele dafür sind die Länder der Süderweiterung und Irland. Es fällt auf, dass es Staaten aus diesen beiden Gruppen wie Belgien und Spanien waren, die beim ‚Brüssler Gipfel' 2007 als erste den Versuch unternahmen, die Abschwächung des Textes des Verfassungsvertrages zu verhindern.

Die dritte Gruppe, die der späteren Erweiterungen, ist heterogener. Schweden und Finnland brauchten die Europäische Union nicht für ihre politische und wirtschaftliche Modernisierung, und auch wenn sie der Mitgliedschaft im Prinzip positiv gegenüber stehen, so lässt ihre Haltung doch die affektive Bindung der Länder der ersten beiden Gruppen vermissen. Die mittel- und osteuropäischen Staaten der letzten Erweiterungsrunde traten unter weniger großzügigen Bedingungen bei als ihre südlichen Nachbarn. Sie sind erst seit wenigen Jahren Mitglieder. Durch ihre Vergangenheit der Fremdherrschaft ähneln ihre Erfahrungen jedoch denen der Länder der zweiten Gruppe. Die Länder weisen große Unterschiede in der Akzeptanz der Europäischen Union auf. Die Einstellungen reichen von Skepsis wie in Polen und der Tschechischen Republik bis hin zu affirmativen Haltungen in Slowenien und den baltischen Staaten.

---

* Prof. Dr. William E. Paterson, Direktor, Institute for German Studies, University of Birmingham.

1 Der Text basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser auf der wissenschaftlichen Konferenz „50 Jahre Römische Verträge" gehalten hat. Die Konferenz wurde vom Institut für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration und dem Centre International de Formation Européenne in Berlin durchgeführt.

2 Andrew Moravcsik: The Choice For Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca 1998.

3 Alan S. Milward: The European Rescue of the Nation-State, London 1992.

Großbritannien

„Diejenigen, für die Europa das Vaterland sein soll, können nicht umhin anzuerkennen, dass Europa in britischen Augen (außer für eine kleine Minderheit) niemals mehr als ein Mittel für etwas anderes sein wird.“[4]

Großbritannien hat seine eigene Kategorie. Man muss sich darüber im Klaren sein, dass das Vereinigte Königreich der Europäischen Gemeinschaft aus nahezu ausschließlich wirtschaftlichen Gründen beigetreten ist. Die Legitimität des britischen Staates hat zu keinem Zeitpunkt ernsthaft in Frage gestanden und es gab beachtlichen – manchmal ungerechtfertigten – Stolz auf die demokratischen Institutionen auf der Insel. Wo der britische Nationalstaat Defizite auf anderen Gebieten als der Wirtschaft hatte, blickte man auf die USA. Mitte der 1950er Jahre hatten sich die Briten von dem Standpunkt verabschiedet, dass sie eine Großmacht waren, nicht weit von der Größenordnung der beiden Supermächte entfernt. Das Schlüsselerlebnis war hier der Fehlschlag der britisch-französischen Invasion am Suezkanal 1956. Alle nachfolgenden britischen Regierungen zogen aus Suez den Schluss, dass Großbritannien sich eng an die USA anschließen müsse und dass ein Alleingang nicht ins Auge gefasst werden dürfe.

Die britische Entscheidung, die Mitgliedschaft zu beantragen, rührte von der Erkenntnis her, dass Großbritannien außerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einem unaufhaltsamen Niedergang ausgesetzt wäre, da die traditionellen Märkte enger wurden. Die geringe Produktivität der britischen verarbeitenden Industrie zeigte sich in sinkenden Exportzahlen.[5]

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft schien zwei Mittel gegen das anzubieten, was später als englische Krankheit bezeichnet werden sollte. Erstens bot sie einen viel größeren Markt für britische Exporte. Das kurzlebige Experiment der Europäischen Freihandelszone (EFTA), in der sich Großbritannien mit einigen kleinen Staaten zusammengeschlossen hatte, hatte vor allem den kleinen Staaten genutzt, die dadurch Zugang zu einem großen Markt hatten. Doch für Großbritannien hatte der Zugang zu den getrennten Märkten der verschiedenen kleinen Staaten wenig Nutzen. Zweitens wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gesellschaftspolitisch als eine Möglichkeit betrachtet, den Griff zu lockern, in dem die Gewerkschaften die britische Wirtschaft hielten.

Es war der stete Niedergang der wirtschaftlichen Position Großbritanniens, der die britische Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bewirkte. Man hatte auf der Insel erkannt, dass man sich in einer Spirale nach unten befand und dass die Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht nur eine Anerkennung der Regionalisierung der europäischen Wirtschaft bedeutete, sondern auch, dass eine Öffnung der Wirtschaft für größeren Wettbewerbsdruck als ‚kalte Dusche‘ Starrheiten vor allem auf dem Arbeitsmarkt aufbrechen und die britische Wirtschaft wiederbeleben würde. Diese Hoffnung erwies sich in den ersten zehn Jahren der Mitgliedschaft als Fehlschluss und die Abwärtsspirale kulminierte schließlich 1978/79 im *winter of discontent*.

Die britische Abwärtsspirale sollte von einem endogenen Schock alias Margaret Thatcher angegangen werden, die wie ein Asteroid in das politische und wirtschaftliche System Großbritanniens einschlug. Sie drängte die britische Wirtschaft entschieden in Richtung Marktwirtschaft. Die längerfristigen Auswirkungen für die britischen Beziehungen zur Europäischen Union waren nicht sofort erkennbar, als Thatcher 1984 den lang andauernden

4 Raymond Aron: Memoirs; Fifty Years of Political Reflection, New York 1990, S. 288.
5 Peter Hennessy: Having It So Good; Britain in the Fifties, London 2006, S. 614.

Haushaltskonflikt beendete und eine zentrale Rolle bei der Schaffung des Binnenmarktes spielte, der hoffentlich über die Jahre hinweg besser zur immer weiter liberalisierten britischen Wirtschaft passen würde. Diese Hoffnungen sollten enttäuscht werden, da sich Großbritanniens Hauptinteresse, die Liberalisierung im Dienstleistungssektor, als sehr langwierig erwies. Um die Einführung des Binnenmarktes zu gewährleisten, hatte Margaret Thatcher in der Einheitlichen Europäischen Akte der Einführung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zugestimmt, wobei sie den dadurch entstehenden Integrationsdruck jedoch erheblich unterschätzt hatte.

Der Fall der Mauer in Deutschland im Herbst 1989 stellte für die anderen Mitgliedstaaten einen Impuls für eine weitere Vertiefung der Integration dar. In Großbritannien wurde dies anders gesehen. Die britische Rechte und viele Geschäftskreise, die bisher die Regionalisierung der europäischen Wirtschaft unterstützt hatten, betrachteten den Zusammenbruch des sowjetischen Systems und die Öffnung Chinas als Vorzeichen einer stark beschleunigten Globalisierung, auf die die Politik mit Deregulierung, niedrigen Steuern, flexiblen Arbeitsmärkten und Privatisierung reagieren sollte. Dies wirkte sich negativ auf die britische Einstellung gegenüber der Europäischen Union aus. Besonders da Großbritannien ein ‚Vernunfteuropäer' ist und die EU-Mitgliedschaft unter überwiegend wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet wurde und wird.

Der Blair-Effekt

Von Tony Blair und New Labour wurde erwartet, Großbritannien in der Europäischen Union neu zu verankern und durch die Nähe zur Clinton-Administration zu einer besseren transatlantischen Beziehung beizutragen. Obwohl New Labour die Konservativen als ‚Europa-Partei' ersetzt hatte und Blair der pro-europäischste Premierminister seit Edward Heath war, erwies sich sein oft erklärtes Ziel, die britischen Bürger mit der EU-Mitgliedschaft auszusöhnen, als unerreichbar. Als er 2007 von seinem Amt zurücktrat, waren die Beziehungen zur Europäischen Union alles andere als geregelt.

Anfänglich konnte Blair Großbritannien erfolgreich aus der Isolation befreien, welche die letzten Jahre der Regierung Major geprägt hatte, und es gelang ihm über lange Zeit, die britische Position in der Europäischen Union zu verkaufen. Sein Anspruch, Großbritannien als Führungsmacht in Europa zu etablieren, hatte allerdings nur zeitweise Erfolg. Es überrascht nicht, dass Großbritanniens positivster Beitrag in neuen Politikfeldern, wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, erfolgte und nicht in denen, die bereits vor dem britischen Beitritt bestanden hatten. Die Regierung Blair kann sich in der Tat in diesem Bereich den Erfolg auf ihre Fahnen schreiben, sich im Abkommen von St. Malo (1998) von einigen der bis dahin eisernen pro-NATO-Auffassungen befreit zu haben, was zumindest potenziell die Möglichkeit bot, als Brücke zwischen den USA und Europa zu fungieren – was schließlich in der Kosovofrage auch gelang.

Die neue Bush-Administration sowie die Tragödie des 11. September und die Irak-Krise lösten bekanntlich eine ganze Reihe von Ereignissen aus. In der Irak-Krise wurde deutlich, dass Blair der Meinung war, nur eine bedingungslose Unterstützung der Regierung der USA würde Einfluss in Washington bringen. Es schadete Blairs Bemühungen um die Brückenfunktion, dass nie klar war, dass der zu gewinnende Einfluss eher europäisch als britisch war. Die Brückenmetapher, die nie wirklich glaubwürdig war – warum sollten führende EU-Mitgliedstaaten ein Land als Brücke zu den USA brauchen –, wurde durch die Irak-Krise vollständig ausgehöhlt: Der britische Premierminister erschien als ein „accidental Ameri-

can",[6] ohne über den sichtbaren Einfluss zu verfügen, der eine solche Politik zumindest in Großbritannien legitimiert hätte.

Auch wenn Blair immer noch in der Lage war, die britische Position in Europa zu verkaufen, wie es etwa bei der Aushandlung des EU-Haushaltes beim Gipfeltreffen im Dezember 2005 deutlich wurde, so scheiterte er trotz der großen Mehrheiten, die er während seiner beiden ersten Amtszeiten hatte, daran, den Briten die Europäische Union nahezubringen. Angesichts seines oft erklärten Engagements für die Europäische Union erstaunt sein Unvermögen sich damit durchzusetzen. Es gibt jedoch mehrere mögliche Erklärungen dafür: Blair hatte lange Zeit das Ziel, Großbritannien in die Europäische Währungsunion zu führen. Deshalb zögerte er, sich den Zorn von Finanzminister Gordon Brown zuzuziehen, der das letzte Wort in dieser Sache hatte. Blairs Engagement für den Euro wurde in Interviews aus der Zeit seines Rücktrittes deutlich. So offenbarte Clare Short, damals Entwicklungsministerin in Blairs Kabinett, dass Blair sie gebeten hatte, als Vermittler zu agieren und Gordon Brown mitzuteilen, dass Blair zurücktreten würde, sobald Brown einer britischen Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion zustimmen würde. Zu der Zeit hatte das Misstrauen ein solches Niveau erreicht, dass Brown dies als taktischen Trick betrachtete und befürchtete, dass Blair auch nach einer Zustimmung nicht zurücktreten würde. Blair war zudem sehr vorsichtig, die Europäische Union auf die politische Agenda zu setzen, da die Europäische Union von seinen Gegnern entweder als europäischer Superstaat oder als Europäische Währungsunion dargestellt wurde. Die relativ schwache Wirtschaftsleistung der Länder der Euro-Zone verstärkte die hyperglobalisierte Position, die in euroskeptischen Medien permanent wiederholt wurde und einen merklichen Einfluss auf die europäische Debatte hatte.

Die negative Stimmung in Großbritannien wurde durch eine scheinbar führer- und ziellose Europäische Union noch verstärkt. Nach der Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden wurden die Staats- und Regierungschefs dieser Mitgliedstaaten mit der Ausnahme von der neugewählten Bundeskanzlerin Angela Merkel als Politiker auf Abruf betrachtet. Auch die Schwäche der Europäischen Kommission, die als stärkster Verbündeter Großbritanniens bei der Liberalisierung gilt, weckte starke Bedenken, auch wenn der britische Beitrag zu dieser Schwäche nicht genügend anerkannt wurde. Dies wird flankiert von einer halbherzigen Unterstützung für den Europäischen Gerichtshof, der eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung spielt.

Derzeit gibt es also eine Situation, in der die Konservativen in Intergouvernementalisten/gemäßigte Euroskeptiker und Hyperglobalisten/harte Euroskeptiker gespalten sind. Der Einfluss dieser Ansichten spiegelt sich in Blairs Rede über Europa vom 2. Februar 2006 wider, die er am St. Antony's College in Oxford hielt. Während seine Rede vom November 2001 in Birmingham noch als kodierter Hinweis für eine Bereitschaft zum Beitritt zur Europäischen Währungsunion gelesen werden konnte, betonte er in seiner Rede in Oxford das Primat der Wirtschaft vor der Politik und die Priorität, die Wirtschaft auf den rechten Weg zu bringen. Noch klarer wurde seine neue Position durch seinen Begriff „praktischer Skeptizismus".

Somit ist die Euroskepsis in der gemäßigten Form von den Rändern der britischen politischen Debatte ins Zentrum gelangt. Durch die zunehmend ‚skeptische Wende' des politischen Diskurses und die gleichzeitig stetig zunehmende Europäisierung der britischen Staatsmaschinerie entsteht ein großer und paradoxer Spagat.[7] In der gemäßigten Form erhält die Euroskepsis eine sehr breite Unterstützung. Obschon Anhänger dieser Variante kaum ei-

6 James Naughtie: The Accidental American: Tony Blair and The Presidency, Basingstoke 2004.

7 Ian Bache/Andrew Jordan (Hrsg.): The Europeanization of British Politics, Basingstoke 2006 (Palgrave Studies in European Union Politics).

nen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union unterstützen würden, so erscheint es doch unwahrscheinlich, dass Großbritannien der Europäischen Union neuen Auftrieb geben wird – zumindest nicht jenseits des Einsatzes für weitere Wirtschaftsreformen (Dienstleistungsrichtlinie, Überarbeitung des Haushaltes für 2008, Lissabon-Agenda etc.) und Maßnahmen gegen den Terror.

Nach der Ära Blair

Kurz nach dem Brüsseler Gipfel wurde Gordon Brown Premierminister. Er hatte vor dem Sieg der Labour Party ein ausgeprägteres europäisches Profil als Tony Blair,[8] aber seine lange Amtszeit als Schatzkanzler und seine wachsende Faszination für die USA bewirkten, dass er heute einer praktisch euroskeptischen Fraktion zugerechnet werden kann. Er rechnet sich als Erfolg an, was die britische Wirtschaft in den letzten zehn Jahren erreicht hat, und weist Kritik und Einmischung aus Brüssel scharf zurück. Anders als Tony Blair tritt er bei Ratstreffen nur schwach auf, da er Art und Ablauf irritierend findet, aber in politischen Fragen lassen sich zwischen Brown und Blair in Blairs Rede in St. Antony's keine Divergenzen erkennen.

Vom Premierminister Brown wird erwartet, dass er die Perspektive eines Finanzministers beibehält und die wirtschaftliche Liberalisierung fortsetzt. Anhänger dieser Sichtweise sind wegen des wachsenden Protektionismus in der Europäischen Union alarmiert. Das protektionistische Klima kann auf die andauernde hohe Arbeitslosigkeit in der Eurozone und die steigende Fusionsaktivität zurückgeführt werden, und hat zur Blockade von Übernahmeangeboten, zur Protektion nationaler Vorzeigebetriebe in Frankreich und Spanien und zu einem aufkeimenden populistischen Protektionismus in Polen geführt. Die polnische Haltung ist eine besondere Enttäuschung für die britische Regierung, die den britischen Arbeitsmarkt in sehr liberaler Weise für polnische Migranten geöffnet hat. Es ist unwahrscheinlich, dass Premierminister Brown bei wirtschaftlichen Themen als Brücke fungieren wird, bei denen seine Identifizierung mit den USA stark bleiben wird.

In der kurzen Zeit, in der er Premierminister ist, hat Brown seine Kritiker verwirrt, die dachten, er würde sich sowohl als unflexibel als auch als unpopulär erweisen. Derzeit ist er gegenüber der konservativen Opposition in einer relativ starken Position. Was die Europäische Union anbelangt, liegt der Nachdruck inzwischen auf Kontinuität. Brown hat sich beim Brüsseler Gipfel stark engagiert. Er unterstützte eine Politik, die es anderen Mitgliedstaaten erlaubte vorzupreschen, sicherte Großbritannien aber Opt-outs, wo dies aus wahltaktischen Gründen notwendig erschien, wie im Bereich Justiz und Inneres, und beharrte auf der Einfügung eines Hinweises auf Wettbewerb in die Präambel. Das wichtigste Ziel der britischen Regierung war es, ein Ergebnis zu vermeiden, das die Regierung zur Einhaltung ihres Versprechens zwingen würde, ein Referendum über den Verfassungsvertrag abzuhalten. Browns wachsende Popularität sowie der ‚bescheidene' Reformvertrag sollten es der Regierung eigentlich erlauben, dem Druck der euroskeptischen Medien und der konservativen Opposition für ein Referendum zu widerstehen. Browns Position wird jedoch von einer Minderheit in seiner eigenen Partei geschwächt, die sich für ein Referendum ausspricht, sowie von einigen Gewerkschaften, die der Meinung sind, dass zu viele Aspekte des Arbeitsschutzes preisgegeben wurden.[9]

---

8 William Paterson/Penny Henson: The Labour Party's European Policy: From patriotic party to a party of Europe?, in: William Paterson/Penny Henson (Hrsg.): The European Policies of the Labour and Conservative Parties in Great Britain, Sankt Augustin 1995 (Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien), S. 109-110.

9 Bezüglich der Optionen für Premierminister Brown siehe W. Charles Grant/Hugo Brady/Simon Tilford/Aurore Wanlin: European Choices For Gordon Brown, London 2007 (CER).

Trotz dieser Kontinuität hat sich einiges geändert. So ist die strategische Beziehung mit den USA nicht länger „unzertrennlich" (Lord Mark Malloch-Brown): Browns Besuch in Washington hatte nichts von der Wärme vergleichbarer Besuche Blairs; Außenminister David Milliband und insbesondere Lord Mark Malloch-Brown, Staatssekretär im Foreign Office für Asien, Afrika und die UNO, sind europäischer als ihre Vorgänger; und Brown verzichtete auf seinen Jahresurlaub in Cape Cod. Statt enge Beziehungen mit dem stark geschwächten George Bush aufzubauen, verwendet Brown mehr Energie darauf, enge Beziehungen mit Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Sarkozy aufzubauen. Viele der aktuellen Probleme – Klimawandel, Energiesicherheit, die neue russische Machtpolitik, Wirtschaftsreform und die Zukunft des Kosovo – fordern in erster Linie eine Zusammenarbeit mit europäischen Politikern.

Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag zeichnet ein ziemlich trübes Bild von der Anpassung der britischen Regierungen an die Europäische Union. Wie andere Mitgliedstaaten ist jedoch auch Großbritannien ein komplexes Gebilde und der britische Beitrag zur Europäischen Union oder das Fehlen eines solchen kann nicht allein auf die Regierungspolitik beschränkt bleiben.

Im Gegensatz zur politischen Elite haben britische Akademiker ein kontinuierliches und oft engagiertes Interesse an der europäischen Integration gezeigt. Prominente Beispiele dafür sind unter anderem Andrew Duff und Professor Lord Wallace. In der ‚Zwischenwelt' von Politik und Wissenschaft hat John Pinder eine europaweit anerkannte Rolle gespielt. Die Vorreiterrolle der britischen Akademiker auf diesem Gebiet zeigt beispielhaft die Zeitschrift *Journal of Common Market Studies*, die seit ihren Anfängen 1962 die führende Zeitschrift weltweit zur Untersuchung der europäischen Integration ist. Auch die Juristen in Großbritannien und vor allem die Justiz haben das Gemeinschaftsrecht ohne große Schwierigkeiten übernommen. Das Vorabentscheidungsverfahren hat sich als ein äußerst willkommenes Instrument für eine neue Generation ‚aktivistischer' Richter erwiesen.

Der öffentliche Dienst in Großbritannien zeigt ein kurioses Paradox. Während die Politik der Legislative im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten nur sehr schwach europäisiert ist, ist die Europäisierung des öffentlichen Dienstes sehr schnell erfolgt. Diese Europäisierung des öffentlichen Dienstes zeigt sich auch in einer sehr starken Bilanz der Umsetzung europäischer Politik.

Trotz der Hoffnungen in anderen Mitgliedstaaten, dass Großbritannien einen positiven Einfluss auf die Entwicklung des Europäischen Parlamentes haben würde, kamen nur wenige Beiträge zur institutionellen Entwicklung aus Großbritannien. Hinsichtlich einzelner Politikfelder gibt es drei, in denen Großbritannien einen großen Einfluss auf die politische Entwicklung hatte: Großbritannien ist immer für eine Erweiterung eingetreten und, zumindest nach der Ära Thatcher, für Wettbewerbsfähigkeit. Eher überraschend hat Großbritannien im Abkommen von St. Malo und in darauf folgenden Verhandlungen auf EU-Ebene viel zur Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beigetragen.

Trotz dieser positiven Elemente bleibt das Verhältnis Großbritanniens zur Europäischen Union von zwei sehr bedeutsamen Schwächen geprägt. Am problematischsten sowohl für Großbritannien wie für die Europäische Union ist, dass Großbritannien seine Interessen zu eng definiert. Natürlich verfolgen alle Mitgliedstaaten innerhalb der multilateralen Institutionen der Europäischen Union eigene Interessen. Die spezifische Schwäche Großbritanniens liegt darin, die Mitgliedschaft nicht bereits als ein Interesse an sich zu sehen. Eine

funktionierende Europäische Union liegt auch deshalb im Interesse von Großbritannien und der anderen Mitgliedstaaten, da die institutionelle ‚Schlagkraft' der Europäischen Union es ihnen erlaubt, Dinge voranzutreiben, die sich sonst schwieriger gestalteten, wie beispielsweise bei der Klimapolitik. Im Falle Großbritanniens wird dieses Interesse jedoch häufig ausgeblendet durch eine Fokussierung auf die Agenden von Medien und Öffentlichkeit, welche die britischen Interessen als Gegensatz zu den Interessen der Europäischen Union verstehen. Diese Haltung wird auch in der Debatte über den Verfassungsvertrag deutlich.

Die Unfähigkeit aller britischen Regierungen, einen dauerhaften Konsens für die britische Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu schaffen oder auch nur in Angriff zu nehmen, führt zu einer anhaltenden Verkürzung der britischen Interessen an Europa und bedingt diese sogar in gewissem Maße. Dies bleibt Tony Blairs signifikantestes Scheitern in der Europapolitik, der sein Amt ja mit dem Entschluss angetreten hatte, eine enge Beziehung zwischen dem britischen Volk und der Europäischen Union zu schaffen. Einmal im Amt konzentrierte er sich jedoch darauf, ‚Großbritannien' in Brüssel durchzusetzen statt die Europäische Union auf der Insel populär zu machen und verließ sein Amt mit einer öffentlichen Meinung, die nachweislich beunruhigt war über die britische Position in der Europäischen Union. Blair hatte damit zu kämpfen, dass im Falle Großbritanniens konkrete wirtschaftliche Vorteile viel schwieriger identifiziert werden können als bei einigen anderen Mitgliedstaaten. Zudem fehlt auch eine große Interessensgruppe, die von Europa profitiert, wie in einigen anderen Mitgliedstaaten etwa der Agrarsektor. Man hatte gehofft, dass die Wirtschaft eine solche Interessensgruppe bilden würde. Die zentralen Interessen der Wirtschaft wurden jedoch eher intern von Premierministerin Thatcher als extern von der Europäischen Union berücksichtigt.

Die vielleicht größte Schwierigkeit ist jedoch die Identität und die Rolle der Erinnerung. Das Schlüsselerlebnis für die britische Öffentlichkeit ist und bleibt die heroische Rolle Großbritanniens im Zweiten Weltkrieg. Eine solche Sichtweise verstärkt Werte wie Verteidigung und Misstrauen gegenüber europäischen Nachbarn. Es gibt eine greifbare Lücke im britischen Bewusstsein über die Welt nach dem Weltkrieg. Es ist jedoch diese Nachkriegswelt, die erlebte, welchen Erfolg die Schaffung multilateraler Institutionen und die Übertragung von Souveränitätsrechten bringen kann. Dieser fehlende Konsens in Großbritannien über das Positive einer Souveränitätsabgabe, außer an die NATO, hat sowohl Großbritannien als auch die Europäische Union geschwächt. Denn jede multilaterale Institution wird durch einen großen Mitgliedstaat geschwächt, dessen Öffentlichkeit sich von ihr distanziert.

Die britische Zurückhaltung bezüglich der Europäischen Union überrascht umso mehr, wenn man bedenkt, dass sich die Union durch diverse Erweiterungen und die Auswirkungen der Globalisierung in eine Richtung verändert hat, die Großbritannien eigentlich wesentlich sympathischer sein müsste. Es ist eine Sache, sich über etwas zu beschweren, das man nicht ändern kann, wie die besondere Stellung der Landwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, aber es ist eine andere, sich über etwas zu beschweren, dass man als eigenen Erfolg reklamiert hat, wie es Großbritannien etwa im Vorfeld des Gipfels in Brüssel bei der künftigen Rolle des Hohen Vertreters für Außenpolitik getan hatte. Es ist nicht auszuschließen, dass der Druck der aufgeheizten Öffentlichkeit in Großbritannien die britische Regierung zwingen wird, bei der Regierungskonferenz über den Reformvertrag in der einen oder anderen Frage ein Scheingefecht zu führen.

Übersetzung aus dem Englischen von Gudrun Staedel-Schneider.

Vom Feindbild zum differenzierten Europabild? Tschechien, Ostmitteleuropa und die europäische Integration

*Vladimir Handl**

Der EU-Beitritt ist zutreffend als ein „glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung" bezeichnet worden[1] und wird eben so auch in den neuen Mitgliedstaaten wahrgenommen. Zwar ist die Euphorie der ‚Rückkehr nach Europa' vorüber, die Normalität der EU-Mitgliedschaft wird jedoch allseits überwiegend positiv gewertet. Dieser Aufsatz befasst sich mit der Wahrnehmung der Europäischen Union in den Visegrád-Ländern, vor allem in der Tschechischen Republik. Um den historischen Kontext auszuleuchten werden nach einer kurzen Bestandsaufnahme der bisherigen Ergebnisse des EU-Beitritts jene Themen angesprochen, die in der offiziellen Politik des ‚sozialistischen Lagers' die Wahrnehmung und Präsentation des Integrationsprozesses in den 1950er bis 1980er Jahren bestimmt haben. Beeinflussen sie in irgendeiner Weise auch heute noch den Diskurs über Europa? Die Sicht auf die Europäische Union ist differenzierter geworden, bleibt aber in der öffentlichen Meinung überwiegend positiv. Die Frage ist, wie hingegen die offensichtliche Polarisierung der politischen Eliten in manchen Staaten Ostmitteleuropas zu bewerten ist. Welche Folgen hat das Fehlen eines nationalen Konsens für die Wahrnehmung der Europäischen Union und für die Gestaltung der Europapolitik der betroffenen Länder?

Der EU-Beitritt im Transformations- und Erweiterungskontext

Die wirtschaftlichen Ergebnisse des EU-Beitritts sind überzeugend: Selbst Kritiker erkennen an, dass die Wachstumsraten im Jahr 2005 zwischen 3,2 Prozent in Polen und 10,2 Prozent in Lettland lagen, während in der EU-15 die Wirtschaft im Durchschnitt nur um 1,5 Prozent wuchs. Nahezu keine der EU-skeptischen Prognosen über die wirtschaftlichen Folgen des EU-Beitritts haben sich bestätigt. Auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt, die Fiskal-, Währungs- und Lohnpolitik haben sich positiv entwickelt.[2] Statt eines Beitrittschocks hat die Europäische Union den neuen Mitgliedstaaten zusätzliche ökonomische Impulse gegeben, die sich auch in wachsenden Handelsüberschüssen widerspiegeln. Gerade ursprüngliche Gegner des EU-Beitritts sind mit der Mitgliedschaft besonders zufrieden: So befürworten nun um die 70 Prozent der polnischen Bauern die Mitgliedschaft.[3]

---

* Dr. Vladimir Handl, Institut für Internationale Beziehungen, Prag.
Der Aufsatz basiert auf den Aktivitäten des Verfassers im Rahmen des Forschungsprogrammes des Instituts für internationale Beziehungen „Tschechische Republik in der internationalen Politik" (VZ 4854 605401) und wurde in Grundzügen auf der wissenschaftlichen Konferenz „50 Jahre Römische Verträge" vorgetragen. Die Konferenz wurde vom Institut für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration und dem Centre International de Formation Européene in Berlin durchgeführt.

1 Barbara Lippert: Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004, in: Barbara Lippert (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004, S. 13-72.

2 Ivan Okáli: How did the Trends in Economic Development of the New Member States Changed After Their EU-Accession, in: Milan Šikula/Veronika Hvozdíková (Hrsg.): Performance and Perspectives of the European Union as Seen by the New Member States. Post-Accession Monitoring Conference, Bratislava 2006, S. 76-81, hier S. 76.

3 Tomáš Pavlovský: Polsko, in: Vlastimil Havlík/Pater Kaniok (Hrsg.): Euroskepticismus a země střední a východní Evropy, Brno 2006, S. 45-60, hier S. 47.

Im politischen Sinne sind die neuen Mitgliedstaaten zu Subjekten der Europapolitik geworden. Sie haben damit neue Möglichkeiten erhalten, an der Gestaltung der europäischen Politik mitzuwirken. Das legt allerdings nicht nur ihre Chancen, sondern auch ihre Schwächen offen. Vielfach sind die vielseitigen Asymmetrien zwischen den großen und kleinen beziehungsweise den alten und neuen Mitgliedsländern erst nach dem Beitritt deutlich geworden. Weniger die absolute Größe der einzelnen Länder spielt dabei eine wichtige Rolle, als vielmehr ihr jeweiliges institutionelles Potenzial und ihre Fähigkeit, aktiv eine kohärente und mehrheitsfähige Politik zu formulieren beziehungsweise sich an einer solchen zu beteiligen.

Die Referenden, die in allen Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) durchgeführt worden waren, bejahten ausnahmslos den EU-Beitritt – auch wenn die Haltung breiter Teile der Bevölkerung vor dem Beitritt Elemente einer „Europhobie",[4] oder gar einer defensiven Euro-Angst zeigten. Seit dem Beitritt hat sich die Haltung zur Europäischen Union differenziert entwickelt. Positive Einstellungen von 60 Prozent und mehr der Befragten sind in Rumänien, Polen und Slowenien anzutreffen, aber weniger als 50 Prozent in Tschechien (45 Prozent), Ungarn (41 Prozent) und Lettland (36 Prozent). Nur in der Frage der weiteren Erweiterung der Europäischen Union übertreffen alle Neumitglieder den EU-Durchschnitt von 49 Prozent.[5] Die differenzierte Haltung gegenüber der Europäischen Union erklärt sich aus vielen Faktoren, die nicht unbedingt mit der aktuellen sozialen und wirtschaftlichen Lage zusammenhängen, sondern grundsätzlicher mit dem sozialen und politischen Kontext. Ähnliches gilt allerdings auch für die größten ‚Skeptiker' der Europäischen Union – die Briten (35 Prozent), Österreicher (34 Prozent) und Finnen (29 Prozent).[6]

Auch in der Tschechischen Republik ist die Einstellung zur Europäischen Union von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Da der EU-Beitritt mit dem populären Slogan ‚Rückkehr nach Europa' verbunden worden war, stellte er mehr als nur einen typischen ‚top-down' Prozess dar. Denn die Wende von 1989 und die anschließende Westintegration fingen ja als ein ‚bottom-up' Prozess an, was die Übernahme des *acquis communautaire* erleichterte.[7] Trotzdem führte der deutlich technokratische Charakter der Beitrittsvorbereitungen wie auch der Transformation zu einer weitgehenden Ent-Politisierung der Europa-Strategie. Durch die Einbindung in die Brüsseler Entscheidungsprozesse verstärkte der EU-Beitritt in den neuen Mitgliedstaaten indirekt die ohnehin weit verbreitete Politikverdrossenheit. Die voranschreitende Individualisierung und schrittweise soziale Differenzierung der Gesellschaft wird nicht durch die Entfaltung der politischen Parteien und Zivilgesellschaft reflektiert. Mangelhaftes Vertrauen gegenüber und unter einzelnen politischen, institutionellen und wirtschaftlichen Akteuren wirkt sich negativ aus. Dagegen erscheinen die Europäische Union und ihre Organe als vertrauensvolle Institutionen. Der nationalen Regierung vertrauen nur 27 Prozent der Tschechen und gar nur 15 Prozent der Polen. Der Europäischen Kommission dagegen vertrauen 58 Prozent der Polen und 59 Prozent der Tschechen.[8]

---

4 Karen Henderson: Euroscepticism or Europhobia: Opposition attitudes to the EU in the Slovak Republic, Sussex European Institute, SEI Working Paper 50/2001, S. 13.

5 Europäische Kommission: Eurobarometer 67. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse, Juni 2007, S. 24 und 32.

6 Europäische Kommission: Eurobarometer 67, 2007, S. 24.

7 Petr Drulák/Lucie Königová: The Czech Republic: from Socialist Past to Socialised Future, in: Trine Flockhart (Hrsg.): Socialising Democratic Norms. The Role of international Organisations for the Construction of Europe, Houndmills 2005, S. 149-168, hier S. 167.

8 Siehe die Analyse von Kai-Olaf Lang: Beitrittskater und posttransformative Depression. Ostmitteleuropas innenpolitische Wirrungen, SWP-Aktuell 19/2007, S. 5.

Innerhalb der politischen Eliten gibt es solche, die ihre Gestaltungsmacht durch Europäisierung eingeschränkt sehen. Sie und weitere national gesinnte Akteure befürchten eine Verwässerung der nationalen Souveränität und Identität. Allgemein fehlt es an politischen Akteuren und Parteien, die politische Führung anbieten und öffentliche Unterstützung gewinnen können. Das führt dazu, dass in einigen Ländern Ostmitteleuropas im Endergebnis populistische und nationalistische Parteien Wahlgewinne erzielen, wie beispielsweise in Polen.[9] In Tschechien führte dies während der Parlamentswahlen 2006 zu einer ideologischen Polarisierung der politischen Szene. In beiden Fällen wird die Europäische Union zu einem wichtigen Thema der Differenzierung der nationalen Politik, und trägt zur Herausbildung der parteipolitischen Positionen bei.

Dabei ist eine Differenzierung zwischen einer „staatsnationalen" und einer „nationalföderativen" Haltung zu erkennen.[10] Die staatsnationale Haltung basiert auf der Souveränität der nationalen Staaten als dem zentralen Ordnungsprinzip und befürwortet ein zwischenstaatliches Modell der Europäischen Union. Die Position wird von euroskeptischen Parteien vertreten,[11] in Tschechien also vor allem von der liberal-konservativen Občanská demokratická strana (ODS, Demokratische Bürgerpartei) und der linksradikalen Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM, Kommunistische Partei Böhmens und Mährens). Die nationalföderative Haltung akzeptiert hingegen, wo notwendig, überstaatliche Elemente des Integrationsmodells; auf der tschechischen politischen Szene ist sie vor allem durch die sozialdemokratische Česká strana sociálnì democratická (ČSSD, Tschechische Sozialdemokratische Partei), die Grünen sowie die christlichen Demokraten Křest'anská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU-ČSL, Christliche und Demokratische Union-Tschechische Volkspartei) vertreten.[12]

Beide Strömungen sind in allen neuen Mitgliedstaaten Ostmitteleuropas langfristig vertreten. Vor dem EU-Beitritt hatte diese Trennlinie nur einen begrenzten Einfluss. Der ‚permissive Konsens' in Fragen der Europapolitik war in der Tschechischen Republik ebenso wie in Polen allein auf den Beitritt zur Europäischen Union und zur NATO begrenzt. Dieser Konsens ist nun effektiv aufgebraucht worden, und die unterschiedlichen Positionen verursachen erhebliche Schwankungen in der Ausrichtung der tschechischen und auch polnischen Europapolitik. Ähnliches kann in Ungarn erwartet werden, falls der bürgerlich-konservative FIDESZ die nächsten Wahlen gewinnt.

Die Europäische Union einst und heute: Wandel des Europabildes?

Vor dem Jahre 1989 entwickelten sich die Beziehungen der Ostblockstaaten zum westeuropäischen Integrationsprozess in drei Phasen: bis Anfang der 1970er wurden die Europäischen Gemeinschaften feindselig betrachtet und nicht offiziell anerkannt. Während einer Zwischenphase (1972-1984) wuchs ein begrenztes Interesse an einer Zusammenarbeit, die dann in der dritten Phase (zweite Hälfte der 1980er) langsam realisiert wurde.[13] Das belegte etwa die indirekte Anerkennung der Europäischen Gemeinschaften seitens des General-

9 Vgl. Lang: Beitrittskater und posttransformative Depression, 2007, S. 5-6.

10 Für diese Unterteilung der politischen Klasse bezüglich der europäischen Integration und eine entsprechende Analyse der tschechischen Politik siehe Volker Weichsel: Tschechien in Europa. Nationalpolitische Traditionen und integrationspolitische Konzepte, Berlin 2007.

11 Für das Konzept des parteibezogenen Euroskeptizismus siehe Aleks Szczerbiak/Paul Taggart: Theorizing Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality, Sussex European Institute, SEI Working Paper 96/2003.

12 Weichsel: Tschechien in Europa, 2007, S. 233-254.

13 Jan Karlas/Petr Kratochvíl: Czechoslovakia/Czech Republic and European Integration: During and After the Cold War, in: Journal of European Integration History 2/2004, S. 25-42, hier S. 28.

sekretärs der Kommunistischen Partei der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Leonid Brezhnew, im Jahre 1972.

Während es in der politischen Praxis zu einer indirekten Anerkennung der Europäischen Gemeinschaften kam, wurden sie in der politischen und ideologischen Auseinandersetzung bis in die späten 1980er Jahre nahezu ignoriert, als ob die Doktrin des Marxismus-Leninismus sie nicht einzuordnen verstünde. Das ideologisierte Verständnis der internationalen Beziehungen des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) arbeitete mit einem integrierten Feindbild, das sich auf die amerikanische Hegemonie des Westens konzentrierte. In seinem Rechenschaftsbericht auf dem XXIV. Parteitag der KPdSU im Jahre 1981 sprach Leonid Brezhnew ausschließlich über die USA und die NATO sowie die bilateralen Beziehungen mit den einzelnen westlichen Ländern – aber die Europäischen Gemeinschaften blieben unerwähnt.[14] Ebenso erwähnte Generalsekretär Gorbatschow die Europäischen Gemeinschaften auf dem XXVII. Parteitag (1986) in seiner Rede nur einmal – und zwar als einen verfehlten Versuch, die „innerimperialistischen Gegensätze" zu mildern.[15]

Nach ‚1989' fand zunächst eine Idealisierung der Europäischen Union statt. Es dominierte eine ‚euphorische pro-EU Haltung', die schon Mitte der 1990er Jahre in eine realistischere und bisweilen auch euroskeptische Haltung überging, wobei nationale Interessen und Sorgen um die Bewahrung nationaler Identität akzentuiert wurden.[16] Sehr bald zeigte sich auch, dass die Palette der kritischen Argumente, die in den Jahren 1957-1989 seitens der Führung der Ostblockstaaten benutzt wurden, in einer gewandelten Form wieder in der Debatte auftauchten.

Das Klassenargument und das soziale Argument

Die ursprüngliche Kritik berief sich auf Lenins These, die „Vereinigten Staaten von Europa" seien auf kapitalistischer Basis „entweder unmöglich oder reaktionär".[17] Auch wenn in den 1970er und 1980er Jahren die Integrationsfähigkeit Westeuropas positiv bewertet wurde, war Lenins Einschätzung als gültig betrachtet worden, soweit es um den „Klasseninhalt imperialistischer Europapolitik" ging.[18] Die Europäischen Gemeinschaften wurden als ein Instrument des Monopolkapitals zur Verteidigung der Klassen- und Kolonialherrschaft sowie den Kampf gegen die „Staaten der sozialistischen Gemeinschaft" dargestellt.[19]

Außerhalb der orthodoxen Parteisekretariate wurde diese Sicht der Europäischen Gemeinschaften jedoch schon lange vor dem Jahr 1989 relativiert. In der Öffentlichkeit Ostmitteleuropas entwickelte sich ein überwiegend positives Bild der Europäischen Gemeinschaften als einer *Wohlfahrtsgemeinschaft*. Gegenüber der sozialistischen Mangelwirtschaft bis 1989 und den nachfolgenden Schwierigkeiten im Transformationsprozess wurde die wirtschaftliche und soziale Attraktivität der Europäische Gemeinschaften/Europäischen Union betont. Es war fast unumgänglich, dass die sozialen und ökonomischen Motive bei

14 Zpráv a UV KSSS a další úkoly strany ve vnitřní a zahraniční politice, in: XXVI. Sjezd KSSS. Dokumenty a materiály, Praha 1981, S. 25.

15 Politická zpráva ÚV KSSS, 25.02.1986, in: XXVII sjezd KSSS, 25.02-06.03.1986, Dokumenty a materiály, Praha 1986, S. 16.

16 Vgl. Rudolf Hrbek: The 2004 EP Elections in the ten new EU Member States and the Enlargement of the European Party System – an Introduction, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): European Parliament Elections 2004 in the Ten New EU Member States. Towards the Future European Party System, Baden-Baden 2005, S. 20.

17 Wladimir I. Lenin: Über die Losung der Vereinigten Staaten von Europa, Berlin 1968, S. 343, zitiert nach Wilhelm Ersil (Hrsg.): Westeuropa. Politische und militärische Integration, Berlin 1985, S. 18.

18 Ersil (Hrsg.): Westeuropa. Politische und militärische Integration, 1985, S. 18.

19 История международных отношений и внешней политики СССР. Москва 1987, Bd. 2, S. 264-275.

der Neuorientierung auf die Europäische Union prioritär waren.[20] Selbst in der Slowakei, die unter Vladimir Mečiars Regierung den Anschluss an die anderen Visegrád-Länder in der Integrationsanstrengung verloren hatte, überwogen die materiellen Motive andere Begründungen wie etwa die „Demokratie in der Slowakei zu stärken" und die „Integration in die westliche Welt voranzutreiben".[21]

Bis heute bleibt das ‚klassische' Klassenargument zentral für die radikale Linke (so die Tschechische Kommunistische Partei Böhmens und Mährens) und zum Teil auch für die extreme Rechte Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa (SPR-RSČ, die außerparlamentarische Partei der tschechischen Republikaner): Die entschiedenen Gegner des Kapitalismus und des Westens an beiden Rändern des politischen Spektrums lehnten den EU-Beitritt als endgültige Sanktionierung der Herrschaft des Kapitals ab.

In der sozial-demokratischen Linken und den Gewerkschaften ist der marxistische ‚Arbeit-Kapital-Gegensatz' bei den Themen ‚soziale Sicherheit', ‚Solidarität' und ‚Kohäsion' hoch präsent. Die soziale Dimension der Transformation und der EU-Integration wird auch von sozial gesinnten Vertretern der politischen Mitte zum Thema gemacht – am stärksten von den christlich-demokratischen Parteien. Die moderaten Kräfte betrachten – anders als die Mehrheit der radikalen Linken – den EU-Beitritt grundsätzlich als einen Teil der Lösung, nicht des Problems: Das soziale Model der Europäischen Union besitzt weiterhin eine große Attraktivität.[22] In letzter Zeit scheint jedoch der Prozess der wirtschaftlichen Liberalisierung und der Globalisierungsdruck der Frage der wachsenden Ungleichheit und daraus folgenden Ungerechtigkeit neue politische Relevanz (und Brisanz) zu verleihen.[23] Die neue sozial-ökonomische Konstellation belebt das Thema Arbeit-Kapital in seiner eher traditionellen Form des Klassengegensatzes. Das Thema bleibt relevant, solange die Unterschiede zwischen den Gewinnern und den Verlierern weiter wachsen und die negativ betroffenen Schichten immer breiter werden. Es ist zu erwarten, dass damit auch der europapolitische Diskurs in der Tschechischen Republik neue Akzente bekommen wird.

Das geopolitische und geostrategische Argument

In der Politik des Ostblocks verband sich die Klassensicht ständig mit dem geostrategischen Argument. Man betrachtete den westeuropäischen Integrationsprozess als „ökonomische Stütze der NATO" und als „wichtigen Faktor der Politik der Stärke", der „der militärisch-politischen Konfrontation mit den sozialistischen Staaten untergeordnet" wurde.[24] Die Europäischen Gemeinschaften waren aus dieser Sicht primär eine „wirtschaftliche Untermauerung des europäischen Flügels der NATO".[25]

Man nahm an, im Westen entstünde eine ähnlich hierarchische Struktur, wie im Osten Europas. Diese Einschätzung wurde allerdings schon Mitte der 1970er Jahre korrigiert: Die Europäischen Gemeinschaften seien zu einem „zweiten Zentrum des imperialistischen Weltsystems geworden", das sich von der „amerikanischen Vormundschaft" schrittweise befreie.[26] Die ursprüngliche Verdammung der Europäischen Gemeinschaften wich dem

20 Bálint Bala: Sociology of the European Union – Past and Present, in: Ilja Srubar (Hrsg.): Problems and Chances of the East Enlargement of the EU, Hamburg 2003, S. 13-28, hier S. 22.

21 Vladimír Krivý: Slovakia and the EU, in: Srubar (Hrsg.): Problems and Chances of the East Enlargement of the EU, 2003, S. 10-112, hier S. 108.

22 Vgl. Brigita Schmögnerová: The European Social Model: Reconstruction or Deconstruction? A View from a Newcomer, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2005.

23 Vgl. die Analyse von Petra Böhnke: Poverty and Social Integration in the Enlarged Europe, WZB Discussion Paper SP 2007-203, Berlin 2007.

24 Ersil (Hrsg.): Westeuropa. Politische und militärische Integration, 1985, S. 49-50.

25 Vladimír Soják: Mezinárodní vztahy naší doby, Praha 1976, S. 59-60.

Interesse, den Integrationsprozess als einen Prozess der Verselbstständigung der westeuropäischen Länder gegenüber den USA zu unterstützen.[27]

Daran knüpfte die geostrategische Diskussion nach 1989 an. Das Ende des Kalten Krieges ‚befreite' die Europäischen Gemeinschaften/Europäische Union von dem bipolaren Gegensatz. Alle MOE-Staaten, die zugleich neue NATO-Staaten sind, reagieren bei sicherheitspolitischen Themen reflexartig ‚atlantisch'. Diese Einschätzung gilt offensichtlich vornehmlich für die politischen Eliten und betrifft die Öffentlichkeit Ostmitteleuropas nur mit gewissem Vorbehalt; die Vorreiter des Atlantizismus in der Europäischen Union sind weiterhin die Niederländer, Briten, Italiener und die Deutschen.[28]

Trotzdem bleibt die Tendenz stark, die Atlantische Allianz und die strategische Anbindung an die USA als Garantie gegen alle möglichen Bedrohungen wahrzunehmen – inklusive einer Wiederherstellung der Großmachtbestrebungen Russlands oder einer Neuauflage der deutschen Hegemonie. Die NATO, nicht die Europäische Union, wird als die *Sicherheitsgemeinschaft* betrachtet. Einige *hard-core* Atlantiker stellen selbst die verbreitete Sichtweise der Europäischen Union als einer *Friedensgemeinschaft* in Frage.[29] Ein Streitpunkt sind vor allem Ansätze für eine autonome europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Atlantiker in den neuen wie auch den alten EU-Mitgliedstaaten fürchten eine weitere Entfremdung auf beiden Seiten des Atlantiks und damit eine Abschwächung der strategischen (Selbst-)Verpflichtung der USA gegenüber der Europäischen Union.

Das Störpotenzial dieses Themenkomplexes blieb während der 1990er Jahre begrenzt, da die sicherheitspolitische Relevanz der Europäischen Union beschränkt war. Außerdem wurde das Sicherheitsbedürfnis der MOE-Staaten mit dem Beitritt zur NATO weitgehend befriedigt, sodass etwa in Polen der EU-Beitritt als weniger dringlich angesehen wurde.[30] Allmählich gewann jedoch das geostrategische Argument an Gewicht. Mit den NATO-Luftangriffen gegen Jugoslawien und später mit dem problematischen Irak-Krieg bekam der ‚Europäismus' derjenigen Mittel- und Osteuropäer einen starken Impuls, die Gewaltanwendung skeptisch oder ablehnend betrachten und/oder antiamerikanische Reflexe haben. Entsprechend argumentieren seit 1999 die Euro-Aktivisten in der tschechischen Linken – inklusive mancher Kommunisten – Ziel müsse es sein, Europa zu einem eigenständigen Akteur oder – in radikaler Variante – sogar zu einem Gegengewicht zu den USA zu machen.

Selbst *Mainstream*-Atlantiker sind in der Frage der europäischen Verteidigungspolitik nicht einig. In Polen, wo die Verwicklung in den Irak-Krieg an der Seite der Amerikaner nicht nur sicherheitspolitisch umstritten blieb, sondern auch keine wirtschaftliche Vorteile brachte, wurde das Interesse der polnischen Politik an der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stimuliert.[31] Selbst Premierminister Kaczynski, der den Bindungen an die USA große Aufmerksamkeit widmete, wurde zu einem Befürworter der Idee einer Europäischen Armee.[32] Tschechische Atlantiker bleiben allerdings gegenüber einer funktionsfähigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik skeptisch.

---

26 Soják: Mezinárodní vztahy naší doby, 1976, S. 60.

27 Дипломатический словарь. Москва 1985, Bd. I, S. 353.

28 Pierangelo Isernia/Philip P. Everts: European Public Opinion on Security Issues, in: European Security 4/2006, S. 451-469, hier S. 456-457.

29 Lukáš Petřík: Je EU příčinou míru v Evropě?, in: CEP Newsletter 8/2007, S. 8, abrufbar unter: http://cepin.cz/docs/newslettery/2007-08.pdf (letzter Zugriff: 10.09.2007).

30 Zdzislaw Krasnodębski: Poland and the European Union: Changing Attitudes, in: Srubar (Hrsg.): Problems and Chances of the East Enlargement of the EU, 2003, S. 87-99, hier S. 90.

31 Marcin Zaborowski: From America's Protégé to Constructive European. Polish Security Policy in the Twenty-First Century, ISS Occasional Paper 56/2004.

32 Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25/27 Watch, No. 4, January 2007, Berlin, S. 92.

Insgesamt hat der Irak-Krieg den ‚atlantischen Reflex' abgeschwächt – das Projekt der amerikanischen Raketenabwehr hat ihn allerdings wieder aufleben lassen. Die Frage bleibt, ob und inwieweit die Debatte über die Raketenabwehr die innere Kohärenz der Europäischen Union beeinträchtigen wird. Eine kooperative euro-atlantische Lösung wäre für die Entwicklung der Europäischen Union als einer *Sicherheitsgemeinschaft* (im Sinne einer funktionsfähigen europäischen Zivilmacht) sehr hilfreich. Die eindeutige Anlehnung an die US-Garantiemacht und damit an eine militärische Antwort auf die neuen Sicherheitsgefährdungen spiegelt Zweifel der tschechischen und polnischen *hard-core* Atlantiker nicht nur an der Europäischen Union, sondern auch an der Handlungsfähigkeit der erweiterten NATO wider.

Politische Kultur und Ideologie

Auch nach dem Jahr 1989 blieb Kritik am Liberalismus des Westens ein Teil der antiwestlichen Argumentation. Mit der Öffnung gegenüber dem Westen kam auch eine „Flut negativer Nebeneffekte der Zivilisationsentwicklung", die „antiwestliche Phobien" hervorriefen.[33] Vor allem der polnische Sender ‚Radio Maryja' und die Partei ‚Liga der Polnischen Familien' (Liga Polskich Rodzin, LPR) machten die Kritik am westlichen Lebensstil zum Kern ihrer polnischen Identität.

Auch Teile der slowakischen konservativen christlich demokratischen Krest'anskodemokratické Hnutie (KDH, Christlich-demokratische Bewegung) grenzten sich von angeblich typischen Erscheinungsformen Westeuropas wie Konsumdenken, Hedonismus, Homosexualität, Abtreibungen und Glaubensschwäche und Glaubensverlust der Christen ab.[34] Sie wendeten sich gegen den Europäischen Verfassungsvertrag und forderten die Bewahrung der „nationalen Identität im kulturell-ethischen Bereich".[35] Die anti-liberalen kulturellen Strömungen geraten damit in die Nähe der anti-liberalen/anti-westlichen kommunistischen Linken in Tschechien oder der Slowakei.

Viel größer sind jedoch die Unterschiede in der politischen Kultur der EU-15 und der der neuen Mitgliedsländer. Die Funktionsweise der Europäischen Union als einer *Konsensgemeinschaft*, die auf allseitig akzeptierte Kompromisse baut, ist der politischen Kultur der MOE-Länder recht fremd. Die Nachkriegsentwicklung im Osten Europas schwächte die Ansätze einer politischen Kultur der Kompromisssuche deutlich ab. Die Monopolstellung der kommunistischen Parteien verstärkte die Tendenz, Politik als einen Kampf zwischen unvereinbaren Gegensätzen zu betrachten. Auch ein Multilateralismus, der auf das Zusammenlegen von Souveränität hinausläuft, konnte sich in der Region kaum entwickeln. Die strikt hierarchische Struktur des Ostblocks basierte ja auf Unterordnung der Satelliten unter das Moskauer Zentrum und förderte keine horizontalen Bindungen. Nationale Interessen, Statusfragen und Prestige spielen in der Zeit nach 1989 also eine wichtige Rolle. Daher die Schwierigkeiten der Neumitglieder bei der Kompromisssuche auf EU-Ebene. So kommen neuere Analysen zu der Schlussfolgerung, in der ungarischen Politik herrsche die Tendenz vor, jeden Kompromiss als Niederlage und Schwäche zu interpretieren.[36] Ähnliches gilt ge-

33 Anna Wolf-Powenska: Identität in der Wendezeit, in: Bohdan Kozsel/Hans Maretzki (Hrsg.): Länder Mittel- und Südosteuropas auf der Suche nach neuer Identität, Potsdam 1998, S. 27-40, hier S. 33.

34 Eva Lešková: Slovensko, in: Havlík/Kaniok (Hrsg.): Euroskepticismus a země střední a východní Evropy, 2006, S. 31-44, hier S. 37.

35 Vladimír Leška: Změny na slovenské politické scéně a jejich vliv na česko-slovenské vztahy, in: Mezinárodní politika 9/2004, S. 18-21, hier S. 18-19, abrufbar unter: http://www.iir.cz/upload/MP/MPArchive/2004/MP092004.pdf (letzter Zugriff: 23.9.2007).

nerell für staatsnational orientierte Akteure, wie der Kampf der polnischen und tschechischen Euroskeptiker gegen den Vertrag über eine Verfassung für Europa demonstrierte.

Andere Analysen zeigen, dass Unterschiede zwischen der EU-15 und den Neumitgliedern in Bezug auf das Modernisierungsniveau, politische Kultur oder Machtpotenzial im Ergebnis das Vertrauensverhältnis innerhalb der Europäischen Union abschwächen.[37] Es ist eindeutig, dass die Heterogenität der Europäischen Union mit der Osterweiterung zugenommen hat. Die Öffentlichkeit der neuen Mitgliedstaaten befindet sich allerdings – wenigstens bei einer generalisierenden Betrachtung – sehr nahe bei den in der EU-15 prioritären politischen und sozialen Werten.[38] Die Europäische Union als *Gemeinschaft der postmaterialistischen und individuellen Werte*, für die nationale Souveränität keine unantastbare Größe darstellt, ist allerdings nicht akzeptabel für die staatnational orientierten Eliten. Eine prominente Stimme ist der tschechische Präsident Václav Klaus. Er wendet sich gegen jegliche ‚–ismen' in der Politik, und lehnt sie entschieden als Gefährdung der Freiheit ab: „Da gibt es zum Beispiel den Sozialdemokratismus, der nichts anderes ist als eine weichgespülte Form des Kommunismus, oder den Menschenrechtismus, der auf der Idee meist positiver, global durchzusetzender Rechte beruht. Dann haben wir den Internationalismus, Multikulturalismus, Feminismus, Europäismus und Ökologismus nebst einer ganzen Rüstkammer ähnlicher Dogmen und Ideologien. Der Kommunismus ist passé, aber der Drang zum Top-down-Regieren begleitet uns weiterhin – oder vielleicht wieder."[39]

Die konstitutionellen Argumente

Vor allem in den 1950er und 1960er Jahren wurden die Europäischen Gemeinschaften als undemokratisch dargestellt, während der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) als eine neuartige, wahrhaft demokratische Organisation präsentiert wurde, da sie nach dem Prinzip der Einstimmigkeit funktionierte.[40] Unter möglichen Integrationsmodellen für Westeuropa zog die östliche Doktrin der internationalen Beziehungen eindeutig das konföderative Modell (und damit die französische Politik) dem als konservativ und undemokratisch dargestellten föderativen Modell vor. Die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland wurde explizit kritisch betrachtet.[41]

Anfang der 1990er Jahre orientierten sich die MOE-Staaten bei ihrer Suche nach einem neuen *Leitbild* auf den Westen und insbesondere die Europäische Union. Allerdings überlebte eine gewisse Zurückhaltung bezüglich der supranationalen Elemente der institutionellen Entwicklung. Einen Testfall der konstitutionellen Politik der jeweiligen Regierungen stellt ihre Position gegenüber dem Verfassungsvertrag für Europa dar. Während des Konvents haben die MOE-Staaten tendenziell die Bewahrung ihrer jeweiligen Positionen im institutionellen Gefüge der Europäischen Union verfolgt. Nur zwei Regierungen haben sich während der Ratifikationsphase gegen den Europäischen Verfassungsvertrag ausgesprochen: die tschechische und die polnische, in denen euroskeptische Parteien eine führende

36 Daniel Stankov: Mad'arsko, in: Havlík/Kaniok (Hrsg.): Euroskepticismus a země střední a východní Evropy, 2006, S. 83-96, hier S. 83-84.

37 Jan Delhey: Do Enlargements Make the European Union Less Cohesive? An Analysis of Trust Between EU Nationalities, in: Journal of Common Market Studies 2/2007, S. 253-279.

38 Europäische Kommission: Special Eurobarometer 225. Social values, Science and Technology, Juni 2005, S. 98-99.

39 Václav Klaus: Sozialdemokratismus, Europäismus, Ökologismus. Populäre Ismen und der Drang zum Regieren von oben herab, in: Schweizer Monatshefte, 30.8.2007, abrufbar unter: http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=OOvKP1imaJfv, (letzter Zugriff: 10.09.2007).

40 История международных отношений и внешней политики СССР, 1987, Bd. 2, S. 24.

41 История международных отношений и внешней политики СССР, 1987, Bd. 3, S. 51-58.

Rolle spielten. In beiden Fällen haben sich euroskeptische Kreise weit von der eigenen Bevölkerung entfernt: Eine große Mehrheit der polnischen Öffentlichkeit (68 Prozent) sah im Jahre 2006 einen Bedarf für eine ‚europäische Verfassung' und unterstützte die Vertiefung der Zusammenarbeit in der Europäischen Union (69 Prozent); gleichzeitig forderten allerdings 57 Prozent die maximale Beibehaltung der nationalen Souveränität.[42] Auch die tschechische Bevölkerung unterstütze die weitere Vertiefung der Europäischen Union und bejahte zu 56 Prozent den Verfassungsvertrag.[43]

Ein Erklärungsversuch für die Spaltung der politischen Elite in der Frage der zukünftigen Gestalt der Europäischen Union weist auf historisch gewachsene ‚reaktive Identitätsfaktoren'. Der Kampf gegen hegemoniale Mächte, aber auch die Kooperation mit ihnen führten in der Vergangenheit immer wieder zu einer Spaltung der nationalen Eliten in das Lager der Akzeptanz und das der Ablehnung. Entsprechend ist die gesellschaftliche Elite in Bezug auf die Europäische Union in zwei Lager geteilt: das eine identifiziert sich hauptsächlich mit der Europäischen Union, das andere befindet sich in Konfrontation zu ihr.[44]

Ein anderer Grund für die schwierige Positionierung der politischen Eliten der ostmitteleuropäischen Länder besteht darin, dass der EU-Beitritt ein Teil des Emanzipationsprozesses dieser Länder war. Die Emanzipation von der sowjetischen Hegemonie machte sie zu Trägern der Tradition einer modernen nationalen Staatlichkeit. Die staatsnational orientierten Parteien und Kreise tendieren dazu, den zentralistischen Nationalstaat als einen Wert an sich zu betrachten.[45] Für sie stellt der Nationalstaat zugleich eine Schutzbarriere gegen übermäßige Eingriffe in den einzig legitimen politischen Prozess – also in die nationale Gestaltung der Politik – dar. Aus ihrer Sicht bleibt hingegen die Identität der Europäischen Union schwach und die Identifizierung mit dem Nationalstaat und der Region zeigt sich weiterhin als sehr viel vitaler.[46]

Die euroskeptischen Parteien, die gegen eine weitere Vertiefung der Europäischen Union auftreten, sind zu einem wichtigen Bestandteil der Parteiensysteme und der politischen Landschaft insgesamt geworden. Stellen sie die Regierung oder sind sie daran beteiligt, können sie – wie es die polnische Regierung klar demonstrierte – den Entscheidungsprozess in der Europäischen Union beinahe zum Stillstand bringen. Für die Euroskeptiker, oder, wie sie sich selbst sehen, die Eurorealisten, ist auch die Akzeptanz der ‚Methode Monnet' problematisch. Die „konstruktive Mehrdeutigkeit"[47] des Integrationsprojektes wird im Kontext des Spill-over-Effektes von den staatsnational orientierten Akteuren als bedrohlich wahrgenommen. Wenn man die Schreckensvision der Euroskeptiker beschreiben will, kann man als eine Definition der Methode Monnet benutzen: „Was ‚klein' anfängt, wird einer internen, endogenen Logik folgend zu einem noch nicht eindeutig festlegbaren Ziel vorstoßen".[48] Die

42 The Social Perception of the Results of Poland's EU Membership, Institute of Public Affairs, Policy Paper 2006, abrufbar unter: http://www.isp.org.pl/files/20994854830540572001150709169.pdf, S. 16-17. (letzter Zugriff: 10.09.2007).

43 Europäische Kommission: Eurobarometer 66. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse, Dezember 2006, S. 204.

44 Für dieses Argument siehe Raivo Vetik/Gerli Nimmerfelft/Marti Taru: Reactive Identity versus EU Integration, in: Journal of Common Market Studies 5/2006, S. 1079-1102.

45 So unterstützte z.B. das politische Programm der ODS den EU-Beitritt, lehnte es allerdings ab, den tschechischen Staat in supranationalen Strukturen zu verwässern. Siehe Politicky program ODS, Praha 02.11.1995.

46 Siehe dazu die Analyse von Bettina Thalmeier: Möglichkeiten und Grenzen einer Identitätspolitik, CAP Analyse 6/2006.

47 Heinrich Schneider: Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 19-148, hier S. 41.

Entwicklung der europäischen Integration seit 1957 unterteilt beispielsweise der tschechische Präsident Klaus in zwei Perioden: die erste wird als Liberalisierungsphase charakterisiert und findet seine Unterstützung: die Europäischen Gemeinschaften entwickelten sich auf der Grundlage der Regierungszusammenarbeit und bauten die (Zoll-)Barrieren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ab. Die zweite Periode begann mit dem Maastrichter Vertrag und wird als Phase der Harmonisierung und supranationalen Entwicklung der Europäischen Union aufgefasst, die aus Sicht von Klaus eine unakzeptable Zentralisierung, Top-down-Überregulierung und Homogenisierung des gesellschaftlichen Lebens mit sich brachte.[49] Er glaubt, es entstünde so ein „post-gouvernementaler Totalitarismus von Eliten, die vom Integrationsprozess profitieren".[50] Aus dieser Sicht ist eine Europäische Union mehrerer Geschwindigkeiten die richtige Antwort auf die innere Heterogenität der Europäischen Union. Anders als die national-konservative Regierung Polens, die während der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag im Juni 2007 eine ‚Kamikaze-Politik' betrieb, zeigte die tschechische Regierung gegen Ende Flexibilität und trat während des Gipfeltreffens im Juni 2007 lediglich einer unkontrollierbaren Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene, zum Beispiel mit Hilfe von *Passarelle*-Regelungen, entgegen. Damit entfernte sie sich deutlich von den Positionen, die Präsident Klaus einnimmt.

Funktionsfähigkeit und Good Governance der Europäischen Union

Die skeptische Wahrnehmung der Funktionsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaften wich schon Mitte der 1960er Jahre einer impliziten Anerkennung. Es wurden Befürchtungen geäußert, die Europäischen Gemeinschaften könnten als Handelsblock die östlichen Länder diskriminieren.[51] Ende der 1970er Jahre begann man, über den objektiven und dauerhaften Charakter der ökonomischen Integration Westeuropas zu sprechen.[52] Zugleich beschuldigte man die Europäischen Gemeinschaften, sie wollten ihre ökonomische Stärke ausnützen um den Ostblock zu spalten und bilateral differenzierte Beziehungen mit ausgewählten Ländern zu entwickeln.[53] Während der 1980er Jahre schlossen einzelne Ostblockstaaten bilaterale Sektoral- und Handelsabkommen mit den Europäischen Gemeinschaften; der RGW und die Europäischen Gemeinschaften unterzeichneten schließlich im Juni 1988 eine ‚gemeinsame Erklärung'.[54]

Die neue politische und wirtschaftliche Elite, die mit der Wende im Jahre 1989 die Führung in einzelnen MOE-Ländern übernommen hat, sah die Europäische Union als Ziel und zum großen Teil auch als ein Modell für ihre Politik. Es gab jedoch auch kritische Stimmen:

---

48 Wolfgang Wessels: Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt oder Überholt?, Reihe Politikwissenschaft Nr. 74, Wien 2001, S. 8, abrufbar unter: http://aei.pitt.edu/280/01/pw_74.pdf (letzter Zugriff: 10.09.2007).

49 Václav Klaus: Some Doubts about the EU's Ever-Closer Future, The Bridge – Forum Dialogue, Luxembourg, 08.03.2006, abrufbar unter: http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=WpNHn7MwQdlA (letzter Zugriff: 10.09.2007).

50 Věra Řiháčková: Die gegenwärtige Einstellung der politischen Kräfte in der Tschechischen Republik zum Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen aus der Tschechischen Republik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Prag 1/2007, S. 4. Für eine ähnliche Analyse vlg. Vladimír Handl: Tschechische Europapolitik: schwierige Positionierung während der deutschen Ratspräsidentschaft. Analysen aus der Tschechischen Republik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Prag 3/2007. Beide Publikationen abrufbar unter: http://www.fesprag.cz/publikationen.php (letzter Zugriff: 24.9.2007).

51 Václav Kotyk: O zahraniční politice socialistických států, Praha 1963, S. 80-81.

52 Jewgenij Primakow bezeichnete es als einen wichtigen Erfolg des Instituts für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen, IMEMO, dass die europäische Integration als ein Thema erstmals überhaupt öffentlich diskutiert werden konnte. Vgl. Евгений Примаков: Минное поле политики, Москва 2007, S. 33.

53 История международных отношений и внешней политики СССР, 1987, Bd. 3, S. 65-69.

54 Vgl. Barbara Lippert: Etappen der EG-Osteuropapolitik: Distanz – Kooperation – Assoziierung, in: *integration* 3/1990, S. 111-125.

Neoliberale Ökonomen und liberal-konservative Parteien hätten die Europäischen Gemeinschaften gerne auf eine Freihandelszone reduziert. Der freie Wettbewerb und die vier Freiheiten, die in den Römischen Verträgen definiert worden waren, stellten für sie den Kern des Integrationsprozesses einer *liberalen Wirtschaftsgemeinschaft* dar. Unbestritten ist auch die Funktion der Europäischen Union als einer *Stabilitätsgemeinschaft*. Auch manche liberale Ökonomen erkennen an, dass die Übernahme des *acquis communautaire* den größten Nutzen des EU-Beitritts erbrachte: Endlich bekam das Wirtschaftssystem der neuen EU-Länder einen soliden und international kompatiblen Rechtsrahmen.[55] Kleinere Länder, wie die Tschechische Republik, integrierten sich durch die Europäische Union zugleich in den Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung.[56]

Über die Kernelemente der Römischen Verträge hinaus bleibt die Europäische Union jedoch als ein politisches Modell umstritten. Die Spaltung geht quer durch die Lager der staatsnationalen und nationalföderativen Parteien.

Einerseits stellt die Europäische Union der sechs Gründungsmitglieder für die Liberal-Konservativen (wie die tschechische ODS) kein akzeptables wirtschaftliches und soziales Modell dar, da es als zu zentralistisch und etatistisch wahrgenommen wird. Andererseits scheint die Europäische Union vielen national gesinnten und/oder linksorientierten Parteien in Ostmitteleuropa als zu liberal; so ruft die polnische national-konservative Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) nach der protektionistischen Rolle des Nationalstaates, somit der Stärkung der europäischen Umverteilungsmechanismen.

Die euroskeptischen Parteien haben allerdings ihre Haltung etwas moderiert, nachdem die Mitgliedschaft zur Realität geworden ist und zumal manche von ihnen ihre Vertreter im Europäischen Parlament haben: Die Sozialisierung durch Einbindung zeigt auch in diesen Parteien Wirkung. Vergleichende Analysen zeigen, dass die MOE-Staaten in ihren Ordnungsvorstellungen gespalten sind: einerseits stehen sie den euroskeptischen Ländern näher, wenn es um Liberalisierung und geringes Niveau der ‚Entmarktlichung' wichtiger Lebensbereiche zum Schutz des Bürgers geht; in ihrer Unterstützung der Verteilungspolitik ähneln sie allerdings den Kohäsionsländern in der Europäischen Union. In keinem der beiden wichtigen Bereiche stehen sie den Gründungmitgliedern nahe.[57] Statt die Gründungmitglieder als Modell zu betrachten, erwarten die neuen Mitgliedsländer, dass die EU-Altmitglieder ihrerseits strukturelle Anpassungen ihrer Wirtschaft durchführen.[58] Diese Mischung entspricht der inneren Spaltung vieler MOE-Länder, in denen die politischen und wirtschaftlichen Eliten eine weitere Liberalisierung fordern, während die Öffentlichkeit mehrheitlich die Besitzstandwahrung vorzieht.

Radikale anti-europäische Stimmen konzentrieren sich auf die ungleiche Behandlung der neuen EU-Mitglieder und bezeichnen sie als „weiße Sklaven".[59] Manche Analytiker glauben diese Ungleichheit werde in eine permanente Peripheriesierung einmünden. Zum festen Be-

55 Eva Klvačová: Institutional and Economic Impact of EU-Accession for the Czech Republic, in: Šikula/Hvozdíková (Hrsg.): Performance and Perspectives of the European Union as Seen by the New Member States, 2006, S. 35-60, hier S. 36.

56 Karel Zeman: The EU-Accession Effects and Impacts on the Czech Economy Efficiency, in: Šikula/Hvozdíková (Hrsg.): Performance and Perspectives of the European Union as Seen by the New Member States, 2006, S. 93-115, hier S. 110.

57 Marius Busemeyer/Christian Kellermann/Alexander Petring/Andrej Stuchlik: Europäische Verteilungskonflikte und sozialdemokratische Positionen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodel, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/2006, S. 138-156.

58 Rysuzard Michalski: Poland's Convergence Problem, in: Šikula/Hvozdíková (Hrsg.): Performance and Perspectives of the European Union as Seen by the New Member States, 2006, S. 116-124, hier S. 116.

59 Michał Buchowski: When Myth Becomes Reality: Polish Identities During and After EU Accession, in: Amelie Kutter/Vera Trappmann (Hrsg.): Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden 2006, S. 135-154, hier S. 149.

standteil des nationalen Konsens in allen MOE-Staaten gehört die kritische Haltung bezüglich der Agrarpolitik der Europäischen Union. Diese wird außerhalb der Agrarlobby weitgehend als ein uneffektives, anti-marktwirtschaftliches und unfaires Instrument betrachtet, sowie als ein Beispiel der Erstarrung der Politik der westlichen Länder.

Befürchtungen bezüglich der Kosten, des institutionellen Aufwands und der Effizienz begleiten die Debatten über die meisten Sektorpolitiken. Tschechien wie die anderen Neumitglieder ist in der Frage der Vergemeinschaftung neuer Politikbereiche eher zurückhaltend. Andererseits wird auch dort immer wieder mehr EU-Solidarität eingefordert – siehe beispielsweise die Initiativen Polens im Bereich der Energiepolitik der Europäischen Union angesichts der deutsch-russischen Vereinbarung über die North Stream Pipeline.

Das Argument der deutschen Hegemonie

Der Blick der Ostblockstaaten auf die Bundesrepublik wurde in den 1950er bis 1980er Jahren als Unterfall der Ost-West Konfrontation behandelt. Die Bundesrepublik wurde als eine Triebkraft des Integrationsprozesses gesehen, die eigene „revanchistische" und „expansionistische" Ziele verfolgte.[60] Seit den Ostverträgen wuchs allerdings auch die Annerkennung für die außenpolitische Emanzipation der Bundesrepublik. Die Verstärkung des „westeuropäischen Machtzentrums des Imperialismus" führte zu wachsenden Divergenzen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen, die die ursprüngliche Konzeption der gleichgewichtigen euro-atlantischen Ausrichtung der Politik der Bundesrepublik gefährdete.[61] Atlantiker in den MOE-Staaten befürchten auch heute noch, dass Deutschland als Spalter auftritt.

Die entscheidende Frage ist jedoch weiterhin die nach der Macht Deutschlands, nach ihrer Form und Ausübung innerhalb der Europäischen Union. Immer wieder wurde bestätigt, dass die Rolle Deutschlands zentral vor allem für die tschechische wie auch polnische Wahrnehmung der Europäischen Union ist. Die Bundesrepublik zeigte sich durchweg als ein kooperativer Partner. Die Fragen der Vergangenheit fanden zufriedenstellende Lösungen, unter anderem im Zuge der Erweiterung von NATO und Europäischer Union, die die deutsche Politik nachhaltig unterstützte. Der Versuch, die Fragen der Vergangenheit zu instrumentalisieren trieb die polnische Politik 2007 in eine (Selbst)Isolation. Die *hard power* Deutschlands bleibt auch nach der Wiedervereinigung relativ begrenzt und selbst ihre traditionelle *soft power* ist seit Anfang der 1990er Jahre geschwächt worden und konnte erst unter der großen Koalition wieder an Gewicht gewinnen. Die Öffentlichkeit nimmt heute aus allen diesen Gründen weitgehend eine gelassenere Einstellung gegenüber Deutschland ein: 62 Prozent der Polen glaubten Ende 2005, Deutschland trage zur Zusammenarbeit in Europa bei und Berlin sei neben Washington der wichtigste Partner.[62] Die positive Bewertung der tschechisch-deutschen Beziehungen ist von 45 Prozent im Jahre 1996 auf 80 Prozent im Jahre 2005 gewachsen.[63] Andererseits ist keine besondere politische Nähe entstanden. Das sozial-ökonomische Modell Deutschland wird in vielen MOE-Staaten nach 1989 als teuer, wenig flexibel und deswegen als kaum übertragbar angesehen. Es wird eher das skandinavische oder das angelsächsische Modell bevorzugt.[64]

---

60 История международных отношений и внешней политики СССР, 1987, Bd. 2, S. 268-269.

61 В.Н.Шенаев, М.Шмидт, Д.Е.Мельников: Федеративная республика Германии. Москва 1983, S. 373-374.

62 Meinungen der Polen über die polnisch-deutschen Beziehungen nach dem Regierungswechsel in beiden Ländern. Eine Meinungsumfrage des Institute of Public Affairs in Warschau, (Befragung vom 25-28.11.2005), S. 3 und 5, abrufbar unter: http://www.isp.org.pl/files/11811737240983198001136557801.pdf (letzter Zugriff: 10.09.2007).

63 Daniel Kunštát: Středoevropské sousedství v perspektivě veřejného mínění, in: Daniel Kunštát (Hrsg.): České veřejné mínění: výzkum a teoretické souvislosti, Praha 2006, S. 167-178, hier S. 174.

Die Einstellung zu Deutschland fällt vor allem in den politischen Eliten sehr unterschiedlich aus: Die Abgrenzung gegenüber den europapolitischen Präferenzen Deutschlands ist vor allem in den staatsnational orientierten Parteien (in Tschechien also in der Liberal-Konservativen und bei den Kommunisten) zu einem Identifikationsthema geworden. Die tschechische ODS versuchte der deutschen „föderalistischen Politik" entgegenzutreten und sie auszubalancieren.[65] Eine viel radikalere Haltung bezog allerdings die Regierung von Lech Kaczynski, die den früheren polnischen Regierungen „eine Vasallen-Politik gegenüber der Europäischen Union und ihren größten Mitgliedern, vor allem gegenüber Deutschland" vorwarf.[66] Unterschwellig wird die europäische Integration als ein deutsches Projekt wahrgenommen. Auch der tschechische Präsident hatte zunächst vor den Bemühungen der deutschen Ratspräsidentschaft gewarnt und später die Ergebnisse des EU-Gipfeltreffens vom Juni 2007 als einen Schritt in die falsche Richtung abgelehnt.[67]

Schlussfolgerungen

Die Argumente der ideologisierten Wahrnehmung der europäischen Integration aus den 1950er bis 1980er Jahren sind – außer bei der radikalen Linken – zumeist schon vor dem Jahre 1989 irrelevant geworden. Das ehemalige Bild von der Europäischen Gemeinschaft als eines Feindes ist nach dem Zerfall des Ostblocks durch das alternativlose Streben nach dem EU-Beitritt ersetzt worden. Der Beitrittsprozess und die ersten Erfahrungen der EU-Mitgliedschaft führten dann zu einem differenzierten Europabild. Heute überwiegt eine recht positive und pragmatische Sichtweise. Einzelne Themen der ehemaligen Ostblock-Propaganda werden jedoch in veränderter Form weiter diskutiert – und spiegeln auch aktuelle ideologische und kulturelle Präferenzen wider. Eine dezidierte Meinung über die Europäische Union haben vor allem die Vertreter von euroskeptischen Konzepten unter den Eliten.

Ostmitteleuropa zeigte eine historisch beispiellose Kongruenz der außenpolitischen Orientierung nach dem Jahr 1989: die Region, die in der Geschichte immer wieder Spaltungen, innere Konflikte und äußere Vorherrschaft erfahren hat, hat sich beim Streben nach der Integration in den Westen einig gezeigt. In ihrer Alternativlosigkeit erinnert diese Ausrichtung an Konrad Adenauers außenpolitischen Ansatz in der Bundesrepublik – inklusive der Vernachlässigung der Dimensionen der Außenpolitik, die über den euro-atlantischen Rahmen hinausgingen. Deutschland ist vor allem für die tschechische wie auch die polnische Europapolitik derjenige Partner, mit dem die häufigsten und beständigsten Kontakte bestehen.

Im Prozess der schrittweisen Differenzierung des Europabildes haben die Römischen Verträge eine fundamentale Bedeutung: Denn sie umreißen den Kernbestand des Grundkonsens der maßgeblichen politischen Kräfte, der den EU-Beitritt ermöglichte. Über die Römischen Verträge hinaus – also in Bezug auf die Entwicklungen vom Maastrichter Vertrag bis zum Verfassungsvertrag für Europa – ist die politische Szene vor allem in Tschechien und Polen weitgehend gespalten. Fällt die ‚Rückkehr nach Europa' mit einer ‚Rückkehr zum Nationalstaat'

---

64 Anna Kadeřábková: Challenges for the Competitiveness of the Czech Republic Within the EU, in: Šikula/Hvozdíková (Hrsg.): Performance and Perspectives of the European Union as Seen by the New Member States, 2006, S. 26-34, hier S. 30.

65 Vlastimil Havlík: Česká republika, in: Havlík/Kaniok (Hrsg.): Euroskepticismus a země střední a východní Evropy, 2006, S. 61-82, hier S. 68.

66 Pior Buras: Gelingt Europa gemeinsam? Polens Europapolitik und die deutsche EU-Ratspräsidentschaft, Konrad-Adenauer-Stiftung, Warschau 2005, S. 6, abrufbar unter: http://www.kas.de/db_files/dokumene/7_dokument_dok_pdf_11062_1.pdf (letzter Zugriff: 10.09.2007).

67 Václav Klaus: EU in der Zeit nach der deutschen EU-Präsidentschaft, Rede an der Festakademie des Herbert-Batliner-Europainstituts, Salzburg, 28.07.2007, abrufbar unter: http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=QWmp6ua0t5rc (letzter Zugriff: 10.09.2007).

zusammen? In der Politik der staatsnational orientierten Parteien scheint es so zu sein. Sich von Deutschland und Deutschlands Europapolitik abzugrenzen spielt dabei eine wichtige Rolle.

Die Öffentlichkeit steht dem Bild der Europäischen Union als einer Wohlfahrts- und Friedensgemeinschaft am nächsten. In allen gesellschaftlichen Schichten ist die Europäische Union als Wirtschafts- und Stabilitätsgemeinschaft akzeptiert. Vor allem ihr Bild als Gemeinschaft der postmaterialistischen Werte und als Sicherheitsgemeinschaft spaltet aber die politischen Eliten.

Es ist richtig, dass der EU-Beitritt keine parteipolitische Polarisierung im Sinne eines langfristigen *cleavage* bewirkte, sondern umgekehrt die schrittweise Europäisierung vorantreibt – auch die der euroskeptischen Parteien.[68] Der disziplinierende Effekt des Beitritts ist allerdings weggefallen. Die europapolitische Polarisierung der Eliten und der enge Rahmen des gesellschaftlichen Konsens erschweren die Profilierung der Europapolitik und ihre effektive Ausübung. Auch aus diesem Grund ist die Bilanz der tschechischen Aktivitäten bei den EU-Gipfeln und Ratssitzungen „als bescheiden zu bewerten".[69]

Inwieweit die Polarisierung auch ein Nachhall der ideologisierten Präsentation der europäischen Integration in Zeiten des Kalten Krieges ist, dürfte ein Thema für die weitere Forschung sein. Vielfach scheint es vor allem das damalige Verständnis der Politik als eines Kampfes zwischen unvereinbaren Gegensätze zu sein, das heute den Elitendiskurs über die Europäische Union bestimmt.

68 Michael Baun/Jakub Dürr/Dan Marek/Pavel Šaradín: The Europeanization of Czech Politics: The Political Parties and the EU Referendum, in: Journal of Common Market Studies 2/2006, S. 249-280, hier S. 274.

69 Kristína Larischová: Tschechien, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 409-412, hier S. 412.

Gute Praxis bricht formale Widerstände: Entwicklungschancen für das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg

*Julia Lieb**

Hohe Ziele – Verhaltene Mittel

Die Idee eines Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs für die Europäische Union geht auf den Europäischen Rat von Köln 1999 zurück und wurde seitdem insbesondere von Frankreich und Deutschland vorangetrieben.[1] Einen entscheidenden Impuls für die Umsetzung des Kollegs gab der sogenannte ‚Pralinengipfel' im April 2003 im belgischen Tervuren, auf dem sich Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg im Kontext der US-geführten Irakintervention für eine Stärkung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimension der Europäische Union aussprachen. Der Gipfel der vier erklärten Gegner des Irakkrieges wurde teilweise als ‚antiamerikanische' Initiative und als Konkurrenz zur Fortentwicklung transatlantischer Strukturen aufgefasst.[2] Beteuerungen seitens der Initiatoren, dass es sich allein um flankierende Maßnahmen in Übereinstimmung mit Zielen und Funktionen der NATO handle, konnten vehemente innereuropäische Kritiker wie beispielsweise Großbritannien zwar besänftigen, setzten dem Projekt allerdings klare Grenzen. So einigte sich der Ministerrat auf ein rein ‚virtuelles' und damit sitzloses Kolleg mit schwachen Strukturen und ohne eigenes Budget.

Im November 2003 billigte der Ministerrat zunächst Eckdaten einer EU-Ausbildungspolitik für den Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und im September 2004 dann ein EU-Ausbildungskonzept.[3] Ein erster ESVP-Pilotkurs fand 2004 noch vor der endgültigen Übertragung von Verantwortlichkeiten auf die europäische Ebene statt.[4]

Aufbauend auf der Arbeit verschiedener nationaler und europäischer Arbeitsgruppen konnte das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg (ESVK) im Juli 2005 durch eine Gemeinsame Aktion des Rates (GA) formell seine Arbeit aufnehmen.[5] Erklärtes, ambitioniertes Ziel des Kollegs ist demnach die „Festigung einer Europäischen Sicherheitskultur".[6] Den Ausbildungsteilnehmern soll dabei ein Verständnis für die diversen Aspekte der ESVP sowie deren Einbettung in den Gesamtkontext der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vermittelt und der Sachverstand auf den verschiedenen Ebenen europä-

* Julia Lieb, M.E.S., Villigst-Stipendiatin, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Vgl. Michel Monnier/Jean-Luc Cuny: Le Collège européen de sécurité et de défense: ‚success story'?, in: Défense nationale et sécurité collective, Februar 2007, S. 21-30, hier S. 22-23.

2 Vgl. Washington Post: European Leaders Form Pact To Boost Defense Cooperation – Foes of Iraq War Seek to Operate Independendly of U.S., 30.04.2003.

3 Rat der EU: Entwurf einer EU-Ausbildungspolitik im Bereich der ESVP, Dok. 14520/03 vom 07.11.2003; Rat der EU: Entwurf eines EU Ausbildungskonzepts, Dok. 12035/04 vom 01.09.2004.

4 Monnier/Cuny: Le Collège européen de sécurité et de défense, 2007, S. 24.

5 Gemeinsame Aktion zur Einrichtung eines Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs, 2005/575/GASP vom 18.07.2005, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 194 vom 26.07.2005.

6 Gemeinsame Aktion, Artikel 3(a).

ischer und nationaler Institutionen insgesamt erhöht werden. Zudem soll betroffenen Akteuren und Institutionen die Vernetzung und der Austausch erleichtert werden.

Strukturen

Das ESVK stellt ein Netzwerk „nationaler Institute, Kollegs, Akademien und anderer Stellen, die sich innerhalb der EU mit Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik befassen“[7] dar. Seitens der EU-Institutionen wird es durch das Institut für Sicherheitsstudien in Paris (EU ISS) unterstützt. Beteiligt sind unterschiedliche Einrichtungsformen aus einer Vielzahl von Mitgliedstaaten der Europäischen Union. (Siehe hierzu Tabelle 1.) Damit ist ein ungefähres Abbild der diversen in der Europäischen Union vorhandenen Sicherheits- und Verteidigungskulturen sowie eine gewisse inhaltliche Breite des ESVK gewährleistet.

Ein Lenkungsausschuss und ein akademischer Exekutivrat verantworten die Ausrichtung und Durchführung der Ausbildungsmaßnahmen. Ein ständiges ESVK-Sekretariat ist im Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union angesiedelt. Die Verantwortung liegt hier allerdings vornehmlich bei einem einzelnen leitenden Beamten, der nur punktuell auf die Unterstützung des Politischen Stabs und der für die Außen- und Außenwirtschaftsbeziehungen zuständigen Generaldirektion E (Direktion 8 für Verteidigungsfragen) zurückgreifen kann. Eine insbesondere aus den Reihen des Kollegs geforderte stärkere Institutionalisierung des Sekretariats und eine angestrebte Personalaufstockung konnten in einer ersten Rekrutierungsrunde 2005 nicht realisiert werden. Letztere hätte durch die in der GA vorgesehene Entsendung von zwei nationalen Delegierten zur Verstärkung des ESVK-Sekretariats frühzeitig gewährleistet werden müssen. Die Mitgliedstaaten zeigten sich hier allerdings zunächst nur wenig bereit, geeignete nationale Experten zu entsenden und zu finanzieren. Im August 2007 wurde nun aber eine nach Ansicht Beteiligter vielversprechende neue Auswahlrunde mit qualifizierten Kandidaten eingeleitet.[8]

An den Ausbildungsmaßnahmen sowie an deren Durchführung beteiligen sich das Ratssekretariat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament. Deren Referenten und Räumlichkeiten tragen zur erfolgreichen Umsetzung der Ausbildungsprogramme – insbesondere der Maßnahmen in Brüssel – bei. Die Kontakte des ständigen Sekretariats zur EU-Kommission sind regelmäßig und nach Angaben Beteiligter konstruktiv.[9] Kommissionsvertreter der Generaldirektion RELEX (Außenbeziehungen) sind hier in ein kleines informelles ‚ESVP-Ausbildungs-Team‘ im Ratssekretariat eingebunden. Das ESVK kann damit auf funktionierende, aber eben sehr schwach institutionalisierte Strukturen aufbauen.[10]

Die Finanzierung des ESVK wird durch die Mitgliedstaaten und die beteiligten Einrichtungen auf nationaler und europäischer Ebene sowie durch die Teilnehmer der Ausbildungsprogramme gewährleistet. Auf mitgliedstaatlicher Seite ist die Bereitschaft, die einzelnen Ausbildungsmaßnahmen mit finanziellen Mitteln auszustatten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Eine Finanzierung des Kollegs aus dem EU-Haushalt wurde bislang nicht in Erwägung gezogen. Seine Möglichkeiten bleiben damit klar begrenzt.[11]

---

7 Gemeinsame Aktion, Artikel 1(2).

8 Informationen aus dem Generalsekretariat des Rates der EU. Vgl. zudem Jahresbericht des ESVK 2006, SC/2006/07 REV 1 vom 12.03.2006, S. 3 und Jahresbericht des ESVK 2007, SC/2007/010 REV 1 vom 28.03.2007, S. 6.

9 Vgl. Jahresbericht 2006, S. 4; Jahresbericht 2007, S. 2.

10 Informationen aus dem Generalsekretariat des Rates der EU.

11 Gemeinsame Aktion, Artikel 11. Vgl. auch Monnier/Cuny: Le Collège européen de sécurité et de défense, 2007, S. 26.

Tabelle 1: Am ESVK bisher beteiligte mitgliedstaatliche Institute

Land	Einrichtung	Homepage	Sitz
Baltische Staaten	Baltic Defence College / Baltisches Verteidigungskolleg	http://www.bdcol.ee	Tartu
Belgien	Institut Royal Supérieur de Défense (IRSD/KHO) / Königliches Verteidigungsinstitut	http://www.mil.be/rdc	Brüssel
Deutschland	Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS)	http://www.baks.bundeswehr.de	Berlin
Finnland	Tervetuloa Maanpuolustuskorkeakouluun / Nationale Verteidigungsuniversität	http://www.mpkk.fi	Helsinki
Frankreich	Institut des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN) / Nationales Institut für Verteidigungsstudien	http://www.ihedn.fr	Paris
Griechenland	Diplomatische Akademie und Nationales Verteidigungskolleg	www.mfa.gr / www.setha.mil.gr	Athen
Großbritannien	Defence Academy of the United Kingdom / Britische Verteidigungsakademie	http://www.defac.ac.uk	Shrivenham
Italien	Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze (ISSMI) / Nationales Verteidigungsinstitut	http://www.difesa.it/SMD/CASD/Istituti+militari/ISSMI	Rom
Niederlande	Institut Defensie Leergangen (IDL) / Niederländische Verteidigungsakademie	http://www.nederlandsedefensieacademie.nl	Den Haag
Österreich	Landesverteidigungsakademie	http://www.bundesheer.at/organisation/beitraege/lvak	Wien
Polen	Akademia Obrony Narodowej / Nationale Verteidigungsakademie	www.aon.edu.pl	Warschau
Portugal	Instituto da Defesa Nacional / Nationales Verteidigungsinstitut	http://www.idn.gov.pt	Lissabon
Rumänien	Colegiul National de Aparare / Nationales Verteidigungskolleg	http://www.unap.ro/ro/unitati/cnap/cnap.html	Bukarest
Schweden	Försvarshögskolan / Nationales Verteidigungskolleg	http://www.fhs.se/sv	Stockholm
Slowenien	Ministrstvu za obrambo / Nationales Verteidigungsministerium (Institut)	http://www.mors.si	Ljubljana
Spanien	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) / Zentrum für Nationale Sicherheitsstudien	http://www.ceseden.es	Madrid
Tschechien	Vítejte na Univerzitì obrany / Nationale Verteidigungsuniversität	http://www.unob.cz	Brno
Ungarn	Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem / Nationale Verteidigungsakademie	http://www.zmne.hu	Budapest

Quelle: Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union

Ausbildung

Hauptaufgabe des ESVK ist es, Ausbildungsmaßnahmen der Europäischen Union im strategischen Bereich der ESVP in einem umfassenden Ansatz zu organisieren und durchzuführen.[12] Hierfür werden insbesondere zwei Ausbildungsformen angeboten: ESVP-Lehrgänge auf hohem Niveau (sogenannte High-Level Courses, HLC) und Orientierungsseminare.[13]

Die Orientierungskurse dienen der Erlangung grundlegender Kenntnisse über die ESVP. Vier bis fünf jeweils wöchentliche Seminare für circa 60 Teilnehmer werden jährlich vorzugsweise in Brüssel durchgeführt, da hier die Kosten gering gehalten und die Nähe zu relevanten Akteuren für die Ausbildungsmaßnahmen genutzt werden können. Die Seminare richten sich an ein breites Teilnehmerfeld von Angehörigen der Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten der Europäischen Union (in Deutschland auf der A13/A14-Ebene) aber seit Kurzem auch Vertretern von Drittstaaten und internationalen Organisationen. Diese Öffnung des Programms wurde unter österreichischer EU-Ratspräsidentschaft erwirkt und allgemein als positiv bewertet.[14]

Der Teilnehmerkreis der HLC, die das Flaggschiff des ESVK darstellen, ist enger gefasst. Hier soll mitgliedstaatliches Führungspersonal aus dem zivilen und militärischen Bereich, das mit strategischen Aspekten der ESVP in Berührung kommt und Karriereambitionen in diesem Feld hat, angesprochen werden. Auch Angehörigen von EU-Institutionen steht die Teilnahme offen. Die Lehrgänge werden in fünf einwöchigen Modulen über einen Zeitraum von sieben Monaten und für wiederum circa 60 Teilnehmer angeboten. Die beteiligten Einrichtungen halten die Kurse in der Regel jeweils an ihrem Sitz ab, teilweise in Brüssel und auch in Kooperation mit weiteren Institutionen des Netzwerks. Die fünf Module des HLC bauen inhaltlich aufeinander auf und gliedern sich in die Themenfelder Grundlagen der ESVP, Krisenmanagementfähigkeiten, Krisenmanagementoperationen, ESVP im regionalen Kontext und Zukunft der ESVP. (Zur Ausrichtung der HLC im Zeitraum 2006-2008 siehe Tabelle 2.)

Die Inhalte und der Ablauf der beiden Ausbildungsmaßnahmen werden von den Beteiligten insgesamt als positiv gewertet. Dennoch unterstreichen die regelmäßigen Evaluierungen der Programme auch, dass die Standardcurricula der Seminare und Module weiter verfeinert und den Bedürfnissen der jeweiligen Teilnehmer angepasst werden müssten. Ebenso stellt sich die Herausforderung einer zielgerichteten und ausgewogenen Zusammenführung ziviler und militärischer Aspekte und Teilnehmer im Kolleg. In den Reihen des ESVK selbst wird das gegenwärtige Übergewicht militärischer Elemente in der Ausbildung durchaus eingestanden.[15]

Der begrenzte Wirkungsbereich des ESVK ist sicher auf die ressourcenbedingten geringen Teilnehmerzahlen zurückzuführen.[16] Innerhalb des Kollegs werden nun neue Ausbildungsinhalte und -formen diskutiert und teilweise umgesetzt. Nach einem Pilotkurs für führendes Personal der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit nationaler Regierungseinrichtungen

12 Vgl. Hans-Bernhard Weißerth: Das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg: wesentliches Instrument zur Weiterentwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Sicherheit und Frieden 1/2007, S. 11-14, hier S. 12.

13 Zu den folgenden Erläuterungen siehe insbesondere Weißerth: Das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg, 2007, S. 13-14 sowie den Entwurf über die Modalitäten der Arbeitsweise des ESVK, Rat der EU, Dok. 9184/2/05 REV 2, S. 7ff.

14 Vgl. Jahresbericht 2006, S. 5.

15 Vgl. Jahresbericht 2006, S. 4-5; Jahresbericht 2007, S. 1ff.

16 Vgl. Weißerth: Das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg, 2007, S. 14.

im November 2006 wurde diese neue Ausbildungsform als fester Bestandteil in die kommenden Jahresprogramme des ESVK übernommen.[17]

Nachgedacht wird über Intensivkurse für hochrangige Entscheidungsträger sowie für die Sonderbeauftragten der Europäischen Union, betroffene Missionsleiter und militärische Kommandierende. Im Gespräch sind zudem eine Ausweitung der Ausbildungsmaßnahmen auf Rechtsberater und politische Berater im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik als auch eine Fokussierung auf spezifische Regionen oder horizontale Themen.

Tabelle 2: Ausrichtung der ESVP High-Level Kurse des ESVK im Zeitraum 2006-2008

Modul	Ort	Ausrichtend	Unterstützend (finanziell/ logistisch)
1. Einführungsseminar			
2006-2007	Brüssel	IRSD/KHID, Ratssekretariat und Kommission	Niederlande Luxemburg
2007-2008	Brüssel	IRSD/KHID, Ratssekretariat und Kommission	Niederlande Luxemburg
2. Krisenmanagementfähigkeiten			
2006-2007	Paris	IHEDN	
2007-2008	Lissabon	Portugiesisches Verteidigungsinstitut	BAKS
3. Krisenmanagementeinsätze			
2006-2007	Athen	Griechische diplomatische Akademie und nationales Verteidigungskolleg	Italien Österreich
2007-2008	Prag	Tschechische Verteidigungsuniversität	Großbritannien
4. ESVP im regionalen Kontext			
2006-2007	Madrid	CESEDEN	Polnische diplomatische Akademie
2007-2008	Tartu	Baltisches Verteidigungskolleg	Österreichische Verteidigungsakademie
5. Zukunft der ESVP			
2006-2007	Berlin	BAKS	
2007-2008	Ljubljana	Slowenisches nationales Verteidigungsinstitut	

Quelle: EU Trainingsmaßnahmen im Bereich der ESVP 2006-2009, von EU-Organen und Mitgliedstaaten ausgerichtete Kurse, abrufbar unter: www.consilium.europa.eu (letzter Zugriff: 08.08.2007).

Wille und Weg zur Revision der Gemeinsamen Aktion

Die schwache Institutionalisierung und die begrenzten Möglichkeiten des ESVK stehen im Gegensatz zur steigenden Nachfrage nach dessen Ausbildungsprogrammen. Insgesamt

17 Informationen aus dem Generalsekretariat des Rates der EU. Vgl. zudem Jahresbericht 2007, S. 3.

übersteigen die Teilnehmerbewerbungen – die auch immer zahlreicher aus Großbritannien eintreffen – regelmäßig die vorhandenen Kapazitäten. Die von Beteiligten als „gut bis hervorragend" bewertete Ausbildung und der Wirkungsbereich des ESVK hat damit wohl einige der ursprünglichen Widerstände beseitigt.[18]

Unter portugiesischer EU-Ratspräsidentschaft wird nun, wie in Artikel 13 der GA vorgesehen, ein Bericht über die „Tätigkeiten und Perspektiven des ESVK" erarbeitet und an den Rat übermittelt. Dieser Bericht soll dann als Grundlage für eine Revision der GA dienen, die bis zu deren Auslaufen im Juli 2008 unter slowenischer Präsidentschaft beschlossen und unter französischer Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 umgesetzt werden müsste.[19]

Die Überarbeitung der GA könnte zur Einrichtung stärker belastbarer, permanenter Strukturen und hiermit einhergehend zur Lösung der Personal- und Haushaltsprobleme genutzt werden, sowie die Frage der Rechtspersönlichkeit klären und weitere Defizite des ESVK beheben. Ebenso besteht aber die Möglichkeit, den Status quo fortzuschreiben oder die Aktivitäten des ESVK zurückzufahren. Eine Zurückstufung oder gar Abschaffung des Kollegs steht aufgrund seines bisherigen Erfolgs zwar nicht zur Debatte. Allerdings sträuben sich insbesondere Großbritannien und die Tschechische Republik gegen einen Ausbau permanenter Strukturen.[20]

Die Schlüsselfrage wird damit sicherlich die Haltung Großbritanniens in den Verhandlungen darstellen. Die britische Seite wäre in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass sie einer der aktivsten Nutzer des ESVK ist.[21] Ein sicher nicht uninteressanter weiterer Hinweis für die erweiterungsfreudigen Briten wäre die mögliche Einbindung von Kandidatenländern und Drittländern in die Ausbildungsmaßnahmen des Kollegs, um die Teilnehmer aus diesen Staaten rasch an den politischen Besitzstand der Europäischen Union heranzuführen. Ebenso könnte die verstärkte Kooperation des ESVK mit anderen sicherheits- und verteidigungspolitischen Instituten wie dem NATO-Verteidigungskolleg helfen, britische Vorbehalte zu überwinden.

Wahrscheinlich ist ein Einlenken Londons aber nur, wenn es gelingt, den konkreten Mehrwert einer stärkeren Strukturierung des ESVK stichhaltig zu begründen. Zudem müsste dem Eindruck entgegengewirkt werden, dass eine Institutionalisierung des Kollegs die nationale Autonomie der Aus- und Fortbildungspolitik Großbritanniens in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Frage stellt. Die Verhandlungen zum ESVK werden parallel zur Regierungskonferenz über den Reformvertrag geführt. Großbritannien hat im Mandat hierzu zwei rechtlich unverbindliche Erklärungen durchgesetzt, die die Wahrung der nationalen Eigenständigkeit in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik betonen.[22] Im Hinblick auf die Ratifikation des neuen Reformvertrages wäre daher auch bei den ESVK-Beratungen darauf zu achten, dass diese britischen Sonderanliegen respektiert werden.

Stellt sich bei den Gesprächen zum ESVK heraus, dass unüberbrückbare Differenzen zwischen den Verhandlungspartnern bestehen, so erscheint die Beibehaltung des Status quo als einzig gangbarer Ausweg, um sich langfristig – in Erwartung der mit dem Reformvertrag rechtlich verbindlich sanktionierten Reformen der GASP und der ESVP – mit einer grundlegenden Neuauflage des Kollegs auseinanderzusetzen. Wünschenswert wäre es in diesem

18 Vgl. Jahresbericht 2006, S. 5; Jahresbericht 2007, S. 1-2, 4 und 11ff.

19 Vgl. Monnier/Cuny: Le Collège européen de sécurité et de défense, 2007, S. 28ff. (Der Zeitplan der beiden Autoren wurde für diesen Artikel aktualisiert).

20 Informationen am ESVK Beteiligter.

21 Vgl. Jahresbericht 2007, S. 11ff.

22 Siehe Mandat für die Regierungskonferenz 2007, Rat der EU, Dok. 11218/07 vom 26.06.2007.

Fall, zumindest konsensfähige institutionelle Verbesserungen für die laufende Arbeit des Kollegs zu vereinbaren (Personalaufstockung des Sekretariats).

Entwicklungschancen

Insgesamt bieten sich für eine Beschleunigung der Reform des ESVK zahlreiche Anknüpfungspunkte an. Diese sollten von den das ESVK befürwortenden Akteuren in die Verhandlungen eingebracht werden.

Institutionalisierung vorantreiben

Die Schaffung eines personell und institutionell vollwertigen ständigen Sekretariats ist eine notwendige Bedingung für die Weiterentwicklung und Identität des ESVK.[23] Nur eine zentrale Koordinierung seiner Aktivitäten garantiert eine kohärente Ausrichtung des Kollegs und seine Sichtbarkeit im EU-Gefüge. Administrative Zentralisierung und operative Vernetzung nationaler Institute könnten sich hierbei ergänzen. Die mitgliedstaatlichen Teilnehmerinstitute würden bei dieser autonomieschonenden Reform weiterhin die Hauptverantwortung für die Ausbildungsmaßnahmen tragen und durch eine zentrale Koordinierungs-, Planungs- und Bewertungsstelle entlastet werden. Die nationalen Ausbildungsinstitute könnten von dieser Konstellation zugleich einen Zugewinn an Expertise sowie eine stärkere Einbindung in aktuelle ESVP-Entwicklungen erwarten.

Um Rolle und Auftrag des ESVK zu stärken, sollte der Personalpolitik aber auch der Frage der institutionellen Verankerung und der Rechtspersönlichkeit des ESVK größere Bedeutung beigemessen werden. Klärungsbedürftig wäre in diesem Zusammenhang ebenso die Repräsentation des Kollegs nach außen durch einen eindeutig dafür bestimmten Vertreter. Verbesserungswürdig sind zudem die Entscheidungsverfahren im Lenkungsausschuss und im akademischen Exekutivrat. Diese gestalten sich teilweise als ineffektiv und zu zeitintensiv.[24]

Materielle und ideelle Unterstützung

Eine Ausweitung der Ausbildungsmaßnahmen und Aktivitäten des Kollegs ist sicherlich nur mit einer Aufstockung finanzieller und personeller Ressourcen zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten als Hauptfinanzierer des Kollegs zeigten sich hier in der Vergangenheit häufig sehr zurückhaltend. Wenn eine Finanzierung des Kollegs künftig nicht aus dem EU-Haushalt gewährleistet werden kann, müsste der Verweis auf die bisherigen Leistungen des ESVK den notwendigen politischen Willen erzeugen, um in den Mitgliedstaaten entsprechend Mittel zu generieren.

Die Wirkung politischer Symbole sollte für einen Erfolg des ESVK nicht unterschätzt werden, denn ein Teil der bisherigen Publizität des Kollegs im Bereich der ESVP geht auch auf dessen Unterstützung von höchster Ebene zurück. So spricht der Hohe Vertreter und Generalsekretär des Rates Javier Solana jeweils die Einladungen für die HLC aus und überreicht den Teilnehmern wenn möglich im Rahmen einer feierlichen Veranstaltung ihre Abschlusszertifikate.[25]

---

23 Vgl. Jahresbericht 2006, S. 6; Jahresbericht 2007, S. 6-7.

24 Vgl. Jahresbericht 2006, S. 6; Jahresbericht 2007, S. 5ff.

25 „Javier Solana, Hoher Repräsentant der EU für die GASP gratuliert dem Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskolleg zu seinem ersten Geburtstag“, Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung S213/06.

Balance der Ausbildung garantieren

Die beschriebene modulare Ausbildung hat sich als erfolgreich erwiesen. Bei den HLC kommen die Zeitabstände von ein bis zwei Monaten zwischen den einzelnen Modulen und deren Umfang den Teilnehmern in ihren sonstigen Verpflichtungen entgegen und vermitteln ausreichend Lerninhalte.[26]

Neben der erwähnten kollegsinternen Diskussion über die Ausweitung des Ausbildungsangebots beziehen sich Vorschläge aus den Reihen des ESVK aber auf eine verbesserte inhaltliche und organisatorische Ausrichtung der Lehrpläne. Sie betreffen eine langfristigere Planung der Ausbildungsmaßnahmen, die Formulierung vergleichbarer Ausbildungsstandards in den Lehrplänen und deren Veröffentlichung, den Aufbau eines Pools ständiger und erfahrener Seminarleiter und die ausgeglichene Auswahl sowohl der inhaltlichen Ausbildungselemente als auch der Teilnehmer aus dem zivilen und dem militärischen Bereich.[27]

Zu begrüßen sind die Bemühungen innerhalb des Kollegs, derartige Punkte unter der Zielsetzung einer Formulierung eines Gesamtkonzepts zu diskutieren.[28] Für eine tatsächliche Verstärkung und Zusammenführung von Ausbildungsmaßnahmen im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich, müssten die Mitgliedstaaten allerdings eine angemessene Finanzierung gewährleisten.

Möglichkeiten des Internets nutzen

Entgegen der ursprünglichen Absichten der GA spielt das Internet als Ausbildungsplattform aufgrund der begrenzten Mittel derzeit in den Ausbildungsaktivitäten des ESVK eine marginale Rolle.[29] Mit dem Internet könnten allerdings in zweifacher Weise Verbesserungen herbeigeführt werden: Zum einen bietet webbasiertes Lernen eine kostengünstige Möglichkeit zur Ausweitung von Ausbildungsprogrammen. Zum anderen erlaubt es eine stärkere Außenwirkung des Kollegs und die gleichzeitige dauerhafte Vernetzung beteiligter Akteure und Einrichtungen. Die bereits praktizierte stärkere Zusammenarbeit mit in dieser Hinsicht erfahrenen Partnern wie der Königlichen Verteidigungsakademie Belgiens ist ein erster wichtiger Schritt zum Ausbau der Kapazitäten in diesem Bereich.[30]

Netzwerkcharakter ausbauen

Die am ESVK partizipierenden Einrichtungen stehen durch die Zusammenarbeit im Akademischen Exekutivrat, die Abstimmung von Ausbildungsprogrammen und der gelegentlich praktizierten gemeinsamen Durchführung von Ausbildungsmodulen der HLC in regelmäßigem Austausch. Allerdings sollte der unzureichenden Kontinuität in der Ausrichtung der Ausbildungsmaßnahmen des Kollegs durch verbindlichere und langfristigere Partizipationszusagen sowie der dauerhaften Einplanung nationaler Ressourcen entgegen gewirkt werden. Auch in der Intensivierung etablierter Kontakte und der Vergrößerung und Diversifizierung des ESVP-Netzwerks über die Grenzen der Europäischen Union hinaus besteht weiteres

26 Vgl. Jahresbericht 2006, S. 3; Jahresbericht 2007, S. 2.

27 Vgl. Jahresbericht 2006, S. 4-5; Jahresbericht 2007, S. 1-2.

28 Informationen aus dem Generalsekretariat des Rates der EU. Vgl. auch Jahresbericht 2006, S. 5; Jahresbericht 2007, S. 3.

29 Bislang können auf der Seite des Rates der EU, abrufbar unter: www.consilium.europa.eu (letzter Zugriff: 11.09.2007), allein die Ausbildungsprogramme im gesamten Bereich der ESVP seit 2006 eingesehen werden. Zudem steht dem ESVK nicht, wie beispielsweise dem European Diplomatic Programme (EDP), ein Intranet zur Vermittlung von Lerninhalten oder der Pflege von Kontakten zur Verfügung. (Das EDP ist ein gemeinsames Projekt von Mitgliedstaaten und EU-Organen und im Bereich der GASP angesiedelt).

30 Vgl. Jahresbericht 2007, S. 3.

Entwicklungspotenzial. In diesem Zusammenhang wäre ebenso über konkrete Anknüpfungspunkte an andere ESVP-Ausbildungsmaßnahmen (zum Beispiel im militärischen und zivil-militärischen oder im polizeilichen Bereich) nachzudenken. Die ohnehin regelmäßig stattfindenden Treffen der beteiligten Einrichtungen an den vielfältigen Ausbildungsmaßnahmen unter dem Dach der ESVP sind hier bereits richtungsweisend.[31] Nicht zu unterschätzen ist zudem der Mehrwert des Aufbaus eines Alumni-Netzwerks zur Pflege von Kontakten ehemaliger Ausbildungsteilnehmer.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Das ESVK ist zu einem „entscheidenden Akteur für die Ausbildung im Bereich der ESVP"[32] geworden. Es trägt zur Herausbildung und Stärkung einer europäischen Sicherheitskultur bei, die für eine handlungsfähige ESVP sowie die internationale Zusammenarbeit unabdingbar geworden ist.[33] Eine ambitionierte Weiterentwicklung des Kollegs könnte auch für andere Ausbildungsmaßnahmen im außen- und sicherheitspolitischen Bereich der Europäischen Union Modellcharakter erlangen und die positive Wirkung praktischer Zusammenarbeit unterstreichen. Gleichwohl müssten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die langfristigen Zielsetzungen einigen, die mit dem ESVK verfolgt werden sollen. Damit wären auch die grundlegenden Fragen des Verhältnisses des Kollegs zu bestehenden nationalen Ausbildungsmaßnahmen sowie der künftig notwendigen und wünschenswerten Inhalte und Prioritäten europäischer Ausbildung insgesamt aufgeworfen.

In den Verhandlungsrunden unter portugiesischer und slowenischer EU-Ratspräsidentschaft wird es bis Mitte 2008 darum gehen, die genannten institutionellen und ausbildungstechnischen Entwicklungschancen soweit wie möglich zu nutzen und offensichtliche Defizite zu beseitigen. Die Umsetzung einzelner Maßnahmen – wie beispielsweise eine angemessene und gesicherte Finanzierung des Kollegs über den EU-Haushalt – könnten kollegsinterne Spannungen und mitgliedstaatliche Vorbehalte abbauen. Allerdings sollte dabei die Formulierung eines belastbaren und zukunftsfähigen Gesamtkonzepts für das ESVK nicht aus den Augen verloren werden.

Den zu erwartenden britischen Widerständen sollten die Befürworter des Kollegs im Verbund begegnen. Das deutsch-französische Tandem stellt dabei nur eine Möglichkeit geeinten Auftretens dar. Auch die gegenwärtige Triopräsidentschaft von Deutschland, Portugal und Slowenien könnte hier Führungswillen zeigen und damit gleichzeitig den Interessen der kleineren Mitgliedstaaten an einer Konsolidierung der ESVP-Strukturen Rückendeckung geben. Das Europäische Parlament wäre nicht zuletzt als Teil der Haushaltsbehörde und Verfechter eines Ausbaus des ESVK frühzeitig in die Reformüberlegungen einzubeziehen.

Weiterer Reformdruck könnte schließlich mit der Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Kollegs aufgebaut werden. Dies wäre durch eine intensivere öffentliche Unterstützung von hoher politischer Ebene zu erreichen, die gerade in den einzelnen Mitgliedstaaten noch stark ausbaufähig ist.

---

31 Vgl. Jahresbericht 2006, S. 7.

32 Weißerth: Europäisches Sicherheits- und Verteidigungskolleg, 2007, S. 12; Vgl. zudem Jahresbericht 2007, S. 7.

33 Vgl. Hans-Georg Erhardt: The EU as a civil-military crisis manager: Coping with internal security governance, in: International Journal 2/2006, S. 433-450.

FORUM

Europäische Nachbarschaftspolitik nach der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – Bilanz und Ausblick

*Günter Gloser**

Die erst 2003 ins Leben gerufene Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) hat sich in kürzester Zeit zu einem Grundpfeiler in den Beziehungen der Europäische Union zu ihren Nachbarländern entwickelt. Die ENP leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung von Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in den Nachbarstaaten selbst und damit unmittelbar auch in der Europäischen Union. Eine stärkere Verflechtung mit der Europäischen Union, ebenso wie der ENP-Partner untereinander, trägt ganz wesentlich zu einer stabilen Sicherheitsarchitektur Europas bei. Sie zielt auf einen gemeinsamen Raum der Partnerschaft, Stabilität und der Solidarität mit unseren Nachbarn im Osten wie im Süden. Hierüber sind sich alle Mitgliedstaaten einig.

Obgleich die ENP im Kontext der letzten Erweiterungsrunden entstanden ist, greift sie in keiner Weise den künftigen Beziehungen zu den ENP-Partnerländern vor. Sie stellt keine Vorstufe zu einem EU-Beitritt dar, schlägt aber auch keine ‚Türen' zu. Die ENP ist dazu gedacht, neue Trennlinien zwischen der Europäischen Union und ihren Nachbarn zu vermeiden und stattdessen eine engere Vernetzung in allen Bereichen herbeizuführen. Hierzu gehört insbesondere eine wirtschaftliche Integration und eine sektorale Zusammenarbeit, aber auch engere politische und kulturelle Beziehungen. Die ENP ist ein einheitliches, kohärentes Instrument für den Süden und für den Osten. Mit Hilfe von individuell ausgehandelten Aktionsplänen gelingt es, die Heterogenität der verschiedenen ENP-Partner zu berücksichtigen und damit die notwendige Flexibilität herzustellen, um auf die unterschiedlichen Belange unserer Nachbarländer einzugehen.

Die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik unter der deutschen Präsidentschaft

Aktionspläne für eine erste Gruppe von Nachbarn (Ukraine, Moldau, Tunesien, Marokko, Israel, Jordanien, Palästinensische Gebiete) wurden bereits Ende 2004 verabschiedet. Ihre Umsetzung hat begonnen und wurde im Dezember 2006 von der Kommission im Rahmen von Fortschrittsberichten evaluiert. Im Vorfeld der deutschen Präsidentschaft konnten weitere detaillierte Aktionspläne mit den südkaukasischen Ländern Armenien, Aserbaidschan, Georgien und zuletzt, Anfang 2007, mit dem Libanon und mit Ägypten vereinbart werden. Damit bestehen nun für zwölf der 16 ENP-Partnerländer entsprechende Aktionspläne.

Vor Beginn der deutschen Präsidentschaft wurden zudem die Finanzierungsinstrumente grundlegend reformiert. Hierbei spielt das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI), das die bisherigen EU-Programme TACIS für den Osten (ohne Zentral-

* Günter Gloser MdB, Staatsminister für Europa, Auswärtiges Amt.

asien) und MEDA für den Süden ersetzt hat, eine zentrale Rolle.[1] Vorrangig sollen die im Rahmen der Aktionspläne der Europäischen Nachbarschaftspolitik vereinbarten Schwerpunkte gefördert werden. Für die Mittelallokation ist neben den Bedürfnissen und der Absorptionsfähigkeit der Partnerländer insbesondere die Umsetzung der vereinbarten Reformen maßgeblich. Insgesamt sind circa 11,2 Milliarden Euro für den Zeitraum 2007-2013 veranschlagt.

Für eine Verstetigung und zur verstärkten Unterstützung dieser Reformprozesse in den ENP-Partnerländern, aber auch zur Betonung des Gestaltungswillens der Europäischen Union hatte sich die deutsche EU-Ratspräsidentschaft zum Ziel gesetzt, die ENP weiterzuentwickeln und zu vertiefen. Aufbauend auf die Mitteilung der Kommission vom 4. Dezember 2006[2] wurde der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ein Mandat erteilt, die ENP zu stärken und dem Europäischen Rat im Juni 2007 hierüber zu berichten. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union äußerten beim Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA) vom 22. Januar ihre Unterstützung für eine intensivierte ENP. Erste konkrete Maßnahmen wurden umgesetzt. Hieran anknüpfend erstellte die Präsidentschaft sodann einen Fortschrittsbericht für den Europäischen Rat. Dieser Fortschrittsbericht enthält wichtige Bausteine für eine weitere Vertiefung der ENP. Er wurde durch den RAA am 18./19. Juni und den Europäischen Rat am 21. Juni indossiert.

Grundprinzipien der ENP

In den Schlussfolgerungen des RAA sowie insbesondere in dem Fortschrittsbericht werden nochmals die strategischen Ziele und Grundsätze der ENP betont. Die ENP ist in der EU-Außenpolitik von zentraler Bedeutung. Unsere Sicherheit und unser Wohlstand hängt maßgeblich davon ab, dass es uns gelingt, gemeinsam mit einem festen Kreis befreundeter Staaten, die gewaltigen Herausforderungen unserer Zeit, zum Beispiel in den Bereichen Energiesicherheit, Umwelt und Migration, zu bewältigen.

Die ENP ist eine umfassende Politik gegenüber unseren Nachbarn. Sämtliche Bereiche der EU-Beziehungen zum Partnerland werden hiervon erfasst. So enthalten auch die jeweiligen Aktionspläne detaillierte Vereinbarungen zu der gesamten Bandbreite der Zusammenarbeit.

Die ENP verfolgt einen leistungsbezogenen und kohärenten Ansatz. Sie richtet sich an *alle* Partner im Süden und im Osten. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen diesen beiden Regionen muss gewährleistet sein. Ein interregionaler Wettbewerb oder gar starre Allokationsquoten sollten vermieden werden. Jedes Partnerland wird nach Maßgabe der erreichten Fortschritte gefördert. Mit einer solchen leistungsbezogenen Differenzierung wird eine maßgeschneiderte Unterstützung der Partnerländer sichergestellt.

Elemente einer vertieften ENP

Die seit Einführung der ENP geschaffenen Anreize und die geleistete Unterstützung werden durch eine weitreichende wirtschaftliche Integration sowie eine verstärkte Zusammenarbeit bei sektorübergreifenden Themen noch verstärkt. Darüber hinaus fördert die ENP eine Vertiefung der regionalen Kooperation mit und insbesondere auch zwischen den ENP-Part-

---

1 Vgl. hierzu Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 310/2006, S. 1-14.

2 Europäische Kommission: Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM (2006) 726 endg.

nern, vor allem in den Sektoren Institutionenaufbau, Energie, Umwelt, Verkehr und Justiz/ Inneres. Hier geht es insbesondere um die synergetische Vernetzung bestehender Initiativen.

Unter der deutschen Ratspräsidentschaft konnte die Europäische Nachbarschaftspolitik auch in diesen Einzelbereichen inhaltlich signifikant vertieft werden. Dabei konnte auf die in vielen Bereichen bereits bestehende Zusammenarbeit aufgebaut werden. Neben der Schaffung weiterer Finanzierungsinstrumente möchte ich dabei die wirtschaftliche Zusammenarbeit, den interkulturellen Dialog, damit zusammenhängend den Gesamtansatz Migration, den Bereich Energie sowie die regionale Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum hervorheben.

Schaffung weiterer Finanzierungsinstrumente: Mit der neu eingerichteten Governance-Fazilität sollen Partner, die besonders ‚reformfreudig' und erfolgreich bei der Umsetzung der Aktionspläne waren, für ihre Bemühungen prämiert werden. Hierfür sind für den Zeitraum 2007-2013 insgesamt circa 350 Millionen Euro vorgesehen.

Daneben tritt mit der neuen Nachbarschaftsinvestitionsfazilität (NIF) ein weiteres Instrument hinzu. Hiermit sollen vor allem Darlehen europäischer Finanzinstitutionen und nationaler Entwicklungsbanken unterstützt werden, die diese in den Partnerländern im Einklang mit den Prioritäten der Europäischen Union, insbesondere aber auch für Einzelprojekte in den Bereichen Energie, Infrastruktur und Umwelt, vergeben. Ziel ist es, die Wirkung des ENPI-Finanzinstruments zu maximieren und so größtmögliche Reformimpulse in den Partnerländern auszulösen. Für die Periode 2007-2013 soll die Fazilität mit 700 Millionen Euro aus Mitteln des ENPI gespeist werden.

Zusätzlich sollen bilaterale Beiträge der Mitgliedstaaten zur Maximierung des Hebeleffekts eingebracht werden. Die Kommission hatte eine solche Fazilität (ursprünglich als Fonds gedacht) in der Mitteilung vom 4. Dezember 2006 vorgeschlagen. Die Schlussfolgerungen des RAA vom Juni sowie der Fortschrittsbericht der Präsidentschaft unterstreichen die zukünftige Rolle dieser Fazilität. Wir unterstützen die Kommission bei der Einrichtung und inhaltlichen Ausgestaltung der Nachbarschaftsinvestitionsfazilität. Sie wird die Wirkung der budgetären Hebel der Europäischen Union verbessern und die Zusammenlegung der Ressourcen der wichtigsten Geber fördern.

Stärkung der wirtschaftlichen Integration: Ein zentraler Baustein der ENP ist eine stärkere wirtschaftliche Vernetzung. Ein verbesserter Zugang unserer Partner zum Binnenmarkt ist einer der größten Anreize der ENP. Die Europäische Union öffnet ihren Markt für die Partner. Dies ist auch in einer gezielt asymmetrischen Form möglich. Deren ‚Kosten' für die Europäische Union würden durch den positiven, wirtschaftlichen wie politischen Nutzen in den Nachbarstaaten und damit in der Europäischen Union selbst weit aufgewogen. Auch die europäischen Verbraucher profitieren unmittelbar von einer solchen Marktöffnung. Ein besserer Marktzugang für die ENP-Partner ist nicht nur für die wirtschaftliche Situation der in den Partnerländern lebenden Menschen selbst, sondern auch für die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union von erheblicher Bedeutung. Dies gilt insbesondere für die Sektoren, in denen sie komparative Vorteile haben. Umgekehrt müssen aber auch die ENP-Partner ihre Märkte nach und nach öffnen und die EU-Standards in handelsrelevanten Bereichen übernehmen.

In diesem Sinne gilt es vor allem, die Verhandlungen mit der Ukraine über ein ‚vertieftes Abkommen' zügig fortzusetzen. Dabei handelt es sich um ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine in Nachfolge des 2008 auslaufenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommens. Mehrere Verhandlungsrunden haben bereits unter der deutschen Ratspräsidentschaft stattgefunden. Nach dem Beitritt der Ukraine zur WTO können auch die Verhandlungen über das im Rahmen des vertieften Abkommens vorgesehene Freihandels-

abkommen aufgenommen werden. Der erfolgreiche Abschluss dieses ‚Vorzeigeprojekts' hätte auch Modell- und Signalwirkung für die anderen Partner. Dies gilt – spiegelbildlich für den Süden – auch für ein ‚Statut avancé' für Marokko. Hierzu wurden unter deutscher Präsidentschaft die Arbeiten aufgenommen. Ein ‚vertieftes Abkommen' im Rahmen der ENP könnte ein wichtiges Signal für die südlichen Partner sein, dass sich Reformen lohnen. Beide Länder, die auch als erste in den Genuss der Mittel aus der neu geschaffenen Governance-Fazilität kommen, wären damit Musterbeispiele für eine inhaltlich intensivierte ENP.

Bei weiteren Partnerländern sollten wir mit der Umsetzung der ENP zeitnah Fortschritte erzielen. So sollten der Republik Moldau zunächst autonome Zollpräferenzen gewährt werden. Ferner werden zur Zeit Machbarkeitsstudien über Freihandelsabkommen mit Armenien und Georgien erstellt.

Stärkung des Dialogs zu interkulturellem Austausch und Migration: Die Europäische Nachbarschaftspolitik soll in die Bevölkerung hineinwirken. Wichtig ist, dass die Bürger – in den Mitgliedstaaten wie auch in den Partnerländern – ganz konkret im täglichen Leben von den Vorteilen der ENP profitieren. Hierbei spielt die Stärkung des interkulturellen Austausches durch die Förderung der Mobilität zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den ENP-Ländern eine wichtige Rolle. Dem dienen zahlreiche Visaerleichterungsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Ländern im Osten beziehungsweise Südosten der Europäischen Union (unter anderem mit den ENP-Partnern Ukraine und Moldau). Die Europäische Union hat ferner beschlossen, für bestimmte Personengruppen aus den östlichen Nachbarstaaten, die an ENP-Veranstaltungen teilnehmen, Visaerleichterungen vorzunehmen. Dies baut auf Regelungen auf, die seit 2003 für Bürger aus den südlichen Partnerstaaten gelten. Die Erleichterung der Mobilität trägt wesentlich zur Stärkung des unverzichtbaren interkulturellen Dialogs bei.

Vor allem den jungen Generationen sollte ein intensiver Austausch ermöglicht werden. Ausbildungsmaßnahmen wie zum Beispiel neue Stipendien im Rahmen des Erasmus-Mundus-Programms sollten daher weiter ausgeweitet werden.

Gleichzeitig liegt es im gemeinsamen Interesse, eine verbesserte Steuerung der Migration zu erreichen. Hierbei geht es um den gemeinsamen Schutz der Grenzen, die Eindämmung der illegalen Migration und die Bekämpfung von Menschenhandel und Schleuserkriminalität, zum Beispiel durch die Beteiligung der ENP-Länder an Operationen der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex.

Das Phänomen Migration umfassend zu betrachten, das heißt auf Basis eines partnerschaftlichen Dialogs mit Herkunfts- und Transitländern einerseits die positiven – zum Beispiel entwicklungsfördernden – Aspekte der Migration zu nutzen und andererseits die negativen zu verringern und gezielt Armut zu bekämpfen, um an den Ursachen der Migration anzusetzen, ist die Grundidee des sogenannten Gesamtansatzes Migration, den die Europäische Union im Dezember 2005 verabschiedet hat. Unter deutscher Präsidentschaft wurde diese Strategie weiter fortentwickelt: Zum einen soll das Engagement für Afrika und den Mittelmeerraum verstärkt werden, zum anderen werden durch die Verabschiedung eines konkreten Aktionsplans für die östlichen und südöstlichen EU-Nachbarregionen nunmehr im Sinne einer geographischen Ausgewogenheit auch die dortigen ENP-Partnerländer in den Blick genommen.

Hervorzuheben ist insoweit das innovative Konzept der sogenannten Mobilitätspartnerschaften, das – sofern der Europäische Rat im Dezember 2007 entsprechend entscheidet – in Pilotpartnerschaften mit zwei bis drei Drittländern getestet werden soll. Solche Partnerschaften sollen einen Beitrag zu einer kohärenten Migrationspolitik leisten, indem – unter Beachtung der nationalen Zuständigkeiten und der spezifischen Bedürfnisse der Arbeitsmärkte –

Maßnahmen zur Nutzung der Vorteile gut geregelter, legaler Migration mit Maßnahmen zur Eindämmung der illegalen Migration, zum Schutz von Flüchtlingen und zur gezielten Armutsbekämpfung kombiniert werden.

Energiebereich: Als sektorale Form der Zusammenarbeit ferner hervorzuheben ist der Bereich der Energie. Viele Nachbarstaaten der Europäischen Union liefern Erdgas und Erdöl oder fungieren als wichtige Transitstaaten. Zudem besteht in vielen Ländern ein großes Potenzial für den Einsatz erneuerbarer Energien wie Solar- und Windenergie oder Biomasse. Im Rahmen der ENP wird daher die Zusammenarbeit im Energiebereich stetig vertieft. Im Vordergrund stehen dabei die Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Erleichterung von Investitionen und des Handels, der Austausch und die Unterstützung bei Energieeffizienz, erneuerbaren Energien und Energietechnologien und die Verständigung über energiepolitische Fragen. Als Instrumente können spezielle Vereinbarungen wie mit der Ukraine, multilaterale Foren und dazugehörige Arbeitsgruppen oder konkrete Projekte und Vorhaben dienen.

Besonders weitgehend ist die geplante Ausdehnung der für die Staaten Südosteuropas mit EU-Beitrittsperspektive konzipierten Energiegemeinschaft auf die Ukraine und die Republik Moldau, die dort bereits Beobachterstatus haben. Die Mitglieder dieser Gemeinschaft übernehmen das EU-Recht in den Bereichen Strom und Gas. So entsteht mittelfristig ein großer gemeinsamer Markt für Strom und Gas. Mit der Ukraine ist vereinbart, dass sie die aus der Governance-Fazilität zur Verfügung stehenden Mittel für das Jahr 2007 (22 Millionen Euro) unter anderem als Budgethilfe zur Unterstützung der Infrastruktur beziehungsweise als Hilfe bei der Umsetzung der Ukraine-Energiestrategie und des Energiekapitels im Aktionsplan verwendet.

Regionale Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum: Deutschland hat im Vorfeld und während der deutschen EU-Präsidentschaft die Entwicklung einer intensivierten EU-Politik gegenüber der Schwarzmeerregion angestoßen, mit dem Ziel, regionale Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum zu fördern und die Beziehungen der Region mit der Europäischen Union auf allen Ebenen auszubauen. Der Schwarzmeerraum ist nicht nur wegen seiner beträchtlichen Krisenanfälligkeit von strategischer Bedeutung für die Europäische Union, sondern auch wegen seines großen wirtschaftlichen Potenzials. Mit dem EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens ist die Europäische Union zum Schwarzmeeranrainer geworden. Damit steigt das unmittelbare Interesse der Europäischen Union an Modernisierung und Stabilität der Schwarzmeerregion. Die Ratsschlussfolgerungen vom 14. Mai 2007 sowie der vom RAA am 18. Juni 2007 und Europäischen Rat am 21./22. Juni 2007 indossierte Präsidentschaftsbericht zur Weiterentwicklung der ENP sind Ausdruck des EU-Konsenses über die strategische Bedeutung des Schwarzmeerraums.

Die Schwarzmeersynergie-Initiative bezweckt vor allem eine praktische und ergebnisorientierte Zusammenarbeit in Bereichen mit grenzüberschreitender Bedeutung, in denen durch eine verbesserte regionale Kooperation Synergien geschaffen und Ressourcen effizienter genutzt werden können. Eine solche regionale Komponente ergänzt die bilateralen Maßnahmen der Europäischen Union für die Länder der Region. Die Kernbereiche für diesen regionalen Ansatz sind unter anderem Energie, Umwelt, Verkehr/Transport, Migrationsfragen, Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie Zusammenarbeit auf der Ebene der Zivilgesellschaft. Hier decken sich die Interessen der Europäischen Union und der Länder der Region.

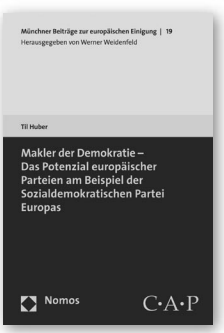
Eine verstärkte regionale Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum bringt nicht nur einen wirtschaftlichen Nutzen mit sich. Sie kann auch zur Vertrauensbildung und zum Abbau noch bestehender bilateraler Spannungen beitragen.

Es sollen mit dieser Initiative keine neuen Institutionen geschaffen werden, sondern es geht in erster Linie darum, an schon bestehende Programme der Europäischen Union beziehungsweise Aktivitäten der Länder der Region anzuknüpfen und diese weiter zu verstärken.

Bereits unter slowenischer Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2008 findet eine Überprüfung der bis dahin erfolgten Fortschritte bei der Umsetzung der Schwarzmeersynergie-Initiative statt. Es ist daher wichtig, dass die von der deutschen Präsidentschaft sowie der Kommission gemachten Vorschläge zur Vertiefung der regionalen Zusammenarbeit in den verschiedenen Kooperationsbereichen nun rasch konkretisiert und zügig umgesetzt werden.

Fazit

Die Europäische Union hat unter deutschem Vorsitz im 1. Halbjahr 2007 wichtige Schritte unternommen, um ihr Angebot an die ENP-Partner greifbarer und glaubwürdiger zu machen. Es geht nun um die Umsetzung dieses Angebots in konkrete Maßnahmen. Sofern es uns gelingt, unsere Transformationskraft gezielt einzusetzen, werden beide Seiten, Europäische Union und ENP-Partnerländer, von der Europäischen Nachbarschaftspolitik erheblich profitieren können. Dabei geht es nicht nur um die Fortschritte in den Einzelbereichen. Ziel ist es, neben einem einheitlichen Auftreten der Europäischen Union auch zu einer kohärenteren Wertegemeinschaft mit den ENP-Partnerländern zu gelangen. So haben wir beispielsweise beschlossen, den südkaukasischen Ländern in einzelnen Fällen die Möglichkeit zu geben, sich GASP-Erklärungen, Demarchen und Stellungnahmen der Europäischen Union anzuschließen. Das Interesse an einer solchen Wertegemeinschaft ist auf beiden Seiten vorhanden. Das machte unter anderem die breite hochrangige Präsenz auf Seiten der EU-Mitgliedstaaten und der ENP-Partnerländer auf einer Veranstaltung der Kommission zur Europäischen Nachbarschaftspolitik Anfang September, auf der ich die Bundesregierung vertrat, deutlich. Die ENP hat sich als zentrales Instrument der Gestaltung der EU-Beziehungen zu den Nachbarstaaten etabliert. Sie wird auch mittel- und langfristig unersetzbar sein, um Trennlinien abzubauen und der Dichotomie von ‚EU-Beitritt: Ja oder Nein' ihre Dramatik zu nehmen.



Makler der Demokratie – Das Potenzial europäischer Parteien am Beispiel der Sozialdemokratischen Partei Europas

Von Til Huber

2007, 124 S., brosch., 19,– €, ISBN 978-3-8329-2800-1

(Münchner Beiträge zur europäischen Einigung, Bd. 19)

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Nomos

FORUM

Ende gut – alles gut? Anmerkungen zum Reformvertrag

*Klaus Hänsch**

In meinem parlamentarischen Leben habe ich viele EU-Gipfel politisch begleitet, an einigen auch teilgenommen. Ein Europäischer Rat, der in Vorbereitung und Ergebnis dem vom 21./22. Juni 2007 vergleichbar wäre, ist nicht darunter. Noch nie ist eine Regierungskonferenz mit einem so präzisen und schlüssigen Mandat für eine Reform der Verträge auf den Weg gebracht worden. Noch nie allerdings konnte ein Gipfel auf einer so kohärenten Grundlage entscheiden, wie es der vom Europäischen Konvent entworfene und von den Staats- und Regierungschefs im Oktober 2004 beschlossene „Vertrag über eine Verfassung für Europa" war. Überdies war die politische Konstellation nach dem Regierungswechsel in Frankreich und nachdem 25 Regierungen ihren Willen bekundet hatten, einen neuen Anlauf noch vor der Europawahl 2009 zu wagen, außergewöhnlich günstig.

Änderungsvertrag: Substanz, Vertragskosmetik, Verschleierungstaktik

Wie zu erwarten war, wird jetzt von den Verfassungsgegnern hier und da gefordert, auch den neuen Vertrag abzulehnen, weil er außer „Symbolik" und „Präsentation" an der Verfassung nichts ändere. Das ist genauso unbegründet wie die tröstende Behauptung der Verfassungsfreunde, die Substanz habe nicht gelitten, es seien ja „nur" Symbolik und Präsentation geändert worden. Die Substanz des Verfassungsvertrages ist zwar gerettet worden – das ist es, was zählt – aber die Schrammen und Verletzungen, die die Verhandlungen im Europäischen Rat und das Mandat für die Regierungskonferenz am Verfassungsvertrag, und nicht nur an ihm, hinterlassen haben, sind tiefer als auf den ersten Blick zu erkennen ist. Zu ihnen zähle ich nicht die Versetzung der Grundrechte-Charta in ein Protokoll oder eine Erklärung, nicht die Großbritannien gewährten ‚opt-outs', auch nicht das Hinausschieben der Anwendung der doppelten Mehrheit und den ‚Ioannina-Mechanismus'.

Im neuen Text wird nicht mehr von der „Union der Bürger und der Staaten" die Rede sein, sondern weiterhin nur von den „Hohen vertragschließenden Parteien". Die Staaten also bilden die Union. Sie bleibt – Anerkennung der Rechtspersönlichkeit und Berufung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich des Vorrangs des Unionsrechts vor dem nationalen Hin oder Her – ein Staatenverbund. Nicht nur die vergemeinschafteten, also föderalen, sondern auch die intergouvernmentalen, also konföderalen, Elemente und Entscheidungsverfahren sind konstitutiv.

Die Mitgliedstaaten können der Europäischen Union übertragene Kompetenzen auch wieder entziehen. Das war zwar auch bisher schon so, und die explizite Aufnahme in den Vertrag trägt den bestehenden politischen Realitäten in Europa nur Rechnung, dennoch ist sie implizit deutlich mehr als nur die Erinnerung an eine Möglichkeit. Sie relativiert das alte Ziel, eine „immer engere Union" zu bilden. Das gleiche gilt übrigens auch für das politisch de facto immer vorhandene, nun aber wie schon in der Verfassung vertraglich garantierte Recht des Austritts aus der Union.

---

* Prof. Dr. Klaus Hänsch, MdEP, ehem. Präsident des Europäischen Parlaments und Präsidiumsmitglied des Verfassungskonvents.

Die Wiedereinsetzung von „Verordnung“ und „Richtlinie“ anstelle der neuen Bezeichnungen „Europäisches Gesetz“ und „Europäisches Rahmengesetz“ sowie die Rücknahme des Titels „Europäischer Außenminister“ sind mehr als Vertragskosmetik zur Weichzeichnung des ‚Verfassungs-Profils‘. Dahinter steckt schlicht politische Feigheit – eine durchaus symptomatische. Die niederländische Regierung vor allem wollte die politischen und rechtlichen Realitäten in der Union vor den Bürgerinnen und den Bürgern verschleiern. Wenn sich die Europapolitik schon weigert, die Dinge bei den Namen zu nennen, die die Bürger verstehen, verwundert es nicht, dass sie die Herausbildung emotionaler Bindungen an die Europäische Union auch durch den Verzicht auf die Nennung der Symbole wie Fahne und Hymne verhindern will.

Die Umwandlung des Verfassungsvertrages in einen Änderungsvertrag zu den bestehenden Verträgen war gewiss die einzige verbliebene Chance, die Substanz zu retten. Allerdings haben sich die Regierungen damit heimlich und kaum umkehrbar, von einem zentralen Teil des Mandats verabschiedet, das sie in Laeken dem Verfassungskonvent erteilt hatten: in den Grundlagen des Primärrechts der Union mehr Transparenz zu schaffen. Mehr noch: Die Notwendigkeit, die Reformen des Verfassungsvertrages in einem Änderungsvertrag bis zur Unauffindbarkeit zu verstecken, trägt der Tatsache Rechnung, dass für die Bevölkerung in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten die Grenze der Integrationsbereitschaft erreicht ist. Volksabstimmungen über einen Verfassungsentwurf entfachen keinen neuen Europa-Enthusiasmus. Für einige der Verfassungsfreunde ist das eine ebenso bittere wie späte Erkenntnis.

Künftige Entwicklung europäischer Einigung

Gesetzt, es gelingt der Regierungskonferenz unter portugiesischem Vorsitz, das Mandat des Europäischen Rats wie vorgesehen bis zum Lissabon-Gipfel im Oktober in einen konkreten Änderungsvertrag zu überführen und, gesetzt, alle 27 Mitgliedstaaten ratifizieren ihn, zeichnet sich die folgende Entwicklung der Einigung Europas ab.

Justierungen statt Vertragsreform

In den Vertragsbeschlüssen von Maastricht, Amsterdam und Nizza wurde jeweils die nächste Reform mehr oder weniger explizit angekündigt. Kommt der Reformvertrag zustande, wird sich so schnell keiner der Mitgliedstaaten noch einmal auf das Abenteuer einer substanziellen Vertragsreform oder gar der Ausarbeitung einer Verfassung einlassen. Er wird, von kleineren Justierungen und Reparaturen abgesehen, über einen längeren Zeitraum hinweg nicht mehr verändert werden – jedenfalls solange die 27 in der Union zusammenbleiben.

Selbstbehauptung Europas

In den neuen Vertragsbestimmungen für das gemeinsame Handeln der Union nach außen findet der sich seit Längerem ankündigende Paradigmenwechsel der europäischen Integration seine vertragsrechtliche Entsprechung. Die Antriebskraft für die Einigung Europas verlagert sich von der Sicherung des Friedens und der Herstellung des Binnenmarktes in Europa auf die wirtschaftliche und politische Selbstbehauptung Europas in der Welt. Das entspricht dem in allen Meinungsumfragen zu erkennenden Verlangen einer großen Mehrheit der Bürger, dass Europa in der Welt „mit einer Stimme“ sprechen soll.

Permanenter Begründungszwang

Anders als die Nationalstaaten, die sich durch Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt aus sich selbst heraus begründen, unterliegt die Union weiterhin einem permanenten Begründungszwang. Die neuen Bestimmungen zur Klimapolitik und zur Energiesolidarität sowie die aus dem Verfassungsvertrag übernommenen Zielsetzungen in Art. 3 für die Rolle Europas in der Welt haben mehr als nur eine deklaratorische Bedeutung. Mit ihnen gibt der neue Vertrag eine zeitgemäß ergänzte Antwort auf die alte Frage: „Wozu einigen wir Europa?"

Neues institutionelles Gleichgewicht

Die nationalen Parlamente werden nicht nur weiter gestärkt, sie erhalten auch erstmals einen eigenen Artikel in den Verträgen. Die Volksvertretungen der nationalen Ebene werden nunmehr in die europäische Ebene mit erheblichen Mitberatungs- und Kontrollrechten einbezogen. Staats- und Verfassungsrechtlern muss das im vergleichenden Blick auf nationale Verfassungen als Systembruch erscheinen. Tatsächlich ist es eine Konsequenz aus der „sui-generis-Struktur" der Union als Staatenverbund, in der die Volksvertretungen der Mitgliedstaaten zwar nicht an der Rechtsetzung auf Unionsebene unmittelbar, aber an der Einhaltung der Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit mitentscheiden müssen. Ob es dabei bleibt oder ob die Handlungsfähigkeit der Union durch die Übertragung innerpolitischer Konflikte auf die europäische Ebene leidet, wird die Praxis zeigen.

Der Reformvertrag stärkt die Institutionen und stellt zwischen ihnen ein neues Gleichgewicht her. Das hat ein erhebliches Entwicklungspotenzial. Wie weit es reicht, wird sich erst in der Vertragspraxis erweisen. Die Auswirkungen auf Sichtbarkeit, Dynamik und Legitimation der europäischen Politik könnten durchaus größer sein, als sich aus dem bloßen Text des Vertrages ergibt. Wie groß, wird in starkem Maße von den Personen abhängen, die diese Ämter als erste bekleiden. Welche Bedeutung und Kraft wächst dem neugeschaffenen Amt des gewählten Präsidenten des Europäischen Rates zu? Wird der sogenannte „Doppelhut" auf dem Kopf des so nicht genannten Außenministers diesem die Beachtung und das Gewicht verleihen, das mit dieser hybriden Konstruktion angestrebt wird? Kann der Präsident der EU-Kommission ein Gleichgewicht herstellen zwischen seiner Rolle als Chef der Brüsseler Administration, die die Hüterin der Verträge ist, und als Chef einer Quasi-Regierung, die sich auf eine politische Mehrheit im Parlament stützen muss?

Keine „Neugründung" der Union

Jeder Gedanke an eine „Neugründung" der Union, wie er hier und da während des Ratifizierungsprozesses des Verfassungsvertrages propagiert wurde, ist vom Tisch. Intellektuelle Nebelkerzen bleiben auch EU-Fortentwicklungsmodelle wie ‚Kerneuropa', ‚konzentrische Kreise', ‚zwei (oder mehrere) Geschwindigkeiten' und so weiter. Das Instrument der ‚Verstärkten Zusammenarbeit' innerhalb des Vertrages hat sich bisher schon als unwirksam erwiesen. Das wird sich nicht grundlegend ändern. Zu beachten ist allerdings, dass es ironischerweise automatisch zu einer ‚Verstärkten Zusammenarbeit' der übrigen Mitgliedstaaten kommt, wenn Großbritannien von seinen neugewährten ‚opt outs' Gebrauch macht. Außerhalb des Vertrages können sich selbstverständlich weiterhin Pioniergruppen nach dem Beispiel ‚Schengen' bilden. Allerdings bleibt für ein solches Vorgehen nur noch wenig Raum, am ehesten noch im Bereich polizeiliche Zusammenarbeit, wie das Abkommen von Prüm zeigt, sowie bei Militär und Rüstung und einzelnen industriellen Großprojekten. Grundsätzlich bleibt die Gefahr bestehen, dass aus einer ‚Verstärkten Zusammenarbeit' weniger ein ‚geschwächter Zusammenhalt' aller wird und die Union zu einer Patchwork-Union degeneriert.

Neues Machtgefüge

Der ungewöhnlich erfolgreiche Gipfel vom Juni 2007 lässt ein neues Machtgefüge zwischen den EU-Mitgliedstaaten erkennen. Deutschlands Rolle als Orientierungsmacht in der Union ist wieder gestärkt. Es kann zwar nicht alles durchsetzen, aber ohne oder gar gegen Deutschland wird zumindest in Grundsatzfragen kaum etwas zustande kommen.

Erfreulicherweise ist Frankreich wieder da – aber wo steht es? Es mag sein, dass Sarkozys Positionen zum Beitritt der Türkei, zur Währungspolitik, zu Wirtschaftsregierung und Wettbewerb und so weiter die Europäische Union stärker als bisher auf Nützen und Schützen orientieren sollen – auf Aufgaben also, wie sie jede staatliche Organisation erfüllen muss. Aber noch ist nicht zu erkennen, ob sich die irrlichternde Dynamik zu der Kraft entwickelt, die in der Ruhe liegt.

Großbritannien bleibt bei der bisherigen Grundorientierung der britischen Europapolitik: „Dabei sein, um zu verhindern". Es gerät überdies durch die ‚opt-outs' noch stärker in die Gefahr, randständig zu werden – es sei denn, der Zauber, der jedem Anfang innewohnt, hilft dem Premierminister, Commons und Lords davon zu überzeugen, dass das Vereinigte Königreich den Reformvertrag nicht als letztes, sondern als erstes Land in der Europäischen Union ratifizieren sollte.

Polen hat sich gegenwärtig „am weitesten vom europäischen Geist entfernt" (Romano Prodi) – nicht durch das Beharren auf der Quadratwurzel für die Stimmengewichtung im Rat, sondern durch die ausschließlich und polemisch gegen ein anderes EU-Mitgliedsland gerichteten Begründungen dafür. Meinungsumfragen signalisieren zwar, dass die Mehrheit der Polen sehr wohl in der Europäischen Union angekommen zu sein scheint, aber für die polnische Regierung gilt das gewiss nicht. Sie hat das hohe Ansehen Polens in kurzer Zeit fast auf Null reduziert und übersehen, dass in der Union das Ansehen eines Staates und seiner Regierung ein höherer Machtfaktor sein kann als Größe und Zahl. Einer, wie Luxemburgs Premierminister Jean-Claude Juncker, beweist es immer wieder aufs Neue.

Ratifizierungsprobleme

Die Aussicht, dass der Ratifizierungsprozess in allen Mitgliedstaaten erfolgreich zu Ende gebracht werden kann, ist keineswegs besser als vor dem französischen und niederländischen „Nein" zum Verfassungsvertrag. Die Staaten, die den Verfassungsvertrag ratifiziert hatten, werden wohl auch dem neuen Vertrag ihre Zustimmung geben. Frankreich wird keine Schwierigkeiten mehr machen. Die Aussichten in Dänemark, Schweden und Portugal sind durchaus gut. Aber in Polen ist die politische Lage völlig unübersichtlich geworden. In Tschechien halten sich weiterhin Befürworter und Ablehner, sowohl im Parlament als auch in der Bevölkerung, die Waage. In den Niederlanden könnte es erneut zu einem Referendum kommen mit der Gefahr eines zweiten „Nee". Dass Gordon Brown seine Strategie, auf eine Volksabstimmung zu verzichten und den Vertrag allein im Parlament ratifizieren zu lassen, durchhalten kann, wird mit jedem Tag, an dem in seiner eigenen Fraktion die Zahl der Befürworter eines Referendums – und damit der potenziellen Gegenstimmen im Parlament – wächst, immer unwahrscheinlicher. Vor diesem Hintergrund sollte jeder Volksentscheid über den Verfassungsvertrag zu einer Abstimmung über den Verbleib des Landes in der Union gemacht werden.

FORUM

Europäische Paradoxien – ein Kommentar zur Lage der EU

*Sylvie Goulard**

Die Europäische Gemeinschaft ist fünfzig Jahre alt – ein Alter der Reife aber auch der Zweifel. Seltsamerweise reichen weder die Erfolge noch die vergangene Zeit aus, um das europäische Projekt in den Herzen und Köpfen der Menschen zu verankern. Fünfzig Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge wird der revolutionäre Charakter des gemeinschaftlichen Vorhabens immer noch nicht richtig wahrgenommen.

Der Europäische Rat vom Juni 2007 war Schauplatz bestürzender Gefechte: Die Forderungen der Staaten, die nicht einmal versucht haben den von ihnen unterzeichneten Verfassungstext ratifizieren zu lassen, waren regelrecht verblüffend. Die beeindruckende Leistung der deutschen Ratspräsidentschaft wurde im Negativen nur noch durch die Unaufrichtigkeit derjenigen Partner überboten, die bis zum Ende den Vorwand des niederländischen und französischen „Nein" nutzten, um ihre Forderungen ständig zu verschärfen. Der Gegenwind war deutlich. Deshalb muss das unverhoffte Mandat für einen Reformvertrag verteidigt werden, so wenig mitreißend es auch sein mag.

Natürlich kann man den Eindruck der Krise relativieren. Ein Blick auf die Weltlage genügt, um zu zeigen wie marginal die Punkte sind, auf die sich die Meinungsverschiedenheiten der 27 Staats- und Regierungschefs konzentrierten und die sie drei Tage lang beschäftigten. In Europa werden die Menschenrechte umfassend respektiert, es herrscht Frieden, die Frauen sind frei wie nirgendwo sonst, kranke Menschen haben Zugang zu Pflegeeinrichtungen, ältere Menschen haben wenigstens das notwendige Minimum zum Leben. So können es sich die Europäer offenbar leisten, sich endlos über Kompetenzen oder Stimmengewichtung zu streiten und sind so sehr mit sich selber beschäftigt, dass sie jedes Maß und Ziel verlieren: wie unbekümmert muss man sein, den europäischen Lebensstil als gesichert zu betrachten! Und wie kurzsichtig, um zu glauben, dass man dieses Gut ewig bewahren könne ohne etwas für seinen Erhalt tun zu müssen.

Auch nach fünfzig Jahren ist die Europäische Union immer noch in drei Paradoxien verwickelt: im Hinblick auf ihre Institutionen, ihre Zielsetzung und ihre Grenzen.

Die Paradoxie der Institutionen

Die Notwendigkeit, sich gemeinsam einer Reihe neuer Herausforderungen zu stellen, steht außer Frage. Globale Probleme wie Fragen der Migration, des Terrorismus oder des Umweltschutzes sind akut. Hierbei sind die Nationalstaaten machtlos, solange sie einzeln agieren. ‚Europa' allein ist nicht unbedingt die Lösung, denn auch unser Kontinent hat nicht die notwendige Größe um das Waldsterben, die Gletscherschmelze oder den mörderischen Wahnsinn Al-Qaidas zu bekämpfen. Das Argument, „in der Einheit steckt die Kraft" ist un-

---

* Dr. Sylvie Goulard, Präsidentin der Europäischen Bewegung Frankreich, Assoziierte Wissenschaftlerin am Centre d'Études et de Recherches Internationales, Paris.

Der Text basiert auf einem Vortrag, den die Verfasserin auf der wissenschaftlichen Konferenz „50 Jahre Römische Verträge" gehalten hat. Die Konferenz wurde vom Institut für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration und dem Centre International de Formation Européene in Berlin durchgeführt. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.

zureichend, um ‚Europa' in allen Fällen zu legitimieren. Allerdings stellt die Europäische Union heutzutage unbestreitbar den einzigen, von Erfolg gekrönten Versuch einer supranationalen Regierungsweise dar. Auch wenn sie alles andere als perfekt ist, so ist die Europäische Union doch demokratischer und misst der Rechtsverbindlichkeit eine größere Rolle zu, als jeder andere internationale Zusammenschluss. Gegründet wie die UNO, der Europarat oder Bretton Woods in den ersten Nachkriegsjahren, ist ihr Multilateralismus der einzige, der sich bewährt hat. Sie ist ein Prototyp, mit der Unvollkommenheit und dem unausgeschöpften Potenzial, das Prototypen kennzeichnet.

Die gewachsene Zahl an Mitgliedstaaten, die sich zwischen 1995 und 2007 von zwölf auf siebenundzwanzig vermehrt hat, ist eine weitere Herausforderung und Grund, die europäische ‚governance' zu reformieren. Diese historisch gerechtfertigte, glückliche Erweiterung ist nicht ohne Folgen für das sensible Gleichgewicht der Institutionen. Dies zu ignorieren liefe darauf hinaus, den Kopf in den Sand zu stecken. Die Qualitäten der Neuen stehen außer Frage, doch ihre Zahl und ihre Heterogenität könnten als Zentrifugalkräfte wirken. Zwar hat das Parlament die Erweiterungen gut überstanden, doch der Ministerrat ist nur noch ein Schatten seiner selbst, bedenkt man beispielsweise seine Rolle in der Zeit als der Binnenmarkt ins Leben gerufen wurde (1986/1992). So berichten erfahrene ‚Brüsseler', dass im Ausschuss der Ständigen Vertreter, die Diskussionen viel weniger intensiv als zuvor seien. Seitdem die Kommission zu einem Organ geworden ist, das entgegen seiner eigentlichen supranationalen Natur nunmehr aus einem Kommissar pro Land besteht, hat es viel an Glaubwürdigkeit verloren.

Ferner bildet das Streben nach mehr Demokratie eine weitere permanente Herausforderung für die Europäische Union. Man könnte viel über das angebliche Demokratiedefizit der Europäischen Union sagen, denn es ist im Wesentlichen auf die Zaghaftigkeit der Regierungen zurückzuführen, die zugleich den unvollendeten Zustand der Europäischen Union beklagen. Jedoch ist der Ruf nach mehr Demokratie ernst zu nehmen. In dem Stadium der Integration, in dem wir uns heute befinden, sind manche Mehrdeutigkeiten und Bastelarbeiten, die in den Anfangszeiten der europäischen Integration noch denkbar waren, unmöglich geworden. Die Zustimmung der Bevölkerungen zu gewinnen, ist heute eine unumgehbare Voraussetzung für einen dauerhaften Erfolg. Da unsere Gesellschaften sich von autoritären Modellen und Praktiken hin zu mehr konsensorientierten Formen weiterentwickelt haben, die versuchen viele unterschiedliche soziale Gruppen einzubeziehen und zu beteiligen, erwarten die Bürgerinnen und Bürger, dass die Entscheidungsprozesse flexibler und transparenter werden und Netzwerke allmählich an die Stelle hierarchischer Entscheidungssysteme treten. In Ländern wie Frankreich, wo die Lösung der Probleme stets Chefsache des starken Mannes an der Spitze des Staates bleiben soll, sind derartige Reformen ein harter Brocken!

Aus all diesen Gründen konnte die europäische Verfassung – die zwar nützliche Fortschritte beinhaltete, keinesfalls aber eine Neudefinition des europäischen Integrationsmodells (insbesondere nicht des institutionellen Dreiecks aus Kommission, Rat und Parlament) war, noch den Entscheidungsmechanismus in Frage stellte – nicht als die Lösung schlechthin verstanden werden.

Mit dem Verfassungsvertrag ist die Europäische Union zwar mit kleinen Schritten in die richtige Richtung gegangen, aber – und das trifft auch auf den Reformvertrag zu – sie ist auf halbem Wege stehen geblieben.

Die Methode mit der die Verfassung erarbeitet wurde, nämlich durch einen Konvent, der aus nationalen Abgeordneten bestand, die mit europäischen Abgeordneten, Regierungsvertretern und der Kommission in gutem Einvernehmen zusammen gearbeitet haben, war in sich selbst eine bemerkenswerte Innovation. Diese gegenseitige Entdeckung von ‚Brüssel'

und dem politischen Personal der Mitgliedstaaten wurde durch die Tugend einer bis dahin unbekannten Transparenz in der EU-Diplomatie ergänzt. So waren alle Sitzungen und Dokumente des Konvents öffentlich. Die Zivilgesellschaft wurde auf bislang einmalige, systematische Weise befragt. Bedauerlicherweise sind es gerade diese Fortschritte, die mit dem französischen und niederländischen „Nein" zunichte gemacht wurden: der Ball liegt nun wieder bei den Regierungen.

Auf das negative Votum, das den Bedarf an mehr Demokratie zum Ausdruck brachte, reagierten die EU-Regierungen wiederum mit Diplomatie unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Wahrscheinlich hatte die deutsche Ratspräsidentschaft keine andere Wahl.

Mit Blick auf die erste Hälfte des Jahres 2007 wird klar, dass die großen Gewinner der durch die innere Rebellion in zwei Gründerstaaten ausgelöste Krise im Verfassungsprozess weder die Zivilgesellschaften, noch die Demokratie oder die öffentliche Debatte sind. Es sind stattdessen die Regierungen derjenigen Länder, die minimale Veränderungen wollen. Während zwei Länder den Verfassungsvertrag abgelehnt haben (Frankreich und die Niederlande) und 18 ihn ratifiziert haben (darunter mit Luxemburg und Spanien zwei durch ein Referendum), sind es gerade die Länder, die den Vertrag zwar unterzeichnet hatten, aber nichts taten, um ihr Versprechen zu halten, die die Anderen in Atem hielten und die die Forderungen in die Höhe trieben. Man kann in aller Sachlichkeit feststellen, dass die Anhänger des „Nein", insbesondere die französische Linke, die sich als pro-europäisch und anti-liberal ausgab, Wasser auf die Mühlen derjenigen leitete, die sie angeblich bekämpfte.

Der Kompromiss vom Juni 2007 war nur möglich um den Preis, die Symbole wie die Flagge und Hymne zu opfern, die im Verfassungstext vorgesehen waren. Für die Pro-Europäer und die jungen Menschen deren EU-Zugehörigkeitsgefühl geweckt werden sollte, ist dies kein gutes Signal, auch wenn rechtlich gesehen der Status quo erhalten bleibt. Die Flaggen werden weiterhin auf den Dächern wehen. Der neue französische Europaminister Jean-Pierre Jouyet hat sogar die Heldentat vollbracht, die blaue Europaflagge mit den goldenen Sternen im „salon de l'horloge" zu hissen, und dies siebenundfünfzig Jahre nach der Schuman-Erklärung. Andere explizite Formulierungen, wie zum Beispiel der Vorrang des Gemeinschaftsrechts, verschwinden, ohne dass sich de jure etwas ändert. Diese Lösung ist zwar allemal besser als gar kein Vertragstext, sie ist aber nicht sehr ruhmreich.

Dagegen sind fast alle neuen Bestimmungen der Verfassung erhalten. Diese wurden – übrigens nur wenig diskutiert und noch weniger in Frage gestellt – eine weitere Paradoxie, mit Ausnahme von zwei Fällen, auf die einzugehen sein wird.

Das Manöver der polnischen Regierung, die sich bereit erklärte „für Nizza zu sterben" und dann jede sich bietende Möglichkeit der Mathematik nutzte, um sich zu profilieren (so eine Stimmengewichtung, die auf der Quadrat-Wurzel aus der Bevölkerungszahl beruht), soll hier unbeachtet bleiben. Um ihr Gesicht zu wahren erreichte die polnische Regierung, dass das Prinzip der doppelten Mehrheit erst in einigen Jahren angewendet werden wird. Auch wenn die Frist dafür verschoben wurde, ist das Prinzip der doppelten Mehrheit nun bemerkenswerterweise dennoch anerkannt. Auch die polnischen Autoritäten werden dann einsehen müssen, dass Größe stärker davon abhängt, Kompromisse zu schließen und damit Einigungen zu ermöglichen als davon, um jeden Preis das eigene Prestige zu verteidigen.

Besorgniserregender sind demgegenüber vor allem die Zugeständnisse an Frankreich und das Vereinigte Königreich. Der neue französische Staatschef hat das bekommen, was er erreichen wollte: Der Teil des Satzes von Artikel I-3 Abs. 2 VVE, in dem festgelegt ist, dass die Europäische Union ihren Bürgern „einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb" bietet, wurde gestrichen. Diese Bestimmung war 2005 einer der hauptsächlichen Streitpunkte innerhalb der gaullistischen Partei, weshalb Sarkozy durchaus geschickt

agierte. Es wäre es jedoch passender gewesen, mit Geduld die Vorteile dieser Politik zu erklären, anstatt mit den Wölfen zu heulen.

Denn die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik ist sowohl ein soziales Instrument (wenn sie die Verbraucher und die kleinen Unternehmen gegenüber Kartellen schützt), aber auch ein Werkzeug der Macht, (das die Franzosen unterstützen sollten, da es sogar gegenüber den USA etwa bei der Fusionskontrolle oder im Falle von Microsoft Wirkung entfaltet) und eine Garantie gegen die Verschwendung öffentlicher Gelder (Verbot staatlicher Beihilfen). Gefährlich wäre ein Markt ohne freien und unverfälschten Wettbewerb, nicht das Gegenteil. In diesem Sinn sollte die Wettbewerbspolitik auch weiterhin betrieben, gar verstärkt werden, auch wenn sie natürlich nicht mit der Finalität der Europäischen Union gleichzusetzen ist.[1] Jacques Delors hat sie immer in einem Dreieck gesehen, eingerahmt von Solidarität und Zusammenarbeit: „die Zusammenarbeit befestigt, der Wettbewerb stimuliert, die Solidarität vereint".

Das andere besorgniserregende Zugeständnis an die Verfassungsgegner, ist das Opt-out des Vereinigten Königreichs von der Grundrechtecharta. Einem Mitgliedstaat zu ermöglichen, sich in einem so grundlegenden Punkt der Gemeinsamkeit in der Union von den Übrigen abzugrenzen, ist höchst zweifelhaft. Der Europäischen Union anzugehören und sich die Pflichten ‚à la carte' auszuwählen, kann in Fragen technischer Angelegenheiten noch toleriert werden, es ist jedoch unerträglich in Fragen der Werte und Prinzipien. Es besteht damit das Risiko, den Zusammenhalt zu gefährden und, was London vielleicht übersehen hat, zukünftige Erweiterungen unwahrscheinlicher zu machen. Wie kann man von Beitrittskandidaten erwarten, dass sie die Werte der Union respektieren, wenn selbst manche EU-Mitglieder sich scheinbar demonstrativ davon distanzieren? Aus welchem Grund sollten sie ihre eigenen Traditionen, Sitten und Kultur aufgeben für EU-Europäer, die sich selbst in wesentlichen Fragen uneins sind?[2]

Zum heutigen Zeitpunkt weiß niemand so recht, wie die Zukunft des Reformvertrags aussehen wird: Entpuppt er sich als notwendiger, doch unzureichender Schritt, auf den bald der nächste größere folgen wird, um die neuen Aufgaben zu meistern? Auch wenn dies zur Scheidung von denjenigen führt, die nicht bereit sind so weit voranzugehen. Oder wird der Reformvertrag in einen Dauerzustand übergehen?

Um den Juni-Kompromiss zu erreichen, hat die deutsche Ratspräsidentschaft logischerweise diese Herausforderung als eine notwendige Vollendung des mit dem Vertrag von Maastricht 1992 begonnenen Zyklus bezeichnet. Keine „left overs", forderte das Bundeskanzleramt. Das präzise Mandat, an dem der Bundeskanzlerin besonders gelegen war, verhinderte, das ‚Sorgenkind' einfach an die portugiesische Ratspräsidentschaft weiterzureichen. Sie hat sich der Verantwortung gestellt und damit allen Veto-Freunden und Muskelprotzen eine Lektion erteilt. Doch niemand sollte sich täuschen. Die wesentlichen Fragen bleiben offen. Dies ist die zweite Paradoxie und betrifft die Zielsetzung der europäischen Integration.

Die Paradoxie der Zielsetzung: Was nützt uns die Europäische Union?

Nach 50 Jahren europäischer Integration, nachdem Frieden erreicht und der Kalte Krieg überwunden worden ist, sind die Europäer nun von einer Art Erschütterung und tiefem Zweifel ergriffen.

---

1 Siehe Mario Monti: Nicolas Sarkozy, l'Europe et la concurrence, in: Le Figaro, 30.07.2007.
2 Sylvie Goulard: Britain's opt-out sets a dangerous precedent, in: Financial Times, 20.07.2007.

Obwohl die Globalisierung die Fortsetzung des europäischen, multilateralen Experiments rechtfertigt, verlieren sich die Europäer in der Verlockung eines nationalen Rückzugs, des regionalen Partikularismus und den engen Horizonten des Lokalpatriotismus. Dies fällt besonders auf, wenn wir diesen kleinkarierten Zeitgeist mit dem der fünfziger Jahre vergleichen, als die Gründungsväter „global" dachten.[3]

Zwei Kernfragen interessieren uns besonders im Hinblick auf die Zielsetzung der europäischen Integration:

Die erste befasst sich mit der Rolle der Europäischen Union im Kontext der Globalisierung. Nützt Europa eigentlich noch etwas in dieser wirren, aber immer engeren Welt? Für Gordon Brown lautet die Antwort offenbar „nein". Die Europäische Union habe ihre Daseinsberechtigung weitgehend verloren; im Kontext des Kalten Krieges geschaffen um den Frieden zwischen den Europäern zu verwirklichen, habe sie ihr Ziel erreicht. Auch wenn diese These nur wenig mit den wahren Motiven der Gründungsväter zu tun hat, scheint sie plausibel, blickt man etwa auf die unglaubliche Erfolgsgeschichte der Londoner City, die anstatt auf die kontinentale EU-Integration auf mehr Globalität gesetzt hat.

Wir sollten jedoch nicht vergessen, dass die anderen Staaten sich in einer anderen Lage als Großbritannien befinden. Manche haben ihre industrielle Basis erhalten oder ihre landwirtschaftliche Struktur nicht aufgegeben und besitzen zudem nicht den britischen Vorteil, dass ihre Muttersprache zugleich Lingua franca ist. Letztendlich wird uns die Geschichte lehren, ob die Briten die richtige Entscheidung getroffen haben, als sie strategische Sektoren, wie die Nahrungsindustrie und die heimische Produktion industrieller Güter (Medikamente, elektronische Geräte), aufgaben.

Auf der anderen Seite hat Nicolas Sarkozy bereits am Abend seiner Wahl zum Präsidenten der Europäischen Union vorgeworfen, ein „trojanisches Pferd der Globalisierung" zu sein und sie aufgefordert, uns besser vor den Folgen der Globalisierung zu „schützen". Folglich kommen in seinen Reden oft die Begriffe „gemeinschaftliche Präferenz" und „Gegenseitigkeit" vor.

Die Mehrheit der europäischen Partner befindet sich zwischen diesen beiden Extremen. Sie wollen weiterhin eine starke Europäische Union aufbauen, ohne sich dabei zwangsläufig vor der externen Welt zu verschließen. Nicht ohne Spott machen sie zudem darauf aufmerksam, dass die Franzosen, verliebt in patriotische Töne, eine sehr offene Wirtschaft haben und starke global agierende Unternehmen besitzen, die im weltweiten Wettbewerb eine gute Figur abgeben.

Die Frage, die sich uns stellt ist abstrakt gesprochen nicht die des Nutzens der Europäischen Union. Abgesehen von einigen hartnäckigen Euro-Skeptikern, die aus der Europäischen Union austreten wollen, wünscht sich die britische Regierung eigentlich eine Stärkung des Binnenmarktes und sogar seinen Ausbau durch zukünftige Erweiterungen. Die Schlüsselfrage ist daher vielmehr, wie wir ein Gleichgewicht zwischen der legitimen Verteidigung eigener Interessen und heimischer Arbeitsplätze, der europäischen Wettbewerbsfähigkeit sowie dem notwendigen Fortbestand einer offenen Wirtschaft mittels kollektiver Entscheidungen erreichen können.

Da die Europäische Union auf dem Prinzip des freien Handels und der Überzeugung beruht, dass der freie Austausch Frieden und Wohlstand bringt, würde sie sich selbst verleugnen, wenn sie ‚Öffnung' plötzlich als schädlich ansehen würde. Sie darf sich aber auch nicht in der naiven Verteidigung eines puren und perfekten Marktes verirren, den es als solches

3 Sylvie Goulard: Le coq et la perle, 50 ans d'Europe, Paris 2007.

nicht gibt. Sie kann es sich nicht erlauben, die verschiedenen Formen des Protektionismus zu ignorieren, die von anderen angewendet werden, seien sie offensichtlich oder versteckt.

Falls Gordon Brown und Nicolas Sarkozy in den kommenden Monaten ihre Meinungsverschiedenheiten öffentlich austragen sollten, dann würde die Europäische Union eine lebhafte und frontale, aber heilsame Auseinandersetzung erleben. Zu lange sind die Diskrepanzen ignoriert worden, sie müssen aber auf die Tagesordnung. Viele Europäer machen sich keine Illusionen darüber, dass der Globalisierungsprozess unaufhaltsam ist. Doch was sie noch weniger ertragen können ist, dass die entscheidenden Herausforderungen, die sich uns heutzutage stellen, totgeschwiegen werden.

Die Notwendigkeit, die Europäische Union im globalen Wettlauf zu positionieren, führt uns gleichzeitig dazu, die Frage nach der politischen Finalität des europäischen Projekts zu stellen. Und so sollte auch die richtige Reihenfolge aussehen um dies zu erreichen: nicht als eine Art Expertengespräch, sondern als Ergebnis tiefgreifender Reflexionen über die Zwänge und Handlungsmöglichkeiten in der realen Welt. Soll sich die Europäische Union zu einem Staat weiterentwickeln oder soll sie eine Organisation *sui generis* bleiben?

Wahrscheinlich ist dies der Gipfel der europäischen Paradoxie. Die meisten der Verantwortlichen und Beobachter lehnen jede Idee eines ‚Superstaates' vehement ab. Auch wird dieser Begriff in vielen Reden als Schreckgespenst genutzt. Die Europäische Union solle etwas ‚anderes' bleiben. Gewiss, aber warum messen dieselben Personen die Europäische Union dennoch immerzu an einem Staat statt die *sui generis* Eigentümlichkeit zu erklären?

Um die Europäische Union, ihre Demokratie, Handlungs- und Leistungsfähigkeit zu beurteilen werden systematisch die Kriterien benutzt, die aus der Erfahrung mit den Nationalstaaten und deren Analyse resultieren. So ist das institutionelle Dreieck oft als undemokratisch beschrieben worden, da es nach dem Schema der Gewaltenteilung von Locke und Montesquieu beurteilt wird. Und doch wollte keiner der Europäischen Union jemals eine ‚Regierung' geben, die sich gegenüber einem ‚Parlament' verantworten sollte. Die Exekutive besteht aus der Kommission, die vorschlägt, und dem Rat, der entscheidet. Die Legislative ist ebenfalls doppelköpfig; sie besteht aus dem Rat, als Kammer der Staaten, und dem Parlament, als Kammer der Völker. In Frankreich ist das beste Beispiel dieser Widersprüchlichkeit die permanente Forderung nach einer europäischen „Wirtschaftsregierung" (gouvernement économique) und die gleichzeitige vehemente Ablehnung des „Föderalismus". So etwas wie eine „Wirtschaftsregierung" gab es freilich noch nie: Tatsächlich existieren nur Regierungen, die mit gesamtgesellschaftlichen Aufgaben und den Feldern der Wirtschaft, Umwelt, des Sozialen, der Justiz und so weiter betraut sind. Ein einzelnes Feld herauslösen zu wollen, ohne dabei die gesamte Konstruktion neu zu definieren und die entsprechenden Kompetenzen zuzuweisen, erscheint fragwürdig.

Auch die Vergleiche mit den USA sind ungezählt: wie viel reaktiver ihr Federal Reserve System (Zentralbank-System) sei, wie viel fähiger dort Politik gemacht würde, wie viel besorgter die Hüter des Wettbewerbs dort seien und sich für die amerikanischen Interessen einsetzten, und Vieles mehr. Aber sind die USA nicht leistungsstärker, weil sie – mit ihrer föderalen Struktur – besser organisiert sind, um ihre eigenen Interessen besser zu verteidigen? Wer hindert die Europäer daran, dasselbe zu tun? Und wer wird diejenigen zum Schweigen bringen, die sich immer jammernd über unsere Mängel beschweren und jeglichen Fortschritt ablehnen? Denn wir haben das Europa, das wir verdienen.

Es ist umso bedauerlicher, da die Vielfalt der föderalen Modelle eigentlich beruhigend wirken müsste. Um den Vergleich mit den USA weiterzuführen: Es ist zu beobachten, dass die Amerikaner über eine Vielfalt an Steuer-, Wirtschafts- und sogar Strafrechtssystemen verfügen. Nicht zu vergessen, dass sogar eine so grundlegende Frage wie die Anwendung

der Todesstrafe den Bundesstaaten überlassen wird! Die Europäische Union betreibt Föderalismus wie Molières Monsieur Jourdain Prosa: Ihr oberster Gerichtshof, ihre Zentralbank, ihre Kommission, soweit sie über den Wettbewerb entscheidet, sie alle sind föderale Organe. Damit leben sogar die Engländer. Kein Grund also, daraus ein Drama zu machen.

Früher oder später werden wir uns mit diesen Fragen der Finalität auseinandersetzen müssen, denn das Mandat für die Regierungskonferenz 2007 bleibt hinter dem Laekener Mandat vom Dezember 2001 und dem Europäischen Konvent zurück. Nach dem Schock der gescheiterten Referenden leisteten die Regierungen damit nur einen minimalen Beitrag. Doch die Fragestellung wird sich immer wieder erneut stellen, denn man kann den Europäern nicht ewig erzählen „Du wirst es verstehen, wenn du größer bist".

Schon während der Botschafterkonferenz Ende August 2007 hat Nicolas Sarkozy, eifriger Befürworter eines „Mini-Vertrags", den Vorschlag gemacht, einen „Rat der Weisen" einzurichten, der über das „europäische Projekt" nachdenken soll. „Zwanzig Mal sollst du dein Werk überarbeiten", pflegte Boileau dazu im XVII. Jahrhundert zu sagen.

Unhabhängig von der Entscheidung des Europäischen Rates im kommenden Dezember, dem französischem Vorschlag Rechnung zu tragen oder nicht, muss die Frage nach der Zielsetzung der Europäischen Union ohnehin behandelt werden – und dies vor allem wegen der dritten Paradoxie, der äußersten Grenzen der Europäischen Union.

Die Paradoxie des Territoriums: Bis wohin soll die Europäische Union reichen?

Kanzler Kohl erzählte oft, dass er als Jugendlicher die Grenzpflöcke an der Grenze zwischen Frankreich und Deutschland wegtrat. Für die Generation der Baumeister der Europäischen Integration war die Abschaffung der Grenzzäune und Abschottungen eine der Daseinsberechtigungen Europas schlechthin. Doch in dem Stadium der Ausdehnung und Integration, in dem sich die Europäische Union heute befindet, kann sie es sich nicht erlauben, ihre überkommene Vorgehensweise nicht zu verändern.[4] Sollte sie dies nicht tun, wird sie an den unüberwindbaren Ängsten zugrunde gehen, die sie ausgelöst hat. Schon die Sorge vor endlosen Erweiterungen hat in den beiden negativ ausgegangenen Referenden eine Rolle gespielt. In Frankreich, wo sich eine Mehrheit gegen den Beitritt der Türkei aussprach und in den Niederlanden, wo die Menschen mit einer Identitätskrise zu kämpfen haben. Der Gedanke an eine grenzenlose Ausdehnung zerstört jegliche Aussicht auf ein Zugehörigkeitsgefühl und schwächt zudem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Wie kann man eine ‚Außenpolitik' betreiben, ohne sich der Außenwelt bewusst zu sein?

Es sollte eine Lehre sein, dass die Öffentlichkeit gegenüber der letzten Erweiterungsrunde, so historisch gerechtfertigt sie auch war, sehr zurückhaltend war. Denn die Besorgnis der Bürger darüber, nicht zu wissen „wie weit es denn weitergehen wird" ist nicht zu ignorieren. Die Europäer stellen sich mit gesundem La Fontaine'schen Menschenverstand die Frage, ob die Europäische Union sich nicht für „den Frosch hält, der so groß sein wollte wie der Ochse". Wenn die Sorgen der Bürger vor Überdehnung und Überforderung der Europäischen Union nicht beantwortet werden, werden Xenophobe und andere Extremisten dies auszunutzen wissen.

Die mühsamen Versuche, eine institutionelle Reform durchzubringen, lassen Zweifel an der Vitalität der Europäischen Union aufkommen, auch die Knappheit der Budgetmittel ist den Bürgerinnen und Bürgern bekannt. Da sie von den Regierungen ständig hören, die Europäische Union solle sich den neuen Bedürfnissen der Bürger zuwenden, fordern sie folge-

4 Für eine umfassende Analyse siehe auch: Sylvie Goulard: Le Grand Turc et la République de Venise, Paris 2005; deutsche Version: EU-Türkei: eine Zwangsheirat?, Berlin 2006.

richtig ein, dass sie mehr in die Auswahl der EU-Mitglieder involviert werden. Um kulturelle und andere Unterschiede und Gegensätze überwindbar zu machen bedarf es der Annäherungen, für die jedoch aktive, engagierte oder zumindest konsultierte und zustimmende Bürger vonnöten sind.

Eine endlose Erweiterungspolitik eröffnet unseren Nachbarn sicherlich Perspektiven – so wird die Erweiterungspolitik auch oft gerechtfertigt. Dabei könnte jedoch gerade diese Erweiterungspolitik für die Europäer auch Perspektiven schwinden lassen, denn während außerhalb der Europäischen Union Hoffnungen erweckt werden, wird innerhalb der Europäischen Union Verzweiflung genährt. Für einige, vor allem in Frankreich, aber auch in Österreich, würde die Fortsetzung der Erweiterung bedeuten, dass die Suche nach einer politischen Identität der Europäischen Union aufgegeben wurde, ebenso wie die gegenseitige finanzielle Unterstützung und die Hoffnung auf den Erhalt hoher sozialer Standards.

Einige möchten die Europäische Union auf Basis von Kriterien wie Geografie, Geschichte und Religion eingrenzen. Diese Kriterien, insbesondere das letzte, sind jedoch in einer weltoffenen und säkularen Union, in der es ohnehin schon eine Vielfalt an Religionen gibt, äußerst fragwürdig und nicht zuletzt unwirksam. Die Antwort steht in keinem Buch, sie ist stattdessen politischer Natur und setzt voraus, dass sich die Europäer über ihr gemeinsames Vorhaben, ihre Weltanschauung und ihr Schicksal äußern, ohne sich dabei vor großen Worten zu scheuen – ein wahrlich großes Vorhaben, das man bisher umgangen hat. Womöglich war es damals klüger, nicht zu genau auf diese unangenehmen Fragen einzugehen. Nun ist das ‚Familiengeheimnis' aber zur Last geworden, nun verlangen die Kinder Rechenschaft.

Es geht um folgende Schlüsselfragen:

- Wie viel Souveränitätsaufteilung akzeptieren wir? Dies brächte uns zur Frage der Finalität zurück.
- Wie viel Mittel sind wir bereit, dem Gemeinschaftsbudget im Namen der Solidarität zu übertragen?
- Welches Zugehörigkeitsgefühl können wir hervorrufen, damit eine ausreichende Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger erzielt werden kann?

Keine dieser Fragen ist einfach zu beantworten. Doch je mehr wir schweigen, desto mehr erhärten wir die europäischen Zweifel. Glücklicherweise ist ein Wandel gegenüber 2002/2004 spürbar. Die Kommission sowie der Rat haben eingesehen, dass der „Erhalt der Stoßkraft des europäischen Integrationsprozesses" notwendig ist. Die Wiederbelebung dieses sogenannten vierten Kopenhagener Kriteriums, das lange vergessen worden war, scheint darauf hinzuweisen, dass die Europäische Union Erweiterungsfragen nun weniger politisch korrekt angeht und verstärkt die Anliegen der EU-Europäer sowie das Überleben der Europäischen Union als politisches Projekt berücksichtigt.

Auch sollten wir nicht vergessen, dass Artikel 49 des EU-Vertrags sich darauf beschränkt, den europäischen Nachbarn, die den Kriterien entsprechen, stets nur die *Möglichkeit* in Aussicht zu stellen, der Europäischen Union beitreten zu können, nicht jedoch das Recht auf Mitgliedschaft einräumt. Ihnen Zugang zu gewähren bedeutet für die Europäer eine Eventualität, die sie zur Kenntnis nehmen müssen, nicht jedoch eine Verpflichtung.

Die Wahl von Nicolas Sarkozy ist wahrscheinlich eine Wende in der Erweiterungspolitik. Denn zum ersten Mal sprach sich ein Amtsinhaber und Staatschef, Mitglied des Europäischen Rates, energisch gegen die Fortsetzung der EU-Erweiterung aus und verneinte zugleich, dass die Türkei zu Europa gehöre. Doch als Präsident der Republik ist er der staatlichen Kontinuität verpflichtet. Deswegen hat er Ende August auf der Botschafterkonferenz erklärt, dass er sich nicht gegen die Fortführung der Verhandlungen aussprechen werde. Al-

lerdings nur bei jenen Kapiteln, die nicht das Ergebnis des Prozesses (Beitritt oder privilegierte Partnerschaft) vorentscheiden werden.

Eine Paradoxie in der Paradoxie ist, dass sein Vorgänger Jacques Chirac, persönlich ein Befürworter des türkischen Beitritts, den Prozess durch eine neue Bestimmung in der französischen Verfassung gefährdet hat, wonach nun vor jeder neuen Erweiterung ein Referendum in Frankreich durchgeführt werden muss. Wer kann garantieren, dass eine solche Volksabstimmung positiv ausgehen wird? Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Wähler oft eine andere Frage beantwortet haben, als jene, die gestellt worden war. Mit einem derartigen Thema, das demagogische und fremdenfeindliche Versuchungen birgt, hat Präsident Chirac ein erhebliches Risiko in Kauf genommen. Schon wegen dieses Damoklesschwerts sollten sich die Europäer eine alternative Lösung überlegen. Dramatisch wäre es, wenn die Bevölkerung eines Beitrittslandes, welches die Forderungen der Europäischen Union erfüllt hat, durch den Willen der Bevölkerung eines Mitgliedstaates ausgeschlossen würde. Um dieses Szenario zu verhindern, müssen alle Möglichkeiten diskutiert werden, von einer umfassenden Begleitung der Verhandlungen, mit einer Teilnahme der europäischen Zivilgesellschaft bis hin zum Verzicht auf den ursprünglichen Plan der Mitgliedschaft. Nichts sollte tabu sein. Denn die Verschiebung dieser Debatte, würde die Sache am Ende nur verschlimmern.

Schlussbemerkung

Am Ende dieser Reise in das Land der Paradoxien, ist nur eines sicher; dass eine starke europäische Gemeinschaft mit der Fähigkeit, sich den globalen Herausforderungen entgegenzustellen, eine Notwendigkeit bleibt.

Die Europäische Union ist als „Labor der Globalisierung“ (Delors) und als Prototyp der *global governance* unverzichtbar. Sie ist der einzige Versuch, der je unternommen wurde, eine politische Organisation zu schaffen, in der Gesetze, Solidarität und Demokratie auf supranationaler Ebene vorhanden sind. In einer Welt, in der viel geredet und wenig realisiert wird, bildet die Europäische Union eine Ausnahme. Sie ist gewiss nicht perfekt und bedarf der Verbesserung, sie benötigt ernsthafte Reformen und Infragestellungen. Aber mehr noch müssten die Europäer die Paradoxien wahrnehmen, die ihre Handlungsfähigkeit einschränken und ihre Erfolgschancen mindern.

Übersetzung aus dem Französischen von Martin Bafoil und Gesa-Stefanie Brincker.

TAGUNG

50 Jahre Römische Verträge: Rückblick und Perspektiven

*Peter Kuffel, Dominic Maugeais und Eike Zaumseil**

Mit der Einigung auf ein Reformmandat am 21./22. Juni 2007 beendeten die Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union die seit dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden andauernde Phase des Stillstands des Integrationsprozesses. Vor diesem Hintergrund fand auf Einladung des Instituts für Europäische Politik (IEP) in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) und dem Centre International de Formation Européenne (CIFE) im Jean-Monnet-Haus in Berlin eine wissenschaftliche Konferenz statt. Ziel dieser interdisziplinären Tagung war es, die fünfzigjährige europäische Integrationsgeschichte seit den Römischen Verträgen zu beleuchten und Perspektiven für die Zukunft der Europäischen Union zu erörtern. Auf der interdisziplinär ausgerichteten Veranstaltung sprachen Geschichts-, Politik-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaftler/innen sowie Abgeordnete des Europäischen Parlaments und Vertreter europäischer Forschungsinstitutionen.

Die Zukunft Europas in historischer Perspektive

Im Zentrum der Eröffnungsbeiträge stand der Blick in die Vergangenheit, um die ‚historische Zukunft' Europas zu beleuchten und Perspektiven für die Zukunft zu entwickeln. Für *Jürgen Kocka* sind die wichtigsten Motive für die europäische Integration – die Kriegserfahrung und die Ost-West-Konfrontation – nicht mehr gegeben. Auf der Suche nach anderen Antriebskräften fragte Kocka nach den langfristigen historischen Bedingungen europäischer Identitätsbildung. Er verortete identi-

50 Jahre Römische Verträge: eine rückblickende Bewertung des Integrationsprozesses und Ausblick auf die Zukunft Europas

Wissenschaftliche Konferenz des Instituts für Europäische Politik (IEP) in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) und dem Centre International de Formation Européenne (CIFE) mit freundlicher Unterstützung des Auswärtigen Amtes und der Europäischen Kommission

Berlin, 28./29. Juni 2007

Begrüßung und Eröffnung

Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg, Vorstandsvorsitzender des AEI, Heidelberg/Berlin

Dr. Barbara LIPPERT, Stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik (IEP), Berlin

Die historische Zukunft Europas

Vorsitz

Prof. Dr. Siegfried MAGIERA, Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht/Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht, Speyer

Einführungen

Prof. Dr. Jürgen KOCKA, Lehrstuhl für Geschichte der industriellen Welt, Freie Universität Berlin

Prof. Wilfried LOTH, Lehrstuhl für Neuere und Neuste Geschichte, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Wolfgang SCHMALE, Lehrstuhl für Neuere und Neuste Geschichte, Universität Wien

* Peter Kuffel, Institut für Europäische Politik, Berlin. Dominic Maugeais, Institut für Europäische Politik, Berlin. Eike Zaumseil, Institut für Europäische Politik, Berlin.

tätsstiftende Momente im Spannungsfeld zwischen der Abgrenzung von anderen Kulturen einerseits und der Verflechtung mit anderen Kulturkreisen andererseits. Diesem Umstand müsse durch durchlässige Grenzen als Chance europäischer Identitätsbildung Rechnung getragen werden.

Demgegenüber erläuterte *Wilfried Loth* die mittelfristige Perspektive der europäischen Integration seit Mitte des 20. Jahrhunderts. Dabei seien vier wesentliche Integrationsmotive identifizierbar und über das Ende des Ost-West-Konfliktes hinaus relevant: die Förderung wirtschaftlicher Produktivität und Stabilität in Europa, die langfristige Friedensicherung, die Stärkung der internationalen Handlungsfähigkeit sowie die Einbindung Deutschlands. Der zunehmende Prozess der Verflechtung erfasse jedoch nicht alle Teile der europäischen Gesellschaften gleichermaßen. Die Herausbildung einer genuin europäischen Öffentlichkeit sei zwar noch nicht erkennbar, es könne jedoch von einer europäischen Identität im Singular gesprochen werden, deren Basis das gemeinsame Verfassungserbe bilde. Die europäische Integration fördere nicht das Absterben der Nationalstaaten und der nationalen Identitäten, sondern ermögliche erst ihr Überleben in abgewandelter Form.

Die Frage nach der Zukunft Europas sei im Wesentlichen eine Frage nach der Zukunft der Europäischen Union, so *Wolfgang Schmale*. Aus der Perspektive des Historikers stehe das Interesse an den Paradigmen der Integration im Vordergrund. Das Paradigma der Einheit sei zu etwas Heiligem erhoben worden, dies müsse jedoch überdacht werden. Die Union habe sich seit jeher in einem Spannungsverhältnis zwischen Einheit und nationalstaatlicher beziehungsweise regionaler Vielfalt befunden. Das Paradigma des Netzwerkes böte einen Denkrahmen, bei dem nicht mehr die Einheit der Union, sondern die Wahrung der Kohärenz des Systems im Mittelpunkt stehe. Die zukünftigen Debatten werden sich, so Schmale, im Spannungsfeld der Paradigmen der Einheit und des Netzwerkes bewegen.

Epochen der europäischen Integration von den Anfängen bis in die Zukunft
Vorsitz
Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Lehrstuhl für Innen- und EU-Politik, Universität Tübingen, Präsident des AEI

Wirtschaftliche Entwicklungsphasen
Prof. Dr. Wim KÖSTERS, Lehrstuhl für theoretische Volkswirtschaftslehre, Ruhr-Universität Bochum

Primärrechtliche Entwicklungsphasen
Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Etappen des Erweiterungsprozesses
Dr. Barbara LIPPERT, Stellv. Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin

Entwicklungseinflüsse der Weltpolitik
Prof. Dr. Werner LINK, Universität zu Köln

Erfahrungen und Wahrnehmungen der Integrationsentwicklung in unterschiedlichen Mitgliedstaaten
Vorsitz
Dr. Hartmut MARHOLD, Generaldirektor, Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nizza

Einführungen
Prof. Dr. Gianni BONVICINI, Direktor, Istituto Affari Internazionali, Rom

Prof. Dr. William E. PATERSON, Direktor, Institute for German Studies, Universität Birmingham

Dr. Alfred PIJPERS, Senior Research Fellow, Institute of International Relations „Clingendael“, Den Haag

Dr. Vladimir HANDL, Institut für Internationale Beziehungen, Prag

Dr. Sylvie GOULARD, Präsidentin, Mouvement Européen France, Paris

Nach dem europäischen Juni-Gipfel: Fortsetzung oder Neuanfang des konstitutionellen Reformprozesses?
Vorsitz
Prof. Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin

Wege zur Rettung des Verfassungsprozesses
Prof. Dr. Ingolf PERNICE, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Humboldt-Universität zu Berlin

Entwicklungsphasen europäischer Integration

Im zweiten Teil der Konferenz ging es um eine rückblickende Bilanzierung der Etappen des europäischen Integrationsprozesses aus verschiedenen disziplinären Blickwinkeln.

Nach einem Überblick über die wesentlichen Etappen der Wirtschaftsintegration, ging *Wim Kösters* der Frage nach, ob Europa mit der Wirtschafts- und Währungsunion im internationalen Vergleich adäquat auf die Herausforderungen der Weltwirtschaft reagiert habe. Kösters präsentierte empirische Befunde dafür, dass das Wirtschaftswachstum in den Staaten der Wirtschafts- und Währungsunion im Durchschnitt hinter anderen Regionen der Welt zurückbleibe. Jedoch divergierten die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten. Als Ursache betrachtete Kösters deshalb nicht die Wirtschaftsintegration als solche, sondern die mangelnde Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen. Ausbleibende Wohlstandsgewinne könnten längerfristig zu einem Problem für die Output-Legitimität der Europäischen Union werden.

Mit der Erläuterung der primärrechtlichen Entwicklungsphasen der Gemeinschaftsintegration skizzierte *Peter-Christian Müller-Graff* die Gestaltung der rechtlichen Dimension der europäischen Integration. Aus rechtlicher Sicht seien vor allem die Marksteine der Herausbildung des historisch neuartigen Primärrechtes durch die Ablösung vom Recht klassischer, völkerrechtlicher Organisationen von Interesse. Als derartige „Mutationen“, so Müller-Graff, seien vor allem zu nennen: die „Übertragung“ von Hoheitsrechten im Zuge der Montanunion, die Etablierung des Prinzips der unmittelbaren Wirkung sowie des Anwendungsvorranges durch den Europäischen Gerichtshof, die Legitimations- und Kompetenzveränderung des Europäischen Parlaments im Zuge des Direktwahlakts von 1976/1978, die Einschränkung des Souveränitätsprinzips durch die qualifizierte Mehrheitsentscheidung, das Aufkommen nicht-marktintegrativer Politikbereiche sowie die Verankerung der Gleichwertigkeit jedes Unionsbürgers bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen mittels der demografischen Nachkontrollmöglichkeit im Vertrag von Nizza.

Stufen der konstitutionellen Evolution und Wege aus der Verfassungsfalle
Dr. Andreas MAURER, Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Neugründung, Kerneuropa und konzentrische Kreise
Prof. Dr. Klaus HÄNSCH MdEP, Ehem. Präsident des Europäischen Parlaments, Brüssel

Chancen und Risiken des Verfassungsprozesses
Dr. Andrew DUFF MdEP, Mitglied des konstitutionellen Ausschusses, Europäisches Parlament, Brüssel

Barbara Lipperts Vortrag zu den Etappen des Erweiterungsprozesses orientierte sich an der Erklärung der Dynamik der Erweiterung sowie der Stabilität der Gemeinschaft im Erweiterungsprozess. Vor allem das Selbstverständnis der Gemeinschaft der Sechs als ein nicht abgeschlossenes Projekt habe zur Beitrittsdynamik beigetragen. Nationalstaatliche Funktionsdefizite sowie die Nutzung der Beitrittsperspektive als Modernisierungshebel könnten als wesentliche Motive des Beitrittsersuchens identifiziert werden, so Lippert. Für die Dynamik der Erweiterung in den 1990er Jahren sei entscheidend gewesen, dass sich in Osteuropa keine politische Gemeinschaft herausgebildet habe, die sich als Alternative zur Europäischen Gemeinschaft angeboten hätte. Eine Grundvoraussetzung für die Stabilität des Erweiterungsprozesses, so Lippert, sei die Tragfähigkeit der Kerngruppe um Deutschland und Frankreich gewesen. Nicht zuletzt habe die einheitliche und auf den Acquis eingeschworene Verhandlungsführung der Gemeinschaft sowie die Fortführung der Vertiefung parallel zur Erweiterung die Stabilität des Prozesses gefördert.

In seiner Analyse der externen Entwicklungseinflüsse auf den Verlauf der europäischen Integration betrachtete *Werner Link* die Ent-

wicklung der europäischen Integration im Spannungsfeld des Ost-West-Konflikts und in der Zeit danach. Dabei hätten externe Herausforderungen integrationsfördernde Wirkung gehabt, Bindungen an eine externe Großmacht jedoch Integrationsprozesse gehemmt. Die Sowjetunion habe die Rolle des negativen, die USA die des positiven Katalysators gespielt. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik seien erst nach dem Ende des Kalten Krieges möglich geworden. Einerseits seien die USA zum externen Divisor im europäischen Integrationsprozess geworden, weil die Union nicht mehr geschlossen hinter der Außenpolitik der USA stehen müsse. Andererseits habe die Europäische Union gegenüber Amerika auch gemeinsame Positionen entwickelt. Insgesamt seien externe weltpolitische Einflüsse in beiden Epochen nachweisbar.

Zwischen Ängsten und Skepsis: Die Perzeptionen der Integrationsentwicklung in den Mitgliedstaaten

Wie lässt sich, fragte *Gianni Bonvicini*, die Enttäuschung der Italiener über die schwindende integrative Kraft der Europäischen Union erklären? Die Europäische Union sei alternativlos für Italien, erläuterte Bonvicini, und erfülle wichtige externe Steuerungs- und Beschränkungsfunktionen für das fragile politische System. Gleichzeitig wolle Italien eine entscheidende Rolle innerhalb der Union spielen, fürchte aber aufgrund seiner wirtschaftlichen Probleme in einer losen Union der konzentrischen Kreise nicht zur Kerngruppe zu gehören. Initiativen außerhalb der Verträge, wie etwa ‚Schengen' oder ‚Prüm', seien nicht im Sinne der Italiener. Italien hätte den Traum eines föderalen Europas. Eine in weiten Bereichen intergouvernementale Union würde Italien aller Wahrscheinlichkeit nach marginalisieren.

Bei der Darstellung der britischen Perzeption des Integrationsprozesses ging *William Paterson* vom EG-Beitritt des Vereinigten Königreiches 1973 aus. Der Beitritt habe die Defizite des eigenen Nationalstaats beseitigen sollen. Die im Zuge der Dekolonisierung entstandene konjunkturelle Delle habe die Entscheidung für den Beitritt beschleunigt. Die am Erschließen neuer Absatzmärkte interessierte Regierung Thatcher habe übersehen, welche Effekte die Anwendung der qualifizierten Mehrheit für die britische Politik haben würde. Heute seien die Briten wegen ihrer Präferenz für Deregulierung zu Vernunfteuropäern geworden. Der politische Diskurs sei nach wie vor skeptisch. Die politische Klasse habe zum einen britische Interessen stets so definiert, dass ein fundamentales Interesse an der EU-Mitgliedschaft und der Effektivität der Gemeinschaft nicht sichtbar geworden sei. Ein gesellschaftlicher Konsens in Bezug auf die Mitgliedschaft in der Union sei nie hergestellt worden. Zum anderen existiere ein *history gap*. Im Vereinigten Königreich tue man sich schwer, mit der neuesten Geschichte des Landes zu argumentieren, man greife stets auf die Ereignisse des Zweiten Weltkrieges zurück.

Alfred Pijpers thematisierte den Wandel der niederländischen EU-Integrationspolitik von ihrer einstigen Vorreiterrolle hin zu einer verhalteneren Position. Zwar gebe es in weiten Teilen der Gesellschaft weiterhin diffuse Unterstützung für die Europäische Union und ihre Institutionen. Der fundamentale Wandel liege jedoch darin, dass der Wille einer weiteren Vertiefung nicht mehr vorhanden sei. Föderale Finalitätsvorstellungen seien hinter die Idee eines bloßen Staatenverbundes zurückgetreten. In den Niederlanden, so Pijpers, sei es zu einer Renationalisierung des politischen Lebens gekommen. Im Zusammenhang mit gravierenden sozialen Problemen, hervorgerufen durch massive Zuwanderung und mangelnde Integrationsmaßnahmen, sei der Bedarf an nationaler Steuerungsfähigkeit gestiegen. Brüssel erscheine vielen als Zentrum, das versucht, den Nationalstaat eben dieser Steuerungsfähigkeit zu berauben, ohne jedoch die gleiche Problemlösungsfähigkeit zu besitzen.

In Polen und Tschechien werde die Europäische Union grundsätzlich als äußerst attraktiv angesehen, was an drei Punkten festgemacht werden könne, so *Vladimir Handl*. Erstens werde sie als Friedens-, jedoch nicht als Sicherheitsgemeinschaft wahrgenommen. Zweitens sei sie als Wirtschaftsgemeinschaft eine Lebensstandardgemeinschaft. Drittens sei die Union eine Wertegemeinschaft, die als Rechtsgemeinschaft den Schutz des Individuums garantiere. Insgesamt herrsche ein reduziertes EU-Bild. Im Vordergrund stünden die Leistungen der Union gegenüber ihren Mitgliedern, die Notwendigkeit zu Engagement werde ausgeblendet. Handl erklärte das mit drei Entwicklungen: Zum Ersten fehle es an politischer Nähe der beiden Länder zur Europäischen Union. Das EU-Bild werde für innenpolitische Zwecke verzerrt, wobei auf die Machtverteilung in der Union abgestellt werde. Zum Zweiten sei das Vertrauen in Politik und Institutionen in Polen und Tschechien miserabel und der politischen Klasse fehle die Akzeptanz für die Methode-Monnet, die wegen ihrer Ergebnisoffenheit und Mehrdeutigkeit als Bedrohung gewertet werde. Zum Dritten trügen die Medien zum fragmentierten Europa-Bild bei, indem sie sich nur mit Details der Wirtschaftspolitik befassten.

Für *Sylvie Goulard* erscheint der Zustand der europäischen Integration paradox. Die Europäische Union ist 50 Jahre alt, werde aber in den Mitgliedstaaten immer weniger als Chance zur Lösung gemeinsamer Herausforderungen begriffen, sondern vielmehr als Bedrohung nationalstaatlicher Kompetenzen. Einerseits wolle man eine Europäische Union, so handlungsfähig und stark wie die USA, anderseits bleibe man dem berühmten „Faire l'Europe, sans défaire la France" verhaftet. Man müsse jedoch erkennen, so Goulard, dass man den Weg einer föderalen Union schon längst beschritten habe. Es komme darauf an, Kompetenzübertragungen nicht immer nur abzuwehren, sondern der Europäischen Union zu ermöglichen, als einheitlicher Akteur in der Welt aufzutreten.

Vom Verfassungs- zum Reformvertrag: Chancen und Risiken

Der Vortrag von *Ingolf Pernice* griff die Frage auf, ob der konstitutionelle Reformprozess nun fortgesetzt werde oder vor einem Neuanfang stehe. Im Bereich des Acquis sei der entscheidende Sprung bereits gelungen. Auch wenn der neue Vertrag nicht als Verfassung bezeichnet werde, erfülle er trotzdem die Funktion einer Konstitution und trage zu mehr Ehrlichkeit in der Europäischen Union bei. Für die Zukunft des Reformvertrages bestehe die Gefahr darin, dass einzelne Staaten nun versuchen könnten, vieles neu zu verhandeln. Regierungen müssten sich an das halten, was sie bereits ratifiziert haben. Zur Ratifizierung des Vertrages bedürfe es keiner Volksabstimmungen, denn der komplexe Vertragstext sei nicht referendumsfähig. Eine parlamentarische Ratifizierung genüge in repräsentativen Demokratien. Insgesamt handele es sich sowohl um die Fortsetzung des Konstitutionalisierungsprozesses als auch um einen Neuanfang. Der funktionale Verfassungsbegriff auf EU-Ebene bedeute nicht den völligen Verlust der Souveränität der Nationalstaaten, sondern im Gegenteil die Legitimierung und Begrenzung supranationaler Betätigung.

In eine Falle führten – so *Andreas Maurer* – neuere Trends des Integrationsprozesses: die Differenzierung und Reintergouvernementalisierung. Handlungsermächtigungen für die supranationale Ebene würden durch alternative Methoden verwässert und häufig außerhalb der Verträge geregelt. Des Weiteren werde der Europäische Rat unverhältnismäßig gestärkt. Er habe sich von einem Impulsgeber hin zum Beschlussorgan gewandelt. Neben dem Trend zur Verwässerung des Integrationsprozesses gebe es auch das Phänomen der Diffusion politischer Verantwortung. Hierbei komme es zu einer Gruppenbildung am Rande der europäischen Institutionen. Die Falle bestehe hier darin, dass man sich zwar pro-europäisch geben könne, aber gegen die Vertiefung der Integration sei und umgekehrt.

Die Lösung liege schlicht darin, vom europäischen Pathos wegzukommen und sich des 50-jährigen Integrationsprozesses zu vergegenwärtigen, in dessen Charakter das Besondere des EU-Systems liege: Die Verbindung des Technokratisch-Bürokratischen mit einer supranationalen Form der Demokratie. Die Union sei die Summe aller aufgrund der Verträge errichteten Institutionen. Sie sei ein dynamischer und zieloffener Prozess, woran ein Reformvertrag nichts ändern werde. Im Langzeittrend sei stets sowohl eine Ausdifferenzierung von Verhandlungs- und Entscheidungssystemen als auch eine Demokratisierung zu beobachten gewesen.

Klaus Hänsch betonte, dass der Reformvertrag, gemessen am Zustand, in dem sich die Europäische Union mit den Verträgen von Nizza befinde, als großer Fortschritt bewertet werden könne. Der Reformvertrag verdeutliche jedoch, dass das Ziel einer Europäischen Föderation zur Illusion geworden sei. Eine Neugründung der Union im Fall eines Scheiterns des Reformvertrages sei faktisch wie konzeptionell unmöglich. Das Konzept der konzentrischen Kreise sei nicht überzeugend, da kein Zentrum existiere, um das sich diese Kreise anordnen könnten. Ebenso wenig praktikabel sei das Konzept der zwei Geschwindigkeiten, da es auf der Idee zweier immer gleicher Staatenkonstellationen basiere, die kontinuierlich mit ungleicher Geschwindigkeit voranschreiten würden. Einzig die Idee eines Kerneuropas könne auf der Grundlage der verstärkten Zusammenarbeit innerhalb der Verträge angestrebt werden, wobei ein Gebilde mehrerer kleinerer Kerne entstehen würde. Dabei müsse jedoch sichergestellt werden, dass die Kohärenz der Union gewahrt werde.

Zum Abschluss sprach *Andrew Duff* über die Chancen und Risiken des europäischen Verfassungsprozesses. Das Jahr 2007 werde als ein Jahr in Erinnerung bleiben, in dem das gegenwärtige Verfahren zur Vertragsreform an seine Grenzen angelangt sei. Integrationswillige Länder in der Europäischen Union müssten ausführlich von der Möglichkeit der ‚Verstärkten Zusammenarbeit' Gebrauch machen, insbesondere in den Bereichen der ehemals Dritten Säule. Damit werde deutlich, dass neben dem Ziel einer Erleichterung des Vertragsreformverfahrens auch innerhalb des bestehenden vertraglichen Rahmens ein zielstrebiges Voranschreiten der integrationswilligen Staaten angestrebt werde. Weiterhin werde dem Europäischen Parlament durch die Verträge das Recht eingeräumt, Vertragsreformen anzuregen. Es werde in der Lage sein, konstruktive Vorschläge für ein konstitutionelles Arrangement zu unterbreiten.

Schlussbemerkung

Im Rahmen dieser Tagung wurde die Entwicklung der europäischen Integration aus historischer, rechtlicher, politischer und wirtschaftlicher Sicht beleuchtet und Perspektiven für die Zukunft der Europäischen Union erörtert. Damit ermöglichte die Tagung vielfältige Einblicke in die fünfzigjährige Integrationsgeschichte seit den Römischen Verträgen und bot Gelegenheit zu einer regen interdisziplinären Diskussion, in der eine Vielzahl von kontroversen Fragen angesprochen wurden. Die zeitliche Nähe zum Juni-Gipfel verlieh dem auf der Tagung erzielten Spagat zwischen Rückblick und Ausblick eine besondere Aktualität.

TAGUNG

Alternativen zum EU-Beitritt: Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union am Beispiel von Georgien, Moldova und der Ukraine

*Ann Gäbler**

Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union war Gegenstand einer deutschsprachigen Auslandstagung des Arbeitskreises für Europäische Integration und des Europäischen Graduiertenkollegs der Deutschen Forschungsgemeinschaft getragen von den Universitäten Heidelberg, Krakau und Mainz an der Jagiellonen-Universität in Krakau. *Peter-Christian Müller-Graff* führte in den Tagungsgegenstand ein. Die Nachbarschaftspolitiken böten osteuropäischen Staaten ohne konkrete Beitrittsperspektive, wie der Ukraine, Moldova und Georgien, Alternativen zur Erweiterungspolitik der Europäischen Union. Sie ermöglichten im Rahmen von bilateralen Partnerschaftsabkommen die Vertiefung der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Zusammenarbeit mit der Europäischen Union in privilegierter Form.

Die EU und ihr Verhältnis zu beitrittswilligen Nachbarstaaten

Andreas Herdina erläuterte den Rechtsrahmen von Europäischer Gemeinschaft und Europäischer Union für die Europäische Nachbarschaftspolitik. Dazu zeichnete Herdina die bisherige Entwicklung der Europäischen Union nach und zeigte auf, dass die Nachbarschaftspolitik – ein Kind der EU-Erweiterungen in den Jahren 2004 und 2007 – gut, wenn auch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit voranschreite. Jedoch betonte Herdina, dass weitere Schritte notwendig seien. Er verwies unter anderem darauf, dass die wirtschaftliche Integration der Nachbarn verstärkt werden

Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union gegenüber beitrittswilligen osteuropäischen Demokratien

Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration und des Europäischen Graduiertenkollegs der Universitäten Heidelberg, Krakau und Mainz

Krakau, 15.-16. Juni 2007

Wissenschaftliche Leitung
Prof. Dr. Dr. h.c. Kazimierz LANKOSZ, Universität Krakau

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Prof. Dr. Udo FINK, Universität Mainz

Einführung
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Die Europäische Nachbarschaftspolitik im Rechtsrahmen von EG/EU – Instrument gegenüber Nachbarn in Europa
Andreas HERDINA, Europäische Kommission, Brüssel

Prof. Dr. Tadeusz WŁUDYKA, Universität Krakau (Statement)

Die Partnerschaftsabkommen mit osteuropäischen Nachbarstaaten
Prof. Dr. Dr. h.c. Kazimierz LANKOSZ, Universität Krakau

Neuschaffung von Privatrechtsordnungen in Georgien, Moldova und der Ukraine
Professor Dr. Dr. h.c. Rolf KNIEPER, Universität Bremen

Prof. Dr. Fryderyk ZOLL, Universität Krakau (Statement)

* Ann Gäbler, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg.

müsse, langfristig sei mittels vertiefter Freihandelsabkommen eine Nachbarschafts-Wirtschaftsgemeinschaft anzustreben. Auch sollten die bilateralen Beziehungen zu den östlichen Nachbarn durch multilaterale Verhandlungen ergänzt werden, um sektorübergreifende Themen verstärkt angehen zu können. Weiterhin betonte Herdina die Bedeutung der Schwarzmeersynergie-Initiative als Mittel zur Intensivierung des Dialoges der Europäischen Union und den Ländern der Region. Zudem müssten die schwierigen Fragen des Visa-Rechts gelöst und der zivilgesellschaftliche Austausch, etwa in Form von gemeinsamen Bildungsmaßnahmen und Austauschprogrammen intensiviert werden. Sodann wandte sich Herdina der Frage der Rechtsnatur der Nachbarschaftspolitik zu. Diese sei Außenpolitik und dennoch Politik sui generis, rechtliches Fundament bildeten die bestehenden Abkommen. Zuletzt beleuchtete Herdina, in welchem Maße die Nachbarstaaten ihren Rechtsbestand an den der Europäischen Union anzugleichen haben. Zwar sei zu beobachten, dass eine Rechtsübernahme stattfinde, allerdings werde anders als im Rahmen der Beitrittspolitik keine pauschale Rechtsangleichung verlangt, dies sei in gewissen Bereichen wie dem des Umweltschutzes auch unrealistisch.

Tadeusz Włudyka wies darauf hin, dass Polen als Mitgliedstaat an der Grenze der Europäischen Union unmittelbar von der Nachbarschaftspolitik betroffen sei. Er betonte die Anziehungskraft der Europäischen Union, bereits die potenzielle Möglichkeit eines Beitritts habe etwa in der Ukraine und in Georgien die Reformwilligkeit stark gesteigert, weshalb ein Beitritt nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden sollte. Aus wirtschaftlicher Sicht müsse die Regionalentwicklung der Grenzbereiche unterstützt werden, um ein Auseinanderklaffen der Lebensbedingungen zu vermeiden. Als konkrete Maßnahmen schlug Włudyka unter anderem die Erleichterung des Grenzübertritts für Bewohner von Grenzbereichen und Investitionen in die Infrastruktur vor. Zusammenfassend plädierte Włudyka für eine spezifische Nachbarschaftspolitik zur Entwicklung der Grenzregionen im Osten, welche keinesfalls versäumt werden dürfe.

Kazimierz Lankosz betonte die Verantwortung der Europäischen Union: Der hohe Lebensstandard und das friedliche Miteinander dürften nicht an den Grenzen der Europäischen Union enden. Lankosz qualifizierte die Nachbarschaftspolitik als Grundlage für die

Rechtsstaatliche Rahmenbedingungen für eine Justiz im Lichte der Systemtransformation in Georgien
Prof. Dr. Lado CHANTURIA, Direktor des Projekts Zivil- und Wirtschaftsrecht im Kaukasus und in Zentralasien, Universität Bremen

Recht und Praxis der Wirtschaftsordnung: Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit in der Ukraine
Prof. Dr. Wilfried TRILLENBERG, Wirtschaftsuniversität Ternopil/Ukraine

Angleichung an das Recht der EG in Osteuropa im Wettbewerb mit amerikanischen Modellen
Prof. Dr. Helmuth SCHRÖTER, Universität des Saarlandes, Europäische Kommission Brüssel

Prof. Dr. Jerzy PISULIŃSKI, Universität Krakau (Statement)

Institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Grenzregionen der Ukraine und EU-Mitgliedstaaten
Prof. Dr. Irena LIPOWICZ, Universität Warschau

Dr. Ulrich ERNST, Universität Krakau (Statement)

Visa- und Migrationsrecht im Verhältnis zwischen EU und osteuropäischen Nachbarn
Christian KOVÁCS, Andrássy-Universität Budapest

Dr. Marek PORZYCKI, Universität Krakau (Statement)

Rechtliche Bindungen im Rahmen alternativer Integrationskonzepte: GUS, GUAM und Einheitlicher Wirtschaftsraum
Łukasz ADAMSKI, Polnisches Institut für internationale Angelegenheiten (PISM), Warschau

Schaffung besonderer Beziehungen zu einem Drittstaat und als Mittel zur Verhinderung weiterer Grenzziehung und der Ermöglichung von Wohlstand und Sicherheit innerhalb Europas. Da wirtschaftliche Entwicklung letztlich größere Stabilität in Europa bewirke, sei Nachbarschaftshilfe Unterstützung für die Nachbarstaaten, aber auch vorteilhaft für die Europäische Union selbst. Sie müsse daher attraktive Alternativen schaffen, um reformwilligen Nachbarländern zu helfen. Dazu sollten die vorhandenen bilateralen Instrumente ausgebaut werden, Schlüsselelemente bildeten insoweit die bilateralen Aktionspläne als Träger der politischen und wirtschaftlichen Agenda. Andere gemeinsame Interessen, wie das öffentliche Gesundheitswesen, der Grenzschutz, Energie- und Migrationsfragen, müssten hingegen zum Gegenstand multilateraler Abkommen gemacht werden.

Die Rechtsentwicklung in Georgien, Moldova und der Ukraine seit der politischen Wende

Rolf Knieper skizzierte den intrinsischen Prozess der Reformen der Privatrechtsordnungen dieser Länder. Nach der Auflösung der Sowjetunion seien von den Nachfolgestaaten zunächst Verfahren zur Gestaltung von Modellgesetzen initiiert worden, die auch die Neugestaltung eines – von einer russischen Zivilrechtsdoktrin stark beeinflussten – Zivilgesetzbuches (ZGB) unternahmen. Inhaltlich kritisiert worden sei dieses Modellgesetz etwa wegen der scharfen Haftungsregelungen zum Nachteil von gewerblichen Unternehmen und der Beibehaltung von Vertragstypen, die den marktwirtschaftlichen Gegebenheiten widersprächen. Bemängelt worden seien zudem die Gesetzgebungsmethode, die allgemeine Gesetzessystematik und die lehrbuchartigen Erläuterungen. Georgien, Moldova und die Ukraine hätten daher, wenn auch in unterschiedlichem Maße, abweichende Zivilgesetzbücher geschaffen. Knieper erläuterte sodann einige Details der Entstehungsgeschichte, Methodik und Technik der materiell-rechtlichen Regelungen. Problematisch sei bereits die Frage gewesen, welche Regelungsmaterien im jeweiligen ZGB Platz finden sollten. Sehr ausführlich und kritisch widmete sich Knieper der Darstellung des ukrainischen Wirtschaftskodex. Weitere Problempunkte seien die Möglichkeit eines Vorrangs des ZGB und die Kodifikationstechnik im Allgemeinen, letztere führte in der Ukraine und Moldova sehr oft zu Doppelungen und Widersprüchlichkeiten. Abschließend zeigte Knieper detailliert die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Zivilgesetzbücher aller drei Länder auf. Zusammenfassend kam er zu dem Ergebnis, dass die betroffenen Privatrechtsordnungen trotz ihrer Entstehung im Rahmen einer Übergangsphase auf gesetzliche Stabilität und Rechtssicherheit gerichtet seien.

Fryderyk Zoll beleuchtete die polnische Perspektive zu Privatrechtsreformen. Polen habe, nicht zuletzt wegen seiner geografischen Lage in der Mitte zwischen Osten und Westen, mit ähnlichen Problemen zu ringen gehabt. Diese Prozesse seien für den Aufbau einer Demokratie unvermeidbar. Das Privatrecht habe neu an Bedeutung gewonnen. Nach Zolls Einschätzung sei Polen auf einem guten Weg, aufgrund der gefestigten Rechtstradition seien die Ergebnisse der juristischen Forschung und die Grundstrukturen des Privatrechts erhalten geblieben. Das russische Privatrecht bezeichnete Zoll als „Oase des Kontaktes mit der römischen Rechtstradition“. So habe das Privatrecht vor der politischen Wende eine wesentliche Rolle als Traditionshalter für eine normale Welt gedient. Abschließend warf Zoll verhalten die Frage nach der Kodifikation eines europäischen Privatrechts auf.

Lado Chanturia widmete sich den rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen für eine Transformation der Justiz in Georgien. Eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit sei nur durch eine Reform des öffentlichen Dienstes und des Justizwesens sowie die Verbesserung der demokratischen Kontrollmöglichkeiten zu erreichen. Als wesentlich stellte Chanturia zudem die nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung heraus. Im Einzelnen ging Chanturia auf die Notwendigkeit von unab-

hängigen und unparteiischen Richtern, die verfassungsrechtlichen Grundlagen der rechtsprechenden Gewalt und die Bedrohungen ein, die sich für die Unabhängigkeit der Justiz ergäben. Letztere könnten sich sowohl aufgrund äußerer Einflüsse (politischem Druck, Manipulation der öffentlichen Meinung, Korruption) als auch interner Gründe (Druck durch obere Gerichtsinstanzen oder den Gerichtspräsidenten) ergeben. Chanturia kam zu dem Ergebnis, dass eine aufgeklärte Gesellschaft und hervorragend ausgebildete Juristen unabdingbare Voraussetzungen für die Verwirklichung von Rechtsstaatlichkeit in Form unabhängiger Gerichtsbarkeit seien.

Wilfried Trillenberg äußerte sich zur Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit in der Ukraine aus ökonomischer Sicht und stellte dazu drei Thesen auf. Erstens zeige die Ukraine im Rahmen der Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union ihren Beitrittswillen. Dieser Prozess müsse zunehmend in gemeinsamem Handeln Gestalt annehmen. Zweitens forderte Trillenberg eine Prozessdiskussion über die Inhalte der auf beiden Seiten für einen EU-Beitritt notwendigen Handlungen. Drittens betonte er die Notwendigkeit der Schaffung rechtlicher Regelungen zur Verstärkung des marktwirtschaftlichen Unternehmertums und der Wettbewerbsfähigkeit ukrainischer Unternehmen. Zur Verdeutlichung der aktuellen Situation in der Ukraine stellte Trillenberg in Form von Schlagworten die in der Literatur und im Internet geäußerten Ansichten zur Ukraine in den Bereichen der sozioökonomischen Entwicklung, der Markt- und Wettbewerbsordnung, der Investitionsrisiken, der Investitionsempfehlungen und der Lohnkosten dar, um diese mit eigenen Erfahrungen zu vergleichen. Abschließend sprach Trillenberg sich für eine Verbindung von Russland und der Europäischen Union im Bereich des Energiesektors unter Einbeziehung der Ukraine aus.

Helmuth Schröter befasste sich mit der Angleichung des Rechts osteuropäischer Länder an das Recht der Europäischen Gemeinschaft. Er unterschied insoweit zunächst zwischen der Rechtsangleichung innerhalb der Gemeinschaft, im Bereich des Europäischen Wirtschaftsraums und der Europa-Abkommen einerseits und der Rechtsangleichung im Rahmen von Partnerschaftsabkommen andererseits. Partnerschaftsabkommen seien den Europa-Abkommen zwar in Struktur und Inhalt ähnlich, zielten anders als diese indes nicht auf eine Integration der osteuropäischen Staaten in die Europäische Gemeinschaft. Sie bezweckten vielmehr die Unterstützung von Transformationsprozessen; eine stärkere Bindung der betreffenden Länder an die Europäische Gemeinschaft sei aber gewünscht. In diesem Zusammenhang ging Schröter ebenfalls kurz auf die Aktionspläne der Europäischen Nachbarschaftspolitik ein. Abschließend betonte er, dass Moldova, die Ukraine und Weißrussland sich bei ihrer Gesetzgebung sehr stark an den gemeinschaftsrechtlichen Vorbildern orientierten. Eine Beeinträchtigung der Hinwendung der osteuropäischen Staaten zum Rechts- und Wirtschaftssystem der Europäischen Union durch die Konkurrenz amerikanischer Modelle sei daher – trotz der starken Präsenz der USA – nicht zu befürchten.

Mit seinem Statement zu den polnischen Erfahrungen bei der Transformation des polnischen Rechts zur Rechtsangleichung schloss *Jerzy Pisuliński* den ersten Konferenztag. Der Schwerpunkt der Gesetzgebung habe nach dem politischen Umbruch auf der Schaffung einer neuen privatwirtschaftlich orientierten Rechtsordnung gelegen. In der Folge sei es 1994 zum Erlass des neuen polnischen Zivilgesetzbuches gekommen, welches allerdings auch viele Institute des ZGB von 1964 übernehmen konnte. Weitere Kodifikationen, wie das Gesetz über wirtschaftliche Tätigkeit, das Devisengesetz, das Gesetz über die Privatisierung staatlicher Unternehmen und das Gesetz über den unlauteren Wettbewerb, hätten den neuen Rahmen für privatwirtschaftliche Tätigkeit gebildet. Aufgrund der Beitrittsbestrebungen Polens sei die Gesetzgebung in der Folge sehr stark vom Ziel der Rechtsanglei-

chung an das EG-Recht geprägt, der Einfluss des amerikanischen Rechts deshalb gering gewesen.

Einzelaspekte der Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union

Irena Lipowicz wies auf die Situation der Regionen in Polen hin. Sie machte deutlich, dass vor der politischen Wende selbst der Begriff der kommunalen Selbstverwaltung verboten war, diese sich jedoch seit 1990 in Form der Gemeinden und seit 1998 in Form der Kreise und Wojewodschaften sehr gut wieder entwickelt habe und auch im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein hohes Potenzial aufweise. Die Zusammenarbeit entwickle sich auch im polnisch-ukrainischen Bereich, Schwierigkeiten bereite jedoch die Konstruktion und Praxis der Euroregionen an den Grenzen zur Ukraine. Lipowicz führte dies unter anderem auf das Trauma der Teilung und den Bürgerkrieg zurück. Die Barrieren zeigten sich etwa darin, dass es nur sieben Grenzübergänge gibt. Die Region Podkarpacki habe auf polnischer Seite keine alte Regionalmetropole, Rzeszow habe erst begonnen, diese Rolle auszufüllen. Auf ukrainischer Seite komme hinzu, dass der Freiheits- und Regionalgedanke in den Köpfen der Menschen erst sehr viel später auch Realität wurde, weshalb die Zusammenarbeit in der Euroregion Podkarpacki erschwert sei. Sowohl auf polnischer als auch auf ukrainischer Seite seien die Grenzregionen schwach entwickelt. Es gäbe jedoch auch Chancen: Das große Potenzial der Grenzregionen sei die Intelligenz, Individualität und Kreativität der Menschen, die in den polnisch-ukrainischen Grenzregionen leben. Notwendig sei jedoch gegenseitiger Respekt und Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe sowie die Beseitigung der vorhandenen Vorurteile. Besonders gut funktionierten daher Projekte, die Bildung und Regionalentwicklung fördern. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dürfe allerdings nicht nur auf die regionalen Kräfte bauen. Helfen könne insoweit die trilaterale Zusammenarbeit mit der Slowakei unter Einbeziehung Deutschlands. Für die Zukunft wünschte sich Lipowicz die Dezentralisierung der vorhandenen großen Regionen.

Ulrich Ernst schilderte den schwelenden Transnistrienkonflikt. Nach einem kurzen historischen Rückblick und der Darstellung der derzeitigen Konfliktlage, zeigte Ernst denkbare Möglichkeiten der Auflösung des Konfliktes unter Ausklammerung geopolitischer Hintergründe auf. Denkbar sei zunächst die Vereinigung Moldovas ohne Transnistrien mit Rumänien und die Einbindung Transnistriens in die Ukraine. Dagegen sprächen jedoch die Frage der slawischen Minderheit in „Restmoldova“ und das Schicksal der Gagausen sowie der hohe völkerrechtliche Aufwand. Nicht auszuschließen sei daher die Beibehaltung der Republik Moldova als Einheitsstaat mit europäischer Perspektive, entweder unter Gewährleistung der transnistrischen Autonomie oder mittels der Gestaltung der Republik Moldova mit den Bundesstaaten „Transnistrien“ und „Restmoldova“. Aus Sicht der Europäischen Union sei es notwendig, die EU-Außengrenze in Rumänien zu sichern. Ernst zog daher den Aufbau einer Grenze zu Transnistrien und die Einrichtung einer EU-Grenzmission in Betracht.

Dem Visa- und Migrationsrecht im Verhältnis zwischen der Europäischen Union und ihren osteuropäischen Nachbarn widmete sich *Christian Kovács* am Beispiel der Ukraine. Nach einem Rückblick auf die deutsche Visaaffäre skizzierte Kovács die normativen Grundlagen des Visa- und Migrationsrechts im EG-Vertrag und im Sekundärrecht, um diese anschließend im Hinblick auf Osteuropa zu analysieren. Das europäische Migrationsrecht sei vor allem restriktiv ausgestaltet, enthalte es doch überwiegend Regelungen zur Verhinderung von legaler und Bekämpfung illegaler Einwanderung. Negative Auswirkungen habe dies für die östlichen Nachbarstaaten der Europäischen Union. Anschaulich zeige sich dies am Beispiel des Verhältnisses zwischen Polen und der Ukraine. Visaerleichterungen für die Ukraine seien bislang im

Rahmen von Rücknahmeabkommen vorgesehen, eine Befreiung von der Visapflicht sei jedoch nicht abzusehen. Kovács warb abschließend für eine Liberalisierung der Regelungen zur Wirtschaftsmigration.

Marek Porzycki schilderte die Situation an der polnisch-ukrainischen Grenze, wie sie sich für einen EU-Bürger darstelle. Er qualifizierte die Visapflicht als schädlich für die menschlichen Kontakte und die Zusammenarbeit zwischen Polen und der Ukraine. Aufgrund der schwierigen gemeinsamen Geschichte bestehe zwischen den Ländern ein großer Versöhnungsbedarf, die Aussöhnung werde jedoch durch die Reiseschwierigkeiten erschwert. Auch wirtschaftlich belaste die Visapflicht die betroffenen Ukrainer, welche Visagebühren und Zeit für die Reise zum Konsulat aufbringen müssten. Dies habe mittelbar auch Auswirkungen auf die Europäische Union, da der ukrainische Mittelstand diese wegen der Visapflicht meide. Porzycki sprach sich daher für eine Abschaffung der Visapflicht im Rahmen einer langfristigen Nachbarschaftspolitik aus. Gerade ihre flexible bilaterale Natur ermögliche es, für jeden Staat geeignete individuelle Visaerleichterungen zu finden. Letztlich erfordere dies allerdings den Abbau negativer Assoziationen bezüglich der östlichen Nachbarn.

Abschließend widmete sich *Łukasz Adamski* den rechtlichen Bindungen der Ukraine im Rahmen alternativer Integrationskonzepte und den damit verbundenen rechtlichen und politischen Auswirkungen auf einen möglichen Beitritt zur Europäischen Union. Trotz ihrer Unabhängigkeitsbestrebungen habe die Ukraine sich aufgrund emotionaler, menschlicher und wirtschaftlicher Verflechtungen mit den anderen postsowjetischen Staaten an verschiedenen Integrationskonzepten beteiligt, etwa im Rahmen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), der GUAM[1] und dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), ohne jedoch dabei die Möglichkeit eines EU-Beitritts aus den Augen zu verlieren. Einen solchen hielt Adamski unter gleichzeitiger Beteiligung an der GUS grundsätzlich für möglich, notwendig sei indes die Kündigung diverser Vereinbarungen, etwa der zur Koordinierung der Sicherheits- und Außenpolitik. Die Teilnahme der Ukraine am EWR sah Adamski im Hinblick auf einen EU-Beitritt kritisch, handele es sich dabei doch um eine der Europäischen Gemeinschaft im Grunde nachgebildete Struktur minderer Dichte. Dagegen schaffe die Beteiligung der Ukraine an der GUAM keine mit einem EU- und NATO-Beitritt unvereinbaren Verpflichtungen, sie könne die Integration sogar vorantreiben.

1 Sicherheitsallianz der vier GUS-Staaten Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und der Republik Moldova.

TAGUNG

Ökonomische Divergenzen im Euroraum

*Stefanie John**

Mit der Übertragung der geldpolitischen Entscheidungskompetenz an die Europäische Zentralbank entstand im Januar 1999 die Europäische Währungsunion. Der vorangegangene Integrationsprozess wurde mit einer lebhaften Debatte über die Vor- und Nachteile insbesondere unter den Ökonomen begleitet. Vielfach wurde gemahnt, dass die Kriterien eines optimalen Währungsraumes nicht erfüllt seien und die strukturellen Unterschiede zwischen den zukünftigen Euroländern auch zu negativen Effekten auf einzelne Ökonomien führen würden. Des Weiteren könne ein Konflikt der nun europäischen Geldpolitik mit den weiter nationalen Fiskalpolitiken bei bestehender Kompetenzverteilung nur schwer verhindert werden. Nach nun mittlerweile acht Jahren Erfahrungen einer spezifischen Form von geld- und fiskalpolitischer Mehrebenenstruktur hatte die Konferenz zum Ziel, Wissenschaftler und Praktiker zusammenzubringen, um zu bewerten, inwiefern die aktuellen Governance-Strukturen zu einer Divergenz oder Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung im europäischen Währungsraum geführt haben, ob mögliche Divergenzen harmlos oder schädlich sein könnten und welche Lösungsmöglichkeiten für problematische Entwicklungen bestehen.

The Eurozone under stretch? Analysing regional divergences in EMU: Facts, Dangers and Cures

Gemeinsame Konferenz des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI), der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und RGE Monitor

Berlin, 19. Juni 2007

Wissenschaftliche Leitung
Dr. Daniela SCHWARZER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Dr. Sebastian DULLIEN, Financial Times Deutschland/Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Key-note speech: Asymmetric Adjustment in Monetary Unions: Evidence from the Euro Area
Lorenzo BINI-SMAGHI, PhD, Europäische Zentralbank, Frankfurt/Main

Economic Divergences in EMU? Facts and Implications
Nouriel ROUBINI, PhD, Elisa PARISI-CAPONE, Christian MENEGATTI, Roubini Global Economics, New York

Italy and Germany: Convergence or Divergence for the Euro Laggards?
Daniel GROS, PhD, Centre for European Policy Studies, Brüssel

Inflation Differentials in EMU: Why is Germany's wage growth slower than average?
Dr. Benedicta MARZINOTTO, Università degli studi di Udine, Udine

Are Divergences Stabilizing or Destabilizing in the long run?
Véronique RICHES-FLORES, Société Générale, Puteaux

Europäische Zentralbank sieht Probleme mit der Lohnentwicklung in einigen Ländern

Lorenzo Bini-Smaghi fasste in seinem einleitenden Vortrag verschiedene denkbare Kanäle zusammen, über die sich Divergenzen in der Währungsunion bilden können und analysierte, inwieweit diese Kanäle mit der Einführung des Euros an Bedeutung gewonnen haben. Das Direktoriumsmitglied der Europä-

* Stefanie John, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ruhr-Universität Bochum.

ischen Zentralbank hob dabei hervor, dass die Europäische Währungsunion den globalen Schocks wie etwa dem Platzen der New-Economy-Aktienblase, den Terroranschlägen des 11. September 2001 oder dem enormen Anstieg der Energie- und Rohstoffpreise über die vergangenen Jahre gut widerstanden habe. Mit Blick auf die Geldpolitik hielt Bini-Smaghi fest, dass mögliche asymmetrische Effekte an Bedeutung verloren hätten: Die Einführung des Euros hatte vor allem in früheren Hochinflationsländern zu einem deutlichen Rückgang der Realzinsen geführt, die in diesen Ländern einen Wachstumsschub ausgelöst hatten. Seitdem habe sich der Realzins in den einzelnen Euro-Ländern zunehmend ähnlich entwickelt. Dies kombiniert mit allmählich synchronen Konjunkturzyklen führe tendenziell zu sinkenden asymmetrischen Effekten der gemeinsamen Geldpolitik. Auch mit Bezug auf die Finanzpolitik wies Bini-Smaghi die Vermutung zurück, diese habe seit Einführung des Euros zu einer stärkeren Divergenz geführt. Zwar habe es durchaus Phasen prozyklischer Fiskalpolitik gegeben, allerdings sei dies keine neue Entwicklung. Potenzielle Probleme für die Eurozone sah Bini-Smaghi dagegen im rapiden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit in einigen Ländern wie Spanien, Portugal, Griechenland und Spanien, da der dortige Lohnanstieg nicht im Einklang mit der Produktivitätsentwicklung gewesen sei. Diese Länder müssten deshalb daran arbeiten, ihre Lohnsetzung den Anforderungen der Europäischen Währungsunion anzupassen. In der anschließenden Diskussion betonte Bini-Smaghi, dass eine bessere Koordination der nationalen fiskalpolitischen Entscheidungen zur Unterstützung des geldpolitischen Kurses wünschenswert wäre. Tendenzen, diese Koordination auf europäischer Ebene voranzubringen, seien aber noch nicht zu erkennen.

Divergierende ökonomische Entwicklungen in den Euroländern

Die von *Christian Menegatti* präsentierte, gemeinsam mit Nouriel Roubini und Elisa Parisi-Capone erstellte Studie rückte die Frage in den Mittelpunkt, inwiefern seit 1999 in der Eurozone eine ökonomische Konvergenz oder Divergenz festzustellen sei. Auch wenn sich die Wachstumsdifferenzen zwischen den Euroländern verringert hätten, habe sich die Divergenz im Bruttoinlandsprodukt pro Kopf verfestigt. Insgesamt sei es nur Irland gelungen, einen Aufholprozess im Lebensstandard – gemessen in Bruttoinlandsprodukt pro Kopf – zu verzeichnen. Auch hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit sei eine hohe Divergenz

Driving forces behind the wage costs differentials in Europe? Productivity is not the whole story
Dr. Camille LOGEAY, Dr. Rudolf ZWIENER, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf

Inflation Differentials and Labor Market Institutions in the EMU
Alessia CAMPOLMI, Universita' di Bologna, Bologna; Ester FAIA, PhD, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

A non-Taylor rule based decomposition of national strains under Europe's single monetary policy
Adam POSEN, PhD, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC; Prof. Kenneth N. KUTTNER, Oberlin College

Fiscal policies and business cycles in an enlarged euro area
Karsten STAEHR, PhD, Bank of Estonia, Tallinn

The stabilising role of fiscal policy in EMU
Alessandro TURRINI, Martin LARCH, Europäische Kommission, Brüssel

Political Union and Divergence
Prof. Paul DE GRAUWE, KU Leuven, Leuven

A reform agenda for EMU fiscal governance
Dr. Daniela SCHWARZER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

A Euro-zone wide unemployment insurance as a stabilization tool
Dr. Sebastian DULLIEN, Financial Times Deutschland/Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

festzustellen: Während Deutschland seine früheren Verluste in der Wettbewerbsfähigkeit – bedingt durch die politische Vereinigung – nach harten Anpassungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt und in den Unternehmensverflechtungen wiederherstellen konnte, seien vor allem in Italien, Portugal und Spanien Verluste in der Wettbewerbsfähigkeit entstanden, die sich bereits heute in einem gedämpften Wachstum des Bruttoinlandprodukts äußerten beziehungsweise wie im Fall von Spanien Risiken für die künftige wirtschaftliche Entwicklung beinhalteten.

Nach Auffassung von *Daniel Gros* sind die sichtbar divergierenden Trends innerhalb der Europäischen Währungsunion in erster Linie durch eine unterschiedliche Ausgangslage auf den Immobilienmärkten und im Bausektor zu erklären. So habe Deutschland bereits Anfang der 1990er Jahre im Zuge der Wiedervereinigung einen Bauboom mit einem deutlichen Anstieg der Immobilienpreise erlebt. Damit waren enorme Überkapazitäten im Bausektor entstanden, die in den folgenden Jahren abgebaut werden mussten. Die Konsequenzen waren ein gedämpftes Wirtschaftswachstum, eine schwache Beschäftigungsentwicklung und stagnierende Immobilienpreise, die sich wiederum im schwachen Konsum niederschlugen. Zusammen mit dem gleichzeitig gedämpften Lohnwachstum konnte die deutsche Wirtschaft an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen. Spanien und Irland, aber zu einem geringeren Maß auch Frankreich, erlebten dagegen mit dem Übergang zur Europäischen Währungsunion einen Aufschwung in der Immobilien- und Baubranche, der sich im kräftigen Wirtschaftswachstum mit einem gestärkten Konsum, steigenden Immobilienpreisen, robuster Beschäftigungsentwicklung und auch einem deutlichen Lohnwachstum widerspiegelte. Letzteres beeinträchtigte die Wettbewerbsfähigkeit in diesen Ländern.

Mit ihrer Analyse der ökonomischen Strukturen zeichnete *Véronique Riches-Flores* ein eher pessimistisches Bild von der zukünftigen Stabilität des Euroraumes: Die Divergenzen in der Produktivität sowie Lohn-, Wachstums- und Konsumdisparitäten seien seit 1999 gestiegen und die Euroländer weisen weiterhin eine heterogene Aufstellung der einzelnen Sektoren, der industriellen Spezialisierung und der Unternehmensstrukturen auf. Das unterschiedliche Ausmaß der Handelsbeziehungen mit Drittstaaten führe zudem zu einer ungleichen Anfälligkeit sowohl gegenüber wirtschaftlichen Entwicklungen außerhalb der Eurozone wie auch gegenüber dem Euro-Wechselkurs. Diese Divergenzen seien insgesamt als beunruhigend einzustufen. Unter den jetzigen institutionellen Bedingungen der Geld- und Fiskalpolitik seien diese Entwicklungen weder kontrollierbar noch sei diese Dynamik zu stoppen. Aus diesem Grund schlug Riches-Flores zwei Lösungsstrategien vor: Einerseits sei die Implementierung von fiskalpolitischen Entscheidungen auf der europäischen Ebene unabdingbar. Andererseits müsse die Mobilität von Arbeitskräften zwischen den Euroländern nachhaltig gefördert werden. Ein möglicher Impuls könnte von einem höheren Immigrationsstrom von außerhalb ausgehen.

Die Ausgestaltung der nationalen Arbeitsmärkte als mögliche Erklärung für die bestehenden Divergenzen

Die präsentierten Modelle zur Erklärung der Divergenzen konzentrierten sich auf die nationalen Arbeitsmärkte, setzten dabei aber verschiedene Schwerpunkte. Auf Basis eines dynamischen Gleichgewichtsmodells führten *Alessia Campolmi* und *Ester Faia* die bestehenden Unterschiede in der Inflationsvolatilität zwischen den Euroländern auf Unterschiede in der nationalen Absicherung von Arbeitslosen zurück. Diese werden mit dem Verhältnis zwischen der monetären Arbeitslosenleistung und den entsprechenden Löhnen (Ablöserate) oder alternativ mit der Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer dargestellt. Jene Arrangements könnten zu signifikanten Schwankungen der Reallöhne, der marginalen Kosten von Unternehmen und letztlich auch der Inflationsraten führen. Diese Schwankun-

gen seien größer, wenn die Absicherung von Arbeitslosen durch die Sozialversicherungen weniger großzügig geregelt ist, weil in diesem Fall Arbeitnehmer eher bereit seien, zum Erhalt ihrer Arbeitsplätze Reallohneinschnitte hinzunehmen.

Benedicta Marzinotto argumentierte, dass es einen nichtlinearen Zusammenhang zwischen den Lohnrestriktionen und der Größe sowie dem Offenheitsgrad der Volkswirtschaften gebe: Große offene Länder wie Deutschland, Frankreich oder Italien müssten damit rechnen, dass hohe Lohnabschlüsse in ihrem Land das durchschnittliche Preisniveau in der Eurozone heben und damit eine Erhöhung des Leitzinses nach sich ziehen würden. Dies beeinflusse die Nachfrage aus dem Ausland nach Exportgütern negativ. Kleine offene Länder wie etwa Belgien, die Niederlande oder Finnland setzten zwar einerseits besonders stark auf ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Andererseits müssten sie jedoch als Länder mit verhältnismäßig kleinem Anteil am Bruttoinlandsprodukt im Euroraum nicht damit rechnen, dass die Europäische Zentralbank auf überhöhte Lohnabschlüsse mit Zinserhöhungen reagiere. Der von der gemeinsamen Geldpolitik auf die Löhne ausgehende Druck sei also vergleichsweise gering. Mittelgroße Länder wie Spanien, Österreich und Portugal verzeichneten hingegen etwas schnellere Lohnzuwächse, da sie ein hohes Maß an preislicher Wettbewerbsfähigkeit nicht als notwendige Bedingung für das eigene wirtschaftliche Überleben betrachteten und gleichzeitig die gemeinschaftliche Inflationsrate nicht maßgeblich beeinflussten.

Die von *Camille Logeay* präsentierte und gemeinsam mit Rudolf Zwiener erstellte Studie analysierte den Lohnunterschied zwischen dem verarbeitenden Gewerbe und dem Service-Sektor innerhalb Deutschlands. Die Lohndisparität sei im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten mit durchschnittlichen Industrielöhnen etwa 30 Prozent über den Löhnen im Dienstleistungsbereich am größten. Dies könne laut Logeay teilweise auf individuelle Faktoren wie Ausbildung, Alter oder Geschlecht, auf Unternehmens- sowie sektorspezifische Faktoren oder länderspezifische Faktoren wie Arbeitslosenrate, Mindestlöhne oder Gewerkschaftsdichte zurückgeführt werden. Ein Teil der Lohndivergenzen lasse sich allerdings nur mit der Bedeutung von Export- und Binnennachfrage für das Wirtschaftswachstum erklären. Hier zeigten die verhältnismäßig niedrigen Löhne im Dienstleistungssektor, dass das deutsche Wirtschaftswachstum in den vergangenen Jahren vor allem von der Auslandsnachfrage getrieben war. In anderen Ländern, in denen die Inlandsnachfrage wichtiger und der Export weniger bedeutsam war, lägen die Löhne im Dienstleistungssektor dagegen zum Teil sogar über jenen im verarbeitenden Gewerbe.

Existierende Anpassungsmechanismen werden den Divergenzen nur bedingt gerecht

Da die Europäische Währungsunion kein optimaler Währungsraum sei, habe die Fiskalpolitik eine besondere stabilisierende Rolle, betonten *Martin Larch* und *Alessandro Turrini*. Die Tatsache, dass die meisten Eurozonenländer derzeit weit von dem mittelfristigen Ziel ausgeglichener Haushalte entfernt seien, erschwere die Wirkungsweise automatischer Stabilisatoren. Bei einer diskretionären Fiskalpolitik gebe es hingegen Unsicherheiten über das Ausmaß der Effekte. Hinzu komme, dass die nationalen Regierungen auch in ökonomisch guten Zeiten eher einen pro- als antizyklischen Kurs verfolgten. Nach Larch und Turrini müssten die Regeln zur fiskalpolitischen Koordinierung verbessert werden. Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt erkenne zwar an, dass über den Zyklus hinaus eine symmetrische Fiskalpolitik erreicht werden müsse. Er sei jedoch durch nationale Regeln zu ergänzen, die prozyklische Politik auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zu verhindern helfen. Institutionell wären auch hier neue Wege vorstellbar: So könnte eine vollkommen unabhängige fiskalpolitische Instanz Entscheidungen treffen. Eine eher pragmatische Idee stellten unabhängige Agenturen da, die verantwortlich für die ökonomische Vor-

ausschau und die sich daraus abgeleiteten fiskalpolitischen Handlungsempfehlungen sein würden. Durch eine verstärkte Koordination im Währungsraum – beispielsweise durch gemeinsame ex-ante Prinzipien und den regelmäßigen Austausch in der Eurogruppe oder im Ecofin-Rat – könnten Spill-over-Effekte durch einen expansiven fiskalpolitischen Kurs vermieden werden.

Mit seinem, gemeinsam mit Kenneth Kuttner entwickelten Ansatz, kritisierte *Adam Posen* die bisher üblichen, auf einer Taylor-Regel zur Zinssetzung basierenden Modelle, die klären sollen, inwieweit die tatsächliche europäische Geldpolitik zu strikt oder zu locker für einzelne Volkswirtschaften ist. Neben Unsicherheiten, die sich aus der Methodik ergeben würden, basierten die Modelle oftmals auf der Annahme, dass die Geldpolitik auf alle Länder in der Währungsunion gleich wirkt, was empirisch nicht zutreffe. Als Alternative stellte Posen deshalb ein Modell vor, das explizit den unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Volkswirtschaften Rechnung trägt, so beispielsweise dem ungleichen Einfluss des gemeinschaftlichen Zinssatzes auf das Wirtschaftswachstum. Dem Modell zufolge sei eine gemeinsame Geldpolitik dabei vor allem für jenes Land problematisch, dessen Inflationsrate am weitesten vom durchschnittlichen Wert der Eurozone entfernt liege und deutlich anders auf Veränderungen im Wachstum reagiere als die anderen im Währungsraum. Nach den Messungen von Posen war die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank über die vergangenen Jahre besonders ungünstig für Portugal und Griechenland, nicht aber für Italien oder Irland. Auch für Deutschland und Frankreich – Länder, in denen häufiger über den Zentralbankkurs geklagt wurde – war die Belastung laut Posen begrenzt.

Karsten Staehr stellte die fiskalpolitischen Entwicklungen in den alten Mitgliedstaaten denen der zwölf neuen Mitgliedstaaten über einen Zeitraum von elf Jahren gegenüber. Die empirische Untersuchung führte zu dem erstaunlichen Ergebnis, dass die Fiskalpolitik in den neuen Mitgliedstaaten stärker kontrazyklisch – und damit dem Lehrbuchmodell entsprechend – ausgerichtet gewesen sei als in den alten Mitgliedstaaten (wenngleich hier eine Wende seit dem Jahr 2000 zu konstatieren wäre). Als ursächlich sind die staatlichen Einnahmen in den Eurozonenländern zu nennen, die zu einer prozyklischen Fiskalpolitik führten. Mit dem vorläufigen Ergebnis seiner Studie kommt Staehr zu dem Schluss, dass unsystematische diskretionäre Fiskalpolitik zyklische Schwankungen in der Eurozone ebenso wie in den neuen Mitgliedstaaten verstärke. Mit Blick auf einen möglichen Beitritt der osteuropäischen Länder zur Währungsunion lasse sich schlussfolgern, dass der Verlust der geldpolitischen Autonomie ein geringes Problem darstelle, da die Fiskalpolitik kontrazyklisch und effektiv reagieren dürfte. Allerdings könnten sich Schwierigkeiten bei der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ergeben, da die Drei-Prozent-Hürde bei einer starken antizyklischen Fiskalpolitik in einer Rezessionsphase möglicherweise schlecht einzuhalten sei.

Die Forderung nach einer politischen Union und einer stärkeren politischen Legitimität

Nach *Paul de Grauwe* sei die alleinige Verbesserung des Zusammenspiels von Geld- und Fiskalpolitik nicht ausreichend. Vielmehr bestehe die Notwendigkeit einer politischen Union, welche langfristig die Zukunftsfähigkeit der Währungsunion steigert, indem sie die Legitimation wirtschaftspolitischer Entscheidungen erhöht. Die politische Union müsse sich nach de Grauwe durch folgende Merkmale auszeichnen: Als erstes gäbe es Steuererhebungs- und Ausgabekompetenzen einer vollständig demokratisch legitimierten europäischen Exekutive. Zweitens erfolge eine zunehmend institutionalisierte Koordination der ökonomischen Politikinstrumente über die Nationalstaaten hinweg. Beispielsweise benötigen seiner Auffassung nach Sozial- und Strukturpolitik sowie die Lohnsetzung eine Abstimmung. Diese bestünde

jedoch nicht in einer Zentralisierung, sondern solle lediglich asymmetrische Entwicklungen in der Wettbewerbsposition zwischen den Mitgliedstaaten vermeiden helfen. Drittens müssten die Ziele der Europäischen Zentralbank bei Wahrung ihrer Unabhängigkeit im politischen Kontext definiert werden, da makroökonomischen Entscheidungen nicht rein technischer Natur seien.

Daniela Schwarzer und *Sebastian Dullien* schlugen eine Restrukturierung des europäischen Budgets vor, damit dieses zur Verwirklichung der Ziele der Lissabon-Agenda beiträgt. Damit solle dem Budget auch eine insbesondere für die Eurozonenländer wichtige Stabilisierungsfunktion zukommen. In einem ersten Schritt seien die Ausgaben in Einklang mit der Lissabon-Strategie zu bringen, was eine Reform der ausgabenintensiven Politiken wie Struktur- und Agrarpolitik impliziert. Die Stabilisierungsfunktion sollte mit der Einführung einer unionsweiten Unternehmenssteuer gewährleistet werden, um konjunkturelle Schwankungen im europäischen Budget auf der Einnahmenseite abzubilden. Auf der Ausgabenseite sollte zunächst sichergestellt werden, dass etwa durch mit den Strukturfonds verbundene Geldflüsse nicht – wie im Falle Spaniens geschehen – konjunkturelle Überhitzungen noch verstärkt werden. Wichtigster Pfeiler der neuen Stabilisierungsfunktion wäre die Einführung einer Basisarbeitslosenversicherung. Diese würde als Sockel die nationalen Systeme ergänzen, sodass es den Regierungen obliege, das Niveau und die Dauer sozialer Sicherung festzulegen. Dieses Versicherungssystem könnte zeitlich befristete finanzielle Transfers zwischen boomenden und konjunkturschwachen Regionen ermöglichen und somit regionale Divergenzen in den Konjunkturzyklen innerhalb der Europäischen Union abschwächen. Diese Reformvorschläge würden laut Schwarzer und Dullien auch eine Änderung des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses erfordern. Denn wenn die individuelle Besteuerung die Basis des Systems sei, dann müsse das Europäische Parlament letztlich die Instanz zur Steuererhebung und zur Ausgabengestaltung sein.

Fazit

Insgesamt wurden die bestehenden ökonomischen Divergenzen im Euroraum als problematisch bewertet und als strukturelles Phänomen eingestuft. Die Feststellung des Ausmaßes der Divergenzen ist stark von den gewählten Modellen abhängig. Der Tendenz zu monokausalen Erklärungen sollte aber auch in den Modellen entgegengewirkt werden. Da die Europäische Zentralbank keine länderspezifische Geldpolitik durchführen kann und eindeutig an das Preisstabilitätsziel gebunden ist, müssen die notwendigen Anpassungsmaßnahmen auf der nationalen Ebene erbracht werden. Beitragen können dazu strukturelle Reformen insbesondere auf den Arbeits- und Produktmärkten. Nichtsdestotrotz ist auch zukünftig mit ökonomischen Divergenzen zu rechnen. Deshalb sollte die Koordination der nationalen fiskalpolitischen Entscheidungen auf europäischer Ebene vorangebracht werden. Die aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten bieten spannende und konstruktive Ansätze, um die Diskussion über die zukünftige institutionelle Architektur des europäischen Währungsraumes voranzubringen.

TAGUNG

Die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit in der erweiterten Union – Optimierung und Qualitätssicherung in einer transnationalen Rechtsgemeinschaft

*Carl Friedrich Nordmeier**

Die Erweiterung der Europäischen Union von 15 auf nunmehr 27 Mitgliedstaaten stellt die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit vor neue Herausforderungen. Legitimation und Akzeptanz einer Rechtsgemeinschaft werden auch von der Durchsetzbarkeit der von ihr eingeräumten Rechte geprägt. Die Qualität der Rechtsverfolgung vor den europäischen Gemeinschaftsgerichten zu sichern und zu optimieren ist – vor allem vor dem Hintergrund der Erweiterung – eine anspruchsvolle Aufgabe. Dem Begriff der ‚Rechtsstaatlichkeit' kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu. Ferner gilt es zu berücksichtigen, dass sich der Europäische Rat im Juni 2007 auf ein Mandat für eine Reform des Primärrechts geeinigt hat, sodass der ursprüngliche ‚Verfassungsvertrag' zu neuem Leben erwacht.

Die Heidelberger Tagung verfolgte daher, wie *Peter-Christian Müller-Graff* in seiner Begrüßung und Einführung deutlich machte, zwei Ziele. Einerseits sollte eine Bestandaufnahme des Status quo der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit erfolgen. Andererseits war eine Neuakzentuierung anzudenken, die vor dem Hintergrund der gewachsenen Zahl der Mitgliedstaaten erforderlich sein könnte.

Das Rechtsstaatlichkeitsprinzip auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts

Als erster Referent analysierte *Claus Dieter Classen* die Bedeutung des Rechtsstaatlich-

Gemeinschaftsgerichtsbarkeit und Rechtsstaatlichkeit in der erweiterten Union

Wissenschaftliche Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Zusammenarbeit mit dem Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg mit Unterstützung der Europäischen Kommission

Heidelberg, 13./14. Juli 2007

Wissenschaftliche Leitung
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Prof. Dr. Dieter H. SCHEUING, Universität Würzburg

Begrüßung und Einführung
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Rechtsstaatlichkeit als Primärrechtsgebot in der Europäischen Union: Vertragsrechtliche Grundlagen und Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte
Prof. Dr. Claus Dieter CLASSEN, Universität Greifswald

Gemeinschaftsrichter und Generalanwälte als Akteure des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsschutzes im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips
Prof. Dr. Jörg GUNDEL, Universität Bayreuth

Rechtsstaatliche Vorzüge und Mängel der Verfahren vor den Gemeinschaftsgerichten
Prof. Dr. Bernhard W. WEGENER, Universität Erlangen

* Carl Friedrich Nordmeier, Assistent am Institut für Deutsches und Europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht (Lehrstuhl Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff), Universität Heidelberg, und am Institut für Ausländisches und Internationales Privat- und Wirtschaftsrecht (em. Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Erik Jayme, LL. M.), Universität Heidelberg.

keitsbegriffs in der Europäischen Union. Er wies auf die unterschiedliche Konkretisierung dieses Begriffs in den Mitgliedstaaten hin, um sodann Regelungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) heranzuziehen, in denen das Rechtsstaatsprinzip zum Ausdruck komme. Die Betrachtung der Rechtsprechung veranlasste Classen zu der Beobachtung, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) den Begriff ‚Rechtsstaatlichkeit' wesentlich öfter nutze als der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH). Allerdings fände sich eine Vielzahl von Einzelfällen, in denen die Generalanwälte zur Begründung der Schlussanträge das Rechtsstaatsprinzip verwendeten. Der EuGH rekurriere vor allem dann auf das Prinzip, wenn er eine eigene Kontrollkompetenz eröffnen wolle, die sich nicht direkt aus dem Vertragstext ableiten ließe. Die Zurückhaltung in der Heranziehung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips indiziere aber nicht, so Classen, einen Mangel an Rechtsstaatlichkeit auf Gemeinschaftsebene. Vielmehr ließe sich die große Mehrzahl der Ergebnisse auch durch Anwendung konkreter Rechtsinstitute erzielen, sodass ein Rückgriff auf das Rechtsstaatsprinzip vielfach nicht erforderlich sei.

In der folgenden Diskussion ging es um das Wesen des Rechtsstaatsprinzips als allgemeiner Rechtsgrundsatz der Gemeinschaft und sein Verhältnis zum Primär- und Sekundärrecht. Insbesondere stellte sich die Frage, ob das Rechtsstaatsprinzip selbst Teil des Primärrechts sei oder eher in einem Komplementärverhältnis zu diesem stehe.

Der Beitrag von *Jörg Gundel* widmete sich in einem ersten Teil den Gemeinschaftsrichtern. Für das Verfahren der Richter-Auswahl sei in Deutschland eine neue gesetzliche Bestimmung vorgesehen, deren Inkrafttreten aber an den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) gekoppelt wurde. Gesichert werde die richterliche Unabhängigkeit auf Gemeinschaftsebene durch die zeitliche Begrenzung der Amtszeit, Artikel 223 EGV, das Kollegialprinzip sowie das Beratungsgeheimnis. Zudem legte Gundel dar, dass die Anforderungen an ein „faires Verfahren" in den Mitgliedstaaten divergieren. So sei die Zuweisung einer Rechtssache an einen Spruchkörper vor den europäischen Gerichten nicht so transparent wie in Deutschland. Auch überbesetzte Kammern seien problematisch.

Im zweiten Teil unterstrich Gundel die besondere Bedeutung der Schlussanträge der Generalanwälte für die Kohärenz der Entscheidungen. Die Schlussanträge hätten keinen Charakter von „dissenting opinions". Dennoch stellten sie die persönliche Sicht des Generalanwalts dar, sodass umfangreiche Ver-

Einstweiliger Rechtsschutz vor den Gemeinschaftsgerichten und vor den mitgliedstaatlichen Gerichten im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips
Prof. Dr. Alina-Maria LENGAUER, Universität Wien

Die kooperative Sicherung der Rechtsstaatlichkeit durch die mitgliedstaatlichen Gerichte und Gemeinschaftsgerichte aus mitgliedstaatlicher Sicht
Prof. Dr. Andreas HARATSCH, Universität Hagen

Die kooperative Sicherung der Rechtsstaatlichkeit durch die mitgliedstaatlichen Gerichte und Gemeinschaftsgerichte aus Sicht des EuGH
Dr. Dieter KRAUS, Kabinettschef des Präsidenten des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg

Binnendifferenzierung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit: Stärkung oder Schwächung der Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union?
Prof. Dr. Adelheid PUTTLER, Universität Bochum

Befolgung und Durchsetzung der Urteile der Gemeinschaftsgerichte
Prof. Dr. Waltraud HAKENBERG, Kanzlerin des Gerichts für den öffentlichen Dienst, Luxemburg

Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union
Dr. Johan CALLEWAERT, Vizekanzler der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Straßburg

weise im Urteil auf die Schlussanträge bedenklich seien. Auch würden die Parteien zu den Ansichten des Generalanwalts im Verfahren nicht gehört. Hier zeichnet sich ein Konflikt mit Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ab, der jedoch nach Meinung des EuGH durch eine mögliche Wiedereröffnung des Verfahrens gelöst wird.

Die Diskussion zielte zunächst auf die unterschiedlichen Voraussetzungen zur Berufung als Richter am EuGH und am Gericht Erster Instanz (EuG) ab. Es folgten Hinweise auf die Vorschlagspolitik sowie den Konflikt zwischen dem Verlangen nach Transparenz einerseits und dem Schutz des richterlichen Beratungsgeheimnisses andererseits.

Effektiver und vorläufiger Rechtsschutz im Gemeinschaftsrecht

Bernhard W. Wegener nahm die Effektivität des Rechtsschutzes vor den Gemeinschaftsgerichten in den Blick. Er sprach sich für einen Vorrang des nationalen, das heißt dezentralen Rechtsschutzes aus, ohne jedoch den hierarchischen Aufbau mit Gemeinschaftsgerichten an der Spitze grundsätzlich in Frage stellen zu wollen. Wegener exemplifizierte dies an drei Punkten. Zunächst erfolgte eine Analyse der Schranken des Individualrechtsschutzes nach Artikel 230 Absatz 4 EGV. Problematisch sei die von der Norm geforderte „individuelle Betroffenheit“, welche den Rechtsschutz einenge. Die Rechtssuchenden kämen bei mangelnder individueller Betroffenheit zu den europäischen nur über die nationalen Gerichte. Zweiter Punkt war die auf Gemeinschaftsebene fehlende Nichtvorlagebeschwerde. Die Vorlage an die europäischen Gerichte könnte vor diesen nicht erzwungen werden, obgleich das Vorlageverfahren den dezentralen und zentralen Rechtsschutz in entscheidender Weise verknüpfe. Zu bedenken stehe jedoch, dass eine Nichtvorlagebeschwerde die Rechtskraft nationaler richterlicher Entscheidungen relativiere. Drittens kritisierte Wegener den numerus clausus der Klagearten vor den Gemeinschaftsgerichten. Dieser beeinträchtige die Effektivität des Rechtsschutzes. So müsste etwa eine Nichtigkeitsfeststellung zwar nach Artikel 233 EGV von den Organen beachtet werden. Im Übrigen bleibe aber Raum für eine neue Entscheidung.

Zum einstweiligen Rechtsschutz referierte *Alina-Maria Lengauer*. Ausgehend vom Rechtsstaatsprinzip erörterte sie dessen Zusammenhang mit dem einstweiligen Rechtsschutz, um Vorgaben aufzuzeigen, die jenes für diesen aufstellt. Aus Artikel 220 EGV ergäben sich gewisse rechtsstaatliche Anforderungen. Insbesondere verlange die Norm, so Lengauer, Effektivität des Rechtsschutzes (effet utile). Vor diesem Hintergrund käme in Artikel 242f. EGV ein allgemeiner Rechtsgrundsatz der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen zum Ausdruck, nämlich dass durch die Verfahrensdauer die Rechtspositionen der Parteien nicht beeinträchtigt werden dürften. Es gelte zudem, die Wirksamkeit der Entscheidungen der Gemeinschaftsgerichte zu sichern. Auch diene der einstweilige Rechtsschutz der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Lengauer analysierte dann die Möglichkeit, einstweiligen Rechtsschutz gegen Gemeinschaftsakte vor nationalen Gerichten zu erlangen. Sie betonte dessen Akzessorietät zum Hauptsacheverfahren und gab zu bedenken, dass in die nationalen Rechtssysteme eingegriffen werde, wenn diese einen entsprechenden einstweiligen Rechtsschutz nicht kennen.

Kooperatives Zusammenwirken der mitgliedstaatlichen und der Gemeinschaftsgerichte

Das Zusammenspiel der Gemeinschaftsgerichte mit den nationalen Gerichten behandelte *Andreas Haratsch*. Er ging davon aus, dass einerseits die Union von den Mitgliedstaaten eine rechtsstaatliche Organisation fordere, andererseits aber auch die Mitgliedstaaten von der Union eine rechtsstaatliche Struktur verlangten. Für die deutschen Gerichte handele es sich bei unmittelbar anwendbarem Gemeinschaftsrecht um „Recht“

im Sinne von Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz. Normenkollisionen müssten vermieden werden, wobei der Vorrang des Gemeinschaftsrechts neben den Vorrang des Gesetzes trete. Der Nichtanwendung gemeinschaftsrechtswidrigen nationalen Rechts stellte Haratsch die Nichtanwendung grundgesetzwidrigen Gemeinschaftsrechts gegenüber. Im Hinblick auf ein jüngeres Urteil des Bundesarbeitsgerichts[1] thematisierte er das Problem ausbrechender Rechtsakte.

Zudem sei effektiver Individualrechtsschutzes zu gewährleisten. Nationales Prozessrecht müsse so ausgelegt werden, dass effektiver Rechtsschutz gegen mitgliedstaatliche Umsetzungs- und Vollzugsakte erlangt werden könne. Hinzu trete das Vorabentscheidungsverfahren auf europäischer Ebene. Haratsch nannte außerdem die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde, gestützt auf Artikel 101 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz, wenn nationale Gerichte vorlagepflichtige Fragen nicht vorlegten. Der Begriff des „gesetzlichen Richters" werde hier gemeinschaftsrechtlich aufgeladen und durch den Gemeinschaftsrichter ergänzt. Die Kooperation zwischen den Gerichten der Mitgliedsstaaten und den Gemeinschaftsgerichten wurde anhand der ‚Solange'-Rechtsprechung des BVerfG nochmals verdeutlicht.

Dieter Kraus sprach zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit aus der Perspektive des EuGH. Auch er betonte das Kooperationsmodell zwischen dem EuGH und den Gerichten der Mitgliedstaaten. Es bestehe keine Hierarchie, weil ein Rechtsmittel oder Rechtszug zum EuGH nicht existiere. Terminologisch grenzte Kraus den Begriff der Rechtsstaatlichkeit von dem der Rechtsgemeinschaft ab. Der Gerichtshof bevorzuge es, auf die Rechtsgemeinschaft zu rekurrieren, weil der Begriff der Rechtsstaatlichkeit im nationalen Bereich stark ausdifferenziert werde. Auch entwickle der EuGH eher anlassbezogen allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, um rechtsstaatliche Grundsätze zu wahren. Ausgangspunkt sei meist die Wendung der „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung" der Verträge (Artikel 220 EGV).

Kraus behandelte die rechtsschutzfreundliche Handhabe des nationalen Verfahrensrechts, die etwa zur Schaffung zusätzlicher Rechtsbehelfe im nationalen Prozessrecht verpflichten könnte.[2] Außerdem thematisierte er die rechtsschutzeröffnende Umqualifizierung von rechtsschutzlosen Akten der 3. Säule der Europäischen Union, welche Einzelpersonen in ihren Rechten beeinträchtigen.[3] Daneben traten die Frage nach der Rücknahme bestandskräftiger, aber gemeinschaftsrechtswidriger nationaler Verwaltungsakte sowie nach dem Konflikt zwischen gemeinschaftsrechtlicher Beihilfenaufsicht und nationaler Rechtskraft.

Abschließend war Kraus der Meinung, dass durch die anstehende Reform des Primärrechts die Kooperation zwischen nationalen und europäischen Gerichten eine Stärkung erfahren werde. Insbesondere sei mit einer Schließung der Rechtsschutzlücken in der 2. und 3. Säule zu rechnen.

Die Problematik des gesetzlichen Richters auf Gemeinschaftsebene und der Gerichtsorganisation behandelte *Adelheid Puttler*. In Deutschland stelle das BVerfG strenge Anforderungen an die Sicherung des gesetzlichen Richters. Auf europäischer Ebene sei die Lage weniger transparent, was die Frage nach einem subjektiven Recht auf den gesetzlichen Gemeinschaftsrichter aufwerfe. Puttler unterschied zwischen dem EuGH und dem EuG. Es zeigten sich Differenzen in den Verfahrensordnungen und der Gerichtspraxis bezüglich der Besetzung der Kammern und der Zuweisungen der Verfahren an eine bestimmte Kammer. Zu einem Recht auf einen vorbestimmten Richter schwiegen sich die Verträge sowie Artikel 6 EMRK und Artikel 47 Abs. 2

1 BAG vom 26. April 2006 (Az. 7 AZR 500/04).
2 EuGH vom 13.03.2007, Rs. C-432/05 (*Unibet*).
3 EuGH vom 27.02.2007, Rs. C-354/04 P (*Gestoras Pro Amnistía*).

der Europäischen Grundrechtecharta aus. Am ehesten könne ein solches als allgemeiner Rechtsgrundsatz aus den Rechten der Mitgliedstaaten hergeleitet werden. Rechtsvergleichend werde aber deutlich, dass auch in den Mitgliedstaaten erhebliche Divergenzen bestünden. Dennoch befürwortete Puttler ein subjektives Recht auf den gesetzlichen, das heißt vorbestimmten Richter. Je weiter sich die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit ausdifferenziere, desto mehr Transparenz sei von Nöten.

Unterschiedliche Verfahrensarten verlangen unterschiedliche Vollzugsmechanismen

Im folgenden Referat differenzierte *Waltraud Hakenberg* zwischen verschiedenen Verfahrensarten, um die Durchsetzung der Urteile der Gemeinschaftsgerichte zu analysieren. In Vertragsverletzungsverfahren ergäbe sich die Pflicht zur Befolgung der Urteile aus Artikel 10 und 228 Abs. 1 EGV. Bei Nichtumsetzung könnten ein Zwangsgeld oder ein Pauschalbetrag verhängt werden, wobei der EuGH auch die Kumulation beider zuließe.[4]

Für die Nichtigkeits- und Untätigkeitsverfahren stellte Hakenberg fest, dass Urteile in Normkontrollverfahren in der Regel ohne Weiteres befolgt würden. In Verfahren unter Beteiligung Privater wache die Kommission über die Einhaltung der Urteile. Für Beamtensachen fokussiere das Gericht für den öffentlichen Dienst die Kontrolle der Exekutive, kassiere aber nur die Verwaltungsentscheidungen, das heißt ersetze sie nicht durch eigene. Da Beamte in einem besonderen Gewaltverhältnis stünden, sei ein Mechanismus zur Durchsetzung von Urteilen nicht nötig.

Das Vorabentscheidungsverfahren erlaube dem Gerichtshof nur, Auslegung beziehungsweise Normenkontrolle des Gemeinschaftsrechts für die nationalen Gerichte durchzuführen. Hakenberg thematisierte die Pflicht der Vorlagegerichte, die Rechtsmeinung des EuGH zu befolgen und leitete hieraus eine gewisse Präjudizwirkung der EuGH-Rechtsprechung nach Artikel 10 EGV her. Ein neuer Durchsetzungsmechanismus liege in der Haftung der Mitgliedstaaten für judikatives Unrecht.[5] Außerdem kamen zum einen die ‚Rückwirkung' von Auslegungsurteilen und zum anderen die ‚Wirkungsaussetzung' zur Sprache. Hakenberg unterstrich abschließend die Bedeutung der Autorität der Gemeinschaftsgerichte.

Gemeinsame Sicherung der Rechtsstaatlichkeit durch EuGH und EGMR

Schließlich erörterte *Johan Callewaert* die Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) für die gemeinschaftsrechtliche Rechtsstaatlichkeit. Diese werde durch die Rechtsprechung des EGMR beeinflusst, verstärkt, ergänzt, korrigiert und überprüft. Grundlage hierfür bilde ein besonderes Kooperationsverhältnis zwischen dem EuGH und dem EGMR. So sei für die Gemeinschaftsgerichte die EMRK in der Auslegung verbindlich, die sie durch den EGMR gefunden habe.[6] Callewaert unterstrich, dass die EMRK von einer Rechtserkenntnisquelle zu einer Rechtsquelle des Gemeinschaftsrechts angewachsen sei. Zudem könne sie dazu dienen, Lücken im Rechtsschutzsystem der Gemeinschaft zu schließen. So sei eine Verletzung von Artikel 6 EMRK denkbar, wenn ein nationales Gericht seiner Vorlagepflicht aus Artikel 234 EGV nicht nachkomme. Letztlich habe die Konvention auch eine Korrekturwirkung. Im Zweifel müsse konventionswidriges Gemeinschaftsrecht hinter konventionskonformem mitgliedstaatlichen Recht zurücktreten.[7] Dennoch sei das Verhältnis der EMRK zum Gemeinschaftsrecht keine „Einbahnstraße". Vielmehr ließen sich auch Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGH auf die Entscheidungen des EGMR nachweisen. Nach Callewaert bewegen sich

4 EuGH vom 12.07.2005, Rs. C-304/02 (*Fischerei in der Bretagne*).
5 EuGH vom 30.09.2003, Rs. C-224/01 (*Köbler*).
6 EuGH vom 16.06.2005, Rs. C-105/03 (*Pupino*).
7 EuGH vom 12.09.2006, Rs. C-145/04 (*Gibraltar*).

beide Gerichte aufeinander zu und arbeiten an der Entstehung eines einzigen, gemeinsamen Grundrechtsraums.

In seinem Schlusswort stellte Müller-Graff Schnittmengen in zwei Bereichen fest, nämlich zum einen beim Kooperationsmechanismus und zum anderen bei der Garantie des gesetzlichen Richters. Letztlich genüge die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit den Grundsätzen einer transnationalen Rechtsgemeinschaft.

Die Tagung machte deutlich, dass die Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit auf Gemeinschaftsebene in verschiedenen Punkten durchaus divergieren – wie auch die Methoden und Mittel, durch welche sie gesichert werden soll. Im Kern jedoch bleibt auch nach der Erweiterung der Union die legitimatorische Kraft der ‚Rechtsstaatlichkeit'" für die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit von zentraler Bedeutung.

Aktuelle Neuerscheinung

Herausforderungen der Sprachenvielfalt in der Europäischen Union

Beiträge und Diskussionen vom Symposium am 20./21. April 2006 an der Universität Regensburg

Herausgegeben von Prof. Dr. Roswitha Fischer, Universität Regensburg

2007, 201 S., brosch., 45,– €,
ISBN 978-3-8329-2698-4

Das Werk beschäftigt sich mit Erfahrungen, Problemen und Perspektiven der Sprachenvielfalt in der Europäischen Union. Er behandelt u. a. das Abfassen von Gesetzestexten, den Umgang mit Mehrsprachigkeit in den verschiedenen Einrichtungen der EU, Aspekte der europäischen Fremdsprachenpolitik sowie die Rolle einer einheitlichen Sprache.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Nomos

ABSTRACTS

Wolfgang Wessels and Anne Faber

From the European Convention back to the 'Monnet Method'? Developing a 'Road Map' for the EU Reform Treaty during the German Presidency

The article introduces the intergovernmental conferences, the EU Convention Method, and the so-called Monnet Method as the three most important processes in the development of the political system of the European Union; it sheds light on their particular characteristics, strengths, and weaknesses from a political angle as well as from the perspective of integration theory. Accordingly, the adoption of the road map under the EU Presidency of Angela Merkel can be debated as the result of the interplay of all three methods. In the future we may also expect that not one process but rather a mix of the three supplementary strategies will present the most promising prospect for the further constructive development of the European Union.

Jürgen Neyer

Which Type of Integration Theory Does the European Union Need?

Not only the European Union, but integration theory in general is facing a crisis. The majority of integration theory approaches applied today ignore the key roles that democracy and the public play in explaining European integration. Deliberative integration theory provides an answer to these deficits. Taking the deliberative approach and motives into account, progress on the road to integration can be seen as shifts of political power which require justification. Greater integration always requires a larger degree of justification. Where such justification is missing or implausible, mistrust and, finally, political resistance grow.

Wolfgang Schmale

The Future of the European Union or the Future of the Paradigm of Unity

Since the Middle Ages, the paradigm of unity has been a central European political paradigm. It is now in a crisis: on the level of the individual and of society, at the national level, as well as within education, science, economy, culture, and religion things become more complex, more plural. Due to this global development, the historic paradigm of unity is coming to its limits. In order to envisage the 'historic future of Europe', it seems suitable to advance from the paradigm of unity to the paradigm of networking. The new paradigm becomes important when considering states, such as Russia, which cannot or do not wish to become full members of the Union. The status of a networking-actor could be a viable alternative for certain regions or cities, depending on their constitutional rights within their state. In analogy to the federal states among European states, the autonomy of regions could be reinforced, at least their constitutional rights, to become networking-partners of the EU.

Peter-Christian Müller-Graff

Judicial Steps on the Way to a Transnational Polity

The process of European integration has generated a transnational polity (Gemeinwesen) which differs significantly from the classical law of international organisations. Steps on this way were the creation and enhancement of supranational law by the Treaties establishing the European Communities, and the establishment of the doctrine of direct applicability of Community law and its primacy of application over national law by the European Court of Justice. Further steps on the way to a transnational polity were the creation of the own resources mechanism, the direct

election of the European Parliament, as well as the creation of a set of common objectives and values and of a single institutional framework for the EU. Today, the projected Reform Treaty continues the concept of the transnational polity; in retrospect, the Reform Treaty might look like a new qualitative step towards turning the EU into a legally condensed, politically acting union.

Barbara Lippert
Same Procedure as Every Few Years – Dynamics and Attempts to Steer EU Enlargement

The author examines two aspects of the ongoing enlargement process of the European Union. Firstly, the dynamics of the enlargement process over six rounds are explained by identifying as driving factors the (geo-)political sequencing and formation of groups, the accession motives, and the Community's constant formation of its own political identity. Secondly, the article explores the EU's attempts to steer this development, which so far has been successful in terms of stability of the EU system. This was mostly due to a quickly emerging enlargement doctrine which ensured that accession candidates would adopt the *acquis communautaire* completely before accession. Additionally, the European Union has tried to complement each round of enlargement with steps to deepen the EU or to instrumentalise these steps to this end – with dwindling success, however. Overall, it is apparent that motives, expectations and strategies of the EC/EU actors have resurfaced from one round of enlargement to the next at a new level of integration. It is assumed that the enlargement process will continue at slower speed, while the adaptation capacities and stability of the EU system will remain uncertain.

Werner Link
The Influence of World Politics on the Process of European Integration

The effects of world politics on European integration can be clearly identified when looking at the junctions of integration before and after 1990/1. European states have responded – and are still responding – to the common structural and procedural challenges of the international system by advancing the project of European integration in terms of European self- assertion and in order to become a cooperative factor of equilibrium in world politics. External actors and international processes both hindered and promoted and – often unintentionally – accelerated European integration. This variety is due to respective structural elements of the system and the positions of different EC/EU member states in the international system. The tendency for 'differentiated integration' within the enlarged, heterogeneous EU is also – and not in the least – due to the international system.

Alfred Pijpers
New Sobriety and a Critical Public – the Netherlands and European Integration

Viewed against the backdrop of the Dutch veto of the proposed EU Constitutional Treaty, this paper argues that the Dutch position towards European integration has undergone fundamental changes in recent years: where there used to be a general 'permissive' consensus, today scepticism prevails. A clear divide between citizens and politics prevents the Dutch democracy from functioning at its best within the European Union. In addition, there are new challenges such as the strong influx of immigrants and the negative side effects of globalisation; most people believe that the nation-state is still the most likely actor to solve these problems. In this light, the author addresses the question of how this change of attitude has affected the Netherlands' European policy and which consequences can be expected in the long run (in terms of shaping the further integration process) and in the short term (with regard to ratifying the Reform Treaty).

William E. Paterson

A Category of its Own – the United Kingdom and European Integration

It is argued in this article that Britain as a member of the EU is in a category of its own. It joined the Community on almost exclusively economic reasons. Prime Ministers from Heath to Thatcher to Blair failed to create or attempt to create consensus on UK membership and anchor Britain in the EU which has weakened both the UK as well as the EU. The author argues that identity formation and the role of memory are important to understand these attitudes. He concludes that the UK reserve about the EU is all the more surprising if one considers the changes that the EU has undergone through successive enlargements and the impact of globalization that turn it into a forum which should be more acceptable for the UK.

Vladimir Handl

From Enmity to a More Differentiated Understanding of Europe? The Czech Republic, East Central Europe and European Integration

The accession of the countries of Central and Eastern Europe has been a success both economically and politically. Although EU issues are seen to some extent through eyes accustomed to eastern bloc propaganda, they are debated in a new context. The public's image of the EU is predominately positive; however, members of the political elite, particularly in the Czech Republic and Poland, are divided. In light of a limited consensus with regard to European politics, it is difficult to formulate and implement a coherent and effective European policy.

Julia Lieb

Good Practice Disrupts Formal Resistance: Opportunities for Developing the European Security and Defence College

After meeting with some initial resistance, the European Security and Defence College (ESDC) was established in 2005. The low degree of public awareness of the existence of the College may be a result of its institutional and financial limitations. However, the parties involved exhibit increasing interest in further expanding the training structures in the field of European Security and Defence Policy (ESDP) and recognise the great potential of the College to this end. The talks that commenced under the 2007 Portuguese Presidency of the EU regarding a revision to the joint action to set up the ESDC offer an opportunity for reform. The further positive development of the College could serve as an example for the entire field of foreign and security policy. Developments could show how direct collaboration in a political field which is still shaped by reservations regarding sovereignty may produce results that strengthen the consistency of European foreign policy internally and stabilise it externally.

Günter Gloser

European Neighbourhood Policy after the German EU Presidency – Review and Prospects

One of the priorities of the German EU Presidency in the first half of 2007 was the strengthening of the European Neighbourhood Policy (ENP). The ENP, which started with the eastern enlargement of the EU, is aimed at avoiding new dividing lines at European borders and minimizing the dichotomy between accession and neighbouring the EU. Consequently, it has become one of the cornerstones of the relations of the European Union with its neighbours. It is now to focus on the transformation of the resolved policy into concrete measures. Strengthening economic integration as well as cooperation in the field of migration and energy are important areas for advanced progress. Furthermore, regional cooperation is indispensable for stability and economic growth. The German EU Presideny has therefore intensified EU policy measures with regard to the Black Sea region considerably.

Klaus Hänsch
All's Well That Ends Well? Comments on the Reform Treaty

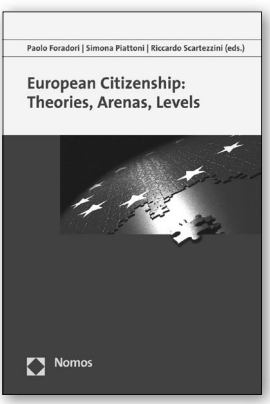
Despite the fact that converting the Constitutional Treaty into a treaty amending existing treaties presented the only chance to save the spirit of the document, the scratches, cuts, and injuries it suffered as a result are deeper than one might notice at first sight. Some changes such as the rehabilitation of the terms 'regulation' and 'directive' for legal instruments of the EU are simply an expression of political cowardice since a number of governments intend to hide political and legal realities from their citizenry. In light of the difficult development of the Treaty, it is foreseeable that it will not undergo any further reform in the near future. For the time being, the EU needs to successfully bring the ratification process to a close; however, the success of this venture is by no means certain.

Sylvie Goulard
European Paradoxes – a Commentary on the Situation of the EU

The consensus on the Reform Treaty reached at the European Council in June 2007 cannot hide the fact that the European Union remains entangled in three paradoxes: firstly, with regard to its institutions; secondly, in terms of its objectives; and thirdly, in view of its borders. To meet these global challenges, it is essential that the citizens of the EU become conscious of these paradoxes which limit the ability of the EU to act successfully.

Übersetzungen aus dem Deutschen von Janina Gatzky und Barbara Schumacher.

European Civil Society



European Citizenship:
Theories, Arenas, Levels

Herausgegeben von Paolo Foradori, Simona Piattoni und Prof. Riccardo Scartezzini

2007, 228 S., brosch., 39,– €, ISBN 978-3-8329-2940-4

Europäische Staatsbürgerschaft und europäische Identität sind die zentralen Begriffe, die in aktuellen Diskussionen um die europäische Zukunft immer wieder auftauchen. Die Autoren geben mittels theoretischer und normativer Analyse des Konzeptes der „European Civil Society" eine Orientierungshilfe für alle Europa-Interessierten. Spannend für Europa- wie Politikwissenschaftler und Praktiker in der EU.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Nomos