65316 31. Jahrgang / Juli 2008 3/08

integration

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

Der ‚Vertrag der Parlamente' als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon
Elmar Brok und Martin Selmayr

Die französische EU-Ratspräsidentschaft 2008 – zwischen aktuellem Krisenmanagement und strategischer Weichenstellung
Hans Stark

Herausforderung partizipative europäische Demokratie: Zivilgesellschaft und direkte Demokratie im Vertrag von Lissabon
Jo Leinen und Jan Kreutz

Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag
Sven Hölscheidt

Von Nizza nach Lissabon – das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
Elfriede Regelsberger

Politische Entscheidungsvorbereitung in der EU-27 plus am Beispiel der europäischen Innenpolitik
Matthias Oel und Juliane Rapp-Lücke

Transformation europäischer Governance im Bereich der Verkehrspolitik
Dieter Plehwe

Forum: Die Debatte nach ‚Irland'

Optionen für die Lösung der neuen Krise
Jo Leinen und Jan Kreutz

Festhalten an Lissabon, Aufbruch zu Alternativen oder doch Leben mit Nizza?
Wolfgang Wessels

‚Weiter so!' – oder ganz anders? Die Europapolitik nach dem irischen ‚Nein'
Heinrich Schneider

Wirtschaftspolitischer Reformbedarf · Europäische Wettbewerbskontrolle · Kommunales Selbstverwaltungsrecht?
Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen

Nomos

Institut für Europäische Politik

integration

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

31. Jg. / Juli 2008 3/08

INHALT

AUFSÄTZE

Elmar Brok und Martin Selmayr
Der ‚Vertrag der Parlamente' als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon 217

Hans Stark
Die französische EU-Ratspräsidentschaft 2008 – zwischen aktuellem Krisenmanagement und strategischer Weichenstellung 235

Jo Leinen und Jan Kreutz
Herausforderung partizipative europäische Demokratie: Zivilgesellschaft und direkte Demokratie im Vertrag von Lissabon 241

Sven Hölscheidt
Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag 254

Elfriede Regelsberger
Von Nizza nach Lissabon – das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU 266

Matthias Oel und Juliane Rapp-Lücke
Politische Entscheidungsvorbereitung in der EU-27 plus am Beispiel der europäischen Innenpolitik 281

Dieter Plehwe
Transformation europäischer Governance im Bereich der Verkehrspolitik 290

FORUM

Jo Leinen und Jan Kreutz
Das irische ‚Nein' zum Vertrag von Lissabon: Optionen für die Lösung der neuen Krise 307

Wolfgang Wessels
Die Debatte nach ‚Irland': Festhalten an Lissabon, Aufbruch zu Alternativen oder doch Leben mit Nizza? 312

Heinrich Schneider
‚Weiter so!‘ – oder ganz anders? Die Europapolitik nach dem irischen ‚Nein‘ 319

LITERATUR

Michael Gehler
Die Anfangsjahre der Europäischen Kommission aus Sicht der historischen Integrationsforschung 326

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Sarah Jamil und Alexander Lenger
Wirtschaftspolitischer Reformbedarf in Europa..... 329

Ingo Schorlemmer und Joß Steinke
Die europäische Wettbewerbskontrolle nach der Reform: Chancen und Herausforderungen..... 336

Uwe Zimmermann
Binnenmarkt contra kommunales Selbstverwaltungsrecht?..... 342

ABSTRACTS 348

Die Selbstautorisierung des Agenten
Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U.S. Supreme Court
Von Marcus Höreth
2008, 418 S., brosch., 69,– €, ISBN 978-3-8329-3477-4

In dieser interdisziplinären Studie wird der Europäische Gerichtshof (EuGH) als ein europäisches Verfassungsgericht konzeptualisiert, welches prinzipiell mit anderen Verfassungsgerichten vergleichbar ist. Dadurch gelingt aufzuzeigen, dass u.a. die Durchsetzung des EuGH und seiner politisch einflussreichen Rechtsprechung als Prozess der „Selbstautorisierung“ begriffen werden kann.

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

Nomos

Der ‚Vertrag der Parlamente' als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon

*Elmar Brok und Martin Selmayr**

515 Ja-Stimmen, 58 Nein-Stimmen und 1 Enthaltung. Mit dieser überwältigenden Mehrheit stimmte der Deutsche Bundestag am 24. April 2008 für das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon[1] und überschritt so deutlich die für solche Verfassungsänderungen gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 Grundgesetz (GG) vorgeschriebene Zweidrittelmehrheit. Am 23. Mai 2008 erteilte auch der Bundesrat dem Vertrag von Lissabon mit den Stimmen aller Bundesratsmitglieder (bei Stimmenthaltung Berlins) seine Zustimmung.[2]

Damit schien an sich der Weg frei zu sein für die wichtigste Reform der Europäischen Union seit dem Vertrag von Maastricht von 1992. Hatten sich die damals zwölf Mitgliedstaaten noch auf die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion konzentriert, soll der Vertrag von Lissabon[3] jetzt vor allem eine Stärkung der Politischen Union Europas bewirken.

---

* Elmar Brok, MdEP, außenpolitischer Koordinator der Europäischen Volkspartei; Vorsitzender des Bundesfachausschusses der CDU für Außen-, Sicherheits- und Europapolitik; Vertreter des Europäischen Parlaments auf den Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza sowie jenen von 2003/2004 und 2007, die zur Annahme des Vertrags von Lissabon führten; im Verfassungskonvent Vorsitzender der Fraktion der Europäischen Volkspartei.
Dr. Martin Selmayr, Direktor des Centrums für Europarecht an der Universität Passau (CEP); im Verfassungskonvent wissenschaftlicher Berater der Europäischen Volkspartei; heute Sprecher der Europäischen Kommission, zuständig für Telekommunikations- und Medienpolitik. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

1 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, in: Bundestagsdrucksache 16/8300 vom 28.02.2008; Bundestagsplenarprotokoll 16/157 vom 24.04.2008, S. 16482 (D). Der Bundestag verabschiedete zuvor das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 45 und 93) mit 520 Ja-Stimmen bei acht Nein-Stimmen und 49 Enthaltungen. Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93), in: Bundestagsdrucksache 16/8488 vom 11.03.2008; Bundestagsplenarprotokoll 16/157 vom 24.04.2008, S. 16476 (D). Mit den Stimmen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU, FDP bei Enthaltung der Fraktion Die Linke ist zuvor ferner das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union verabschiedet worden. Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Bundestagsdrucksache 16/8489 vom 11.03.2008; Bundestagsplenarprotokoll 16/157 vom 24.04.2008, S. 16482 (C).

2 Vgl. Bundesratsplenarprotokoll 844 vom 23.05.2008, S. 136 (A-D).

3 Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007. Eine konsolidierte Fassung des durch den Lissabon-Vertrag geänderten Vertrags über die Europäische Union (im Folgenden abgekürzt als EUV) und des geänderten sowie in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" (im Folgenden abgekürzt als AEUV) umbenannten EG-Vertrags ist veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008. Die Nummerierung der Artikel bezieht sich auf diese konsolidierten Fassungen. Bezüge zu der derzeit geltenden Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sind mit ‚EUV-Nizza' bzw. ‚EGV' gekennzeichnet. Zum neuen Vertrag selbst siehe Thomas Oppermann: Die Europäische Union von Lissabon, in: Deutsches Verwaltungsblatt 08/2008, S. 473-482; Martin Selmayr: Der Vertrag ohne Pathos, in: Ernst-Joachim Mestmäcker/Wernhard Möschel/Martin Nettesheim (Hrsg.): Verfassung und Politik in der europäischen Integration, Baden-Baden im Erscheinen; Peter-Christian Müller-Graff: Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Rechts, in: *integration* 2/2008, S. 123-144.

Mit der Reform von Lissabon erfüllen sich dabei langjährige Forderungen deutscher Europapolitik, wie sie zwar bereits bei den Verhandlungen über die Verträge von Amsterdam (1997) und Nizza (2000) immer wieder erhoben, aber nur höchst unzureichend umgesetzt wurden. Mehr Rechte für das Europäische Parlament, eine kleinere Kommission, demokratischere Abstimmungsregeln im EU-Ministerrat, eine für die Union verbindliche Grundrechte-Charta – all dies findet sich nun im Lissabon-Vertrag rechtlich verankert. Zu verdanken ist dies vor allem der Leistung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007. Bundeskanzlerin Angela Merkel gelang es, den Inhalt des Verfassungsvertrags von 2004, [4] der von 18 Mitgliedstaaten gebilligt, in Referenden in Frankreich und den Niederlanden aber abgelehnt worden war, in einen neuen, um Verfassungsrhetorik und -symbolik erleichterten Reformvertrag ‚hinüberzuretten' und für die dabei angewandte Redaktionsmethode[5] Einvernehmen unter allen übrigen Mitgliedstaaten – Verfassungsfreunden wie Verfassungsskeptikern – zu erzielen.[6] Das von der deutschen Ratspräsidentschaft erreichte Verhandlungsergebnis hat inzwischen sowohl im Europäischen Parlament als auch in den Parlamenten von 25 Mitgliedstaaten (darunter die Parlamente Frankreichs und der Niederlande) breite Zustimmung erhalten.

Die Ausgangslage: EU-Reform am seidenen Faden

Dennoch ist das für den 1. Januar 2009 vorgesehene Inkrafttreten der Reform von Lissabon, für das die Zustimmung aller 27 Mitgliedstaaten erforderlich ist, in Gefahr. In Irland, dem einzigen Mitgliedstaat, der für die Ratifizierung des Lissabon-Vertrags eine Volksabstimmung durchführte, stimmten am 12. Juni 2008 53,4 Prozent der Bevölkerung gegen das neue Vertragswerk. Seither hängt die Reform der Union am seidenen Faden. Zwar hat der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 20. Juni 2008 in Brüssel beschlossen, das Ratifizierungsverfahren in den übrigen Ländern fortzusetzen und am 15. Oktober 2008 wieder auf die ‚irische Frage' zurückzukommen. [7] Jedem ist aber klar, dass der Lissabon-Vertrag endgültig zu Grabe getragen werden muss, wenn die innerstaatliche Ratifizierung in auch nur einem weiteren Mitgliedstaat scheitern sollte. Die Zustimmung des britischen Oberhauses am 18. Juni 2008 zur EU-Reform sowie die Entscheidung des Londoner High Courts vom 25. Juni 2008, die Klage des britischen Multimillionärs Stuart Wheeler gegen den Lissabon-Vertrag zügig abzuweisen,[8] hatten daher eine wichtige positive Signalwirkung.

---

4 Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 29. Oktober 2004, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004. Vgl. dazu Thomas Oppermann: Europäischer Verfassungskonvent und Regierungskonferenz 2002-2004, in: Deutsches Verwaltungsblatt 20/2004, S. 1264-1271; Jean-Claude Piris: The Constitution for Europe. A Legal Analysis, Cambridge 2006; Sylvia-Yvonne Kaufmann/Jens Wolfram: Die EU und ihre Verfassung. Linke Irrtümer und populäre Missverständnisse, Hamburg 2007.

5 Vgl. Rat der Europäischen Union: Mandat für die RK 2007, 26. Juni 2007, Ratsdokument 11218/07 (POLGEN 74), S. 1, Ziff. I.1: „Das Verfassungskonzept, das darin bestand, alle bestehenden Verträge aufzuheben und durch einen einheitlichen Text mit der Bezeichnung ‚Verfassung' zu ersetzen, wird aufgegeben." „Der *EUV* und der *Vertrag über die Arbeitsweise der Union* werden keinen Verfassungscharakter haben. Die in den Verträgen insgesamt verwendete Begrifflichkeit wird diese Änderung widerspiegeln: der Ausdruck ‚Verfassung' wird nicht verwendet […]. Ebenso werden die geänderten Verträge keinen Artikel enthalten, in dem die Symbole der EU wie Flagge, Hymne und Leitspruch erwähnt werden." Ebenda, S. 3, Ziff. I.3. Hervorhebungen im Original.

6 Zur entscheidenden Rolle des deutschen EU-Ratsvorsitzes Andreas Maurer: Verhandlungen zum Reformvertrag unter deutschem Vorsitz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 43/2007, S. 3-8, hier S. 3.

7 Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel), 19./20. Juni 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ratsdokument 11018/08 (CONCL 2), S. 1 Ziff. 4 und 5.

8 Wheeler hatte argumentiert, dass das Partei-Manifest der Labour-Partei bei ihm ein schützenswertes Vertrauen (‚legitimate expectation') begründet, dass der Verfassungsvertrag (mit dem der Lissabon-Vertrag weitgehend identisch sei) nur nach Abhaltung einer Volksabstimmung im Vereinigten Königreich ratifiziert werde. Die

Zu den ‚Wackelkandidaten' in der Europäischen Union zählt – neben der Tschechischen Republik[9] – nun ausgerechnet Deutschland. Dies liegt an zwei Verfassungsklagen, die mittlerweile beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon anhängig gemacht worden sind. Bereits im März hatte der CSU-Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler den Medien seine Absicht angezeigt ,[10] Verfassungsbeschwerde[11] und Organklage [12] gegen das Zustimmungsgesetz zu erheben. Entsprechende Schriftsätze hat Gauweiler am 23. Mai 2008 in Karlsruhe eingereicht. [13] Unmittelbar nach dem positiven Ausgang der Bundestagsabstimmung über den Reformvertrag kündigte ferner der europapolitische Sprecher der Linksfraktion Diether Dehm eine eigene Verfassungsbeschwerde sowie eine Organklage der Fraktion Die Linke an ,[14] die am 23. Juni 2008 nach Karlsruhe übermittelt wurden.[15]

Diese Verfassungsklagen wecken ungute Erinnerungen an die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht, der aus deutscher Sicht vor allem wegen der darin abgesicherten Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (die noch über die der Bundesbank hinausgeht [16]) einen bemerkenswerten Verhandlungserfolg darstellte, dessen Inkrafttreten sich aber weniger infolge des damals in Dänemark zunächst gescheiterten Referendums[17] als infolge von Verfassungsbeschwerden in Deutschland um mehr als zehn Monate verzögerte. Dies verunsicherte damals nicht nur die Finanzmärkte, sondern fügte vor allem der Glaubwürdigkeit deutscher Europapolitik auf Jahre erheblichen Schaden zu. Die Verfassungsbeschwerden gegen den Vertrag von Maastricht waren – ebenso wie jetzt die Klagen gegen den Lissabon-Vertrag – mit Anträgen auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 32 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) verbunden, mit denen der Bundespräsident daran gehindert werden sollte, das deutsche Zustimmungsgesetz zu unterzeichnen und die Ratifikationsur-

---

Richter Stephen Richards und Colin Mackay wiesen diese Argumentation in ihrem schriftlichen Urteil wie folgt zurück: „We are satisfied that the claim lacks substantive merit and should be dismissed." Richards führte ferner aus: „Parliament has addressed the question whether there should be a referendum and, in passing the European Union Act 2008 has decided against one. […] We have found nothing in the claimant's case to cast doubt on the lawfulness of ratifying the Lisbon Treaty without a referendum." Andrew Sparrow: Lisbon treaty: key findings from the high court judgment, in: guardian.co.uk, 25.06.2008, abrufbar unter: http://www.guardian.co.uk/world/2008/jun/25/eu.foreignpolicy1 (letzter Zugriff: 08.07.2008).

9 In der Tschechischen Republik ist das Verfassungsgericht durch den Senat mit der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Vertrags von Lissabon befasst worden. Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel), 19./20. Juni 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ratsdokument 11018/08 (CONCL 2), S. 1, FN1: „Der Europäische Rat nimmt zur Kenntnis, dass in der Tschechischen Republik der Ratifizierungsprozess nicht abgeschlossen werden kann, bis das Verfassungsgericht eine positive Stellungnahme zur Vereinbarkeit des Vertrags von Lissabon mit der verfassungsmäßigen Ordnung der Tschechischen Republik abgegeben hat."

10 Vgl. Focus: Gauweiler contra EU, 10.03.2008, S. 11.

11 Vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG; §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG.

12 Vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG; §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG.

13 Der Schriftsatz ist veröffentlicht unter: http://www.peter-gauweiler.de/pdf/Klage-Lissabon-Vertrag.pdf (letzter Zugriff: 08.07.2008). Der Klageschrift ist ein Gutachten des Freiburger Professors Dieter Murswiek beigefügt, das die Zulässigkeit und Begründetheit der Gauweiler-Klage analysiert. Abrufbar unter: http://www.peter-gauweiler.de/pdf/Vertr%20Lissabon%20Gutachten.pdf (letzter Zugriff: 08.07.2008).

14 Vgl. Der Tagesspiegel: Linkspolitiker Dehm klagt gegen EU-Vertrag von Lissabon, 22.04.2008, S. 4.

15 Zu beiden durch den Bielefelder Professor Andreas Fisahn vertretenen Klagen vgl. Tagesspiegel.de: Linke will EU-Vertrag stoppen, 26.06.2008, abrufbar unter: http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/Linke-EU-Vertrag-Verfassungsklage;art122,2559641 (letzter Zugriff: 08.07.2008).

16 Hierzu eingehend Chiara Zilioli/Martin Selmayr: The Law of the European Central Bank, Oxford 2001, S. 32-35.

17 In der Volksabstimmung vom 02.06.1992 über den Vertrag von Maastricht kam es in Dänemark zu 52,1 Prozent Nein-Stimmen bei einer Beteiligung von 83,1 Prozent. Am 18.05.1993 stimmte die dänische Bevölkerung in einem zweiten Referendum mit 56,8 Prozent Ja-Stimmen bei einer Beteiligung von 85,5 Prozent für die Ratifizierung des Vertrags.

kunde zur Hinterlegung bei der italienischen Regierung (die seit den ‚Römischen Verträgen' von 1957 als Vertragssignatar fungiert [18]) auszufertigen. Beides unterließ der Bundespräsident damals von sich aus, um der Entscheidung des BVerfG nicht vorzugreifen. Erst als das BVerfG mit seinem Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993 die Verfassungsbeschwerden als unbegründet abwies, [19] konnte Deutschland als letzter Mitgliedstaat den neuen Vertrag ratifizieren.

Das Dilemma der deutschen Verfassungsorgane

Mehr noch als bei Maastricht stellen die gegen die Reform von Lissabon eingereichten Klagen das BVerfG und den Bundespräsidenten vor ein Dilemma. Sollen deutsche Verfassungsorgane wirklich die Ratifizierung des Lissabon-Vertrags aussetzen, bis das BVerfG in der Sache über die Klagen entschieden hat – auf die Gefahr hin, dass so aus Deutschland ein negatives Signal ausgesendet wird, das zum endgültigen Scheitern der EU-Reform führen könnte? Oder soll der Bundespräsident ungeachtet der Verfassungsklagen die Ratifikationsurkunde ausfertigen und soll die Bundesregierung durch deren Hinterlegung in Rom die völkerrechtliche Bindung Deutschlands gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten herbeiführen, so aber riskieren, dass es im Fall einer stattgebenden Entscheidung des BVerfG zu einem unschönen Auseinanderfallen der verfassungsrechtlichen und der völkerrechtlichen Bindungen Deutschlands[20] kommt? Sicherlich sollte man sich diese Entscheidung nicht mit dem Hinweis darauf leicht machen, dass das BVerfG unter Hunderten von völkerrechtlichen Verträgen bisher erst bei zwei Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz eine Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz festgestellt hat. [21] Die Entscheidung der deutschen Verfassungsorgane kann aber auch nicht einfach nach dem Grundsatz ‚im Zweifel für die Verfassungskläger' zu treffen sein, wie dies offenbar die Beschwerdeführer erwarten, wenn sie öffentlich den Eindruck erwecken, bereits mit der Einreichung ihrer Verfassungsbeschwerden das Ratifizierungsverfahren ‚gestoppt' zu haben. Denn Verfassungsbeschwerden haben – anders als verwaltungsgerichtliche Klagen (siehe § 80 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung) – gerade keine automatisch aufschiebende Wirkung, ja das BVerfG ist noch nicht einmal verpflichtet, sie überhaupt zur Entscheidung anzunehmen, wenn sie keine „grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung" haben (§ 93a BVerfGG).

Einem Antrag auf einstweilige Anordnung hat das BVerfG nur stattzugeben, „wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist" (§ 32 BVerfGG). Drohenden irreparablen Rechtsverletzungen des Beschwerdeführers hat das BVerfG dabei die grundsätzlich zu wahrende Autorität des parlamentarischen Gesetzgebers gegenüber zu stellen, welcher das Zustimmungsgesetz mit verfassungsändernder Mehrheit verabschiedet hat. Gerade bei Anträgen auf einstweilige Anordnung gegenüber dem Gesetzgeber wahrt das

18 Vgl. Art. 313 Abs. 1 Satz 2 EGV.

19 BVerfGE 89, 155.

20 Hierzu (anhand des Deutschland-Vertrags 1952) bereits BVerfGE 1, 396 (412 f.): „Die Ratifizierung, also die Hinterlegung der vom Bundespräsidenten ausgefertigten Ratifikationsurkunde, stellt die für die Bundesrepublik in der Regel bindende vertragliche Willenserklärung dar. Nach dem derzeitigen Stand des Völkerrechts kann die Möglichkeit nicht völlig ausgeschlossen werden, dass diese völkerrechtliche Bindung auch dann eintritt, wenn die Ratifikation unter Verletzung innerstaatlicher Verfassungsvorschriften zustande gekommen ist. Darüber, ob eine völkerrechtliche Bindung eingetreten ist, könnte kein deutsches Gericht, also auch nicht das Bundesverfassungsgericht, mit völkerrechtlicher Wirkung entscheiden. Es muss daher damit gerechnet werden, dass die Vertragspartner sich auf die völkerrechtliche Bindung berufen und damit vor einem etwa zuständigen internationalen Gericht obsiegen würden."

21 Vgl. BVerfGE 30, 272; BVerfGE 72, 200.

BVerfG „größte Zurückhaltung“[22] und steht auf dem Standpunkt, dass bei der Prüfung der Begründetheit des Antrags auf einstweilige Anordnung „ein strenger Maßstab“ [23] anzulegen ist. Zu berücksichtigen hat das BVerfG auch, dass Deutschland dauerhaft bündnis- und integrationsunfähig würde, wenn zentrale außen- und europapolitische Entscheidungen einfach dadurch paralysiert werden könnten, dass ein umfangreicher Schriftsatz mit juristischen Formulierungen nach Karlsruhe geschickt wird. Die deutschen Verfassungsorgane sollten angesichts dieser Rechtslage sowie angesichts der europapolitischen Signalwirkung ihrer Entscheidung das Ratifizierungsverfahren nur dann aussetzen, wenn mit den Verfassungsklagen triftige Gründe vorgebracht werden, die in der Sache für eine Verfassungswidrigkeit des Vertrags von Lissabon sprechen.

Eine Eilentscheidung über diese schwierigen verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Fragen hat Bundespräsident Horst Köhler dem BVerfG erspart. Am 30. Juni 2008 ließ der Bundespräsident erklären, er werde die Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon bis zur Entscheidung des BVerfG über die Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes nicht unterzeichnen.[24] Damit entspreche er einer Bitte des BVerfG. Zugleich unterstreicht der Bundespräsident, dass er diese Entscheidung „ungeachtet des Ergebnisses seiner Prüfung des Zustimmungsgesetzes gem. Art. 82 Abs. 1 GG“ [25] getroffen habe. Mit dieser von der Verlautbarung des Bundespräsidenten anlässlich der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht abweichenden Formulierung macht der Bundespräsident deutlich, dass er das Zustimmungsgesetz nicht – wie dies zum Beispiel beim Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung der Fall war[26] – für verfassungswidrig hält, sondern allein aus Gründen der Verfassungsorgantreue gegenüber dem BVerfG seine Unterschrift noch nicht unter die Ratifizierungsurkunde gesetzt hat. Das deutsche Staatsoberhaupt will sich offensichtlich von den Verfassungsklägern nicht als ‚Kronzeuge‘ gegen den Vertrag von Lissabon missbrauchen lassen.

Zur Zulässigkeit der Verfassungsklagen: ‚Kunstgriff‘ über Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG

Obwohl die gegen die Reform von Lissabon klagenden Politiker von entgegengesetzten Enden des Parteienspektrums stammen, ist das zentrale juristische Argument ihrer Verfassungsklagen identisch. So erklärte der CSU-Abgeordnete Gauweiler gegenüber dem „Focus“: „Dieser Vertrag schwächt die Demokratie in der europäischen Politik, vor allem das Mitspracherecht der nationalen Parlamente“, [27] während der Abgeordnete Dehm dem „Tagesspiegel“ erläuterte, dass es in der Klage der Linksfraktion im Kern darum ginge, ob Deutschland nach Ratifizierung des Lissabon-Vertrags noch „eine parlamentarische Demokratie im Sinne des Grundgesetzes“ sei. [28] Rechtlich gesehen behaupten beide Beschwerdeführer damit eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach die Abgeordneten des Bundestages „Vertreter des ganzen Volkes“ zu sein haben.

---

22 Vgl. BVerfGE 85, 147 (171).

23 Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 3, 41 (44). Vgl. BVerfGE 46, 337 (340); BVerfGE 50, 37 (41).

24 Vgl. Der Bundespräsident: Bundespräsident Horst Köhler wird die Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon nicht unterzeichnen, Pressemitteilung des Bundespräsidialamts, 30.06.2008.

25 Ebenda.

26 Vgl. Der Bundespräsident: Bundespräsident Horst Köhler fertigt Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung nicht aus, Pressemitteilung des Bundespräsidialamts, 24.10.2006.

27 Focus: Gauweiler contra EU, S. 11.

28 Der Tagesspiegel: Linkspolitiker Dehm klagt, S. 4.

Dahinter verbirgt sich ein verfassungsrechtlicher ‚Kunstgriff', der erforderlich ist, damit die Beschwerdeführer in Karlsruhe überhaupt Gehör finden können. Denn einzelne Bürger können Verfassungsbeschwerden nur mit der Behauptung erheben, selbst, gegenwärtig und unmittelbar in Grundrechten oder grundrechtgleichen Rechten verletzt worden zu sein.[29] Eine ‚Popularklage' zum BVerfG, mit der allein die Verletzung objektiven Rechts gerügt oder allgemeine Verfassungsprinzipien eingeklagt werden könnten – wie dies zum Beispiel in Bayern nach Art. 98 Satz 4 der Verfassung des Freistaats Bayern möglich ist –, gibt es in Deutschland auf Bundesebene nicht. Auf den Erlanger Professor Karl Albrecht Schachtschneider (und jetzigen Prozessvertreter Gauweilers[30]) und die von ihm 1992 betreute Verfassungsbeschwerde gegen den Maastricht-Vertrag geht allerdings die juristische Konstruktion zurück, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit dem in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankerten, von Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Demokratieprinzip jedem Bürger ein verfassungsrechtlich geschütztes Recht darauf gibt, dass dem Bundestag im Rahmen der europäischen Integration Aufgaben und Befugnisse von Gewicht verbleiben müssen. Ein entsprechendes Bürgerrecht auf vom Bundestag verantwortete Politik hat das BVerfG in seinem Maastricht-Urteil grundsätzlich anerkannt, weshalb es die damalige auf Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gestützte Verfassungsbeschwerde gegen das Zustimmungsgesetz zum Maastricht-Vertrag grundsätzlich für zulässig befand.[31]

Die entscheidende Passage im Maastricht-Urteil, auf die sich beide Verfassungskläger auch jetzt wieder berufen, lautet wie folgt: „Art. 38 GG schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, dass das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird."[32] Oft übersehen wird, dass das BVerfG damit keineswegs ‚carte blanche' dafür gegeben hat, jeden denkbaren euroskeptischen Einwand gegen die europäische Integration über Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in Karlsruhe geltend zu machen. Vielmehr beschränkt das BVerfG in der zitierten Passage des Maastricht-Urteils das mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG eröffnete Klagerecht auf den Fall, dass die Einflussnahme des Bundestages auf die Ausübung der Staatsgewalt auf eine Weise „entleert" wird, die das demokratische Prinzip, „soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt", verletzt. Das Demokratieprinzip ist also kein verfassungsrechtliches Argument dafür, die aktive Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der europäischen Integration – die von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG ausdrücklich vorgesehen ist – zu behindern. Das BVerfG selbst gesteht zu, dass die Teilnahme Deutschlands an der Europäischen Union auch dazu führen kann, dass Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen werden, die so nicht von Deutschland gewollt oder sogar (im Fall von Mehrheitsentscheidungen) gegen seinen Willen zustande kommen: „Hierin eine Verletzung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips zu sehen", so das BVerfG 1993, „widerspräche nicht nur der Integrationsoffenheit des Grundgesetzes, die der Verfassungsgeber des Jahres 1949 ge-

29 Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 1, 97 (101).

30 Schachtschneider hatte 2005 bereits die Klage Gauweilers gegen das Zustimmungsgesetz zum Verfassungsvertrag mit Argumenten vertreten, die fast wortlautidentisch sind mit den jetzt im Namen Gauweilers gegen den Lissabon-Vertrag eingereichten Schriftsatz. Vgl. Verfassungsbeschwerde gegen das Zustimmungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland zum Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa vom 27.05.2005, Aktenzeichen 2 BvR 839/05.

31 Kritisch Gerd Sturm, in: Michael Sachs (Hrsg.): GG-Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 93, Rdnr. 89: „eine gekünstelte Konstruktion, die mit dem Wesen der Verfassungsbeschwerde als ein ausschließlich dem Grundrechtsschutz dienendes Verfahren schwerlich vereinbar erscheint."

32 BVerfGE 89, 155 (172).

wollt und zum Ausdruck gebracht hat; es legte auch eine Vorstellung von Demokratie zugrunde, die jeden demokratischen Staat jenseits des Einstimmigkeitsprinzips integrationsunfähig machte."[33] Das BVerfG stellt deshalb fest: „Das Demokratieprinzip hindert mithin die Bundesrepublik Deutschland nicht an einer Mitgliedschaft in einer – supranational organisierten – zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Voraussetzung der Mitgliedschaft ist aber, dass eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb eines Staatenverbundes gesichert ist." [34] Bei der vom BVerfG geforderten Bewahrung des Demokratieprinzips im Rahmen der europäischen Integration geht es also nicht um einzelne, möglicherweise kritisch zu sehende Entscheidungen des Ministerrats, des Europäischen Parlaments, der Kommission oder des Europäischen Gerichtshofs, sondern um die Grundsatzfrage, ob insgesamt gesehen für den Bürger hinreichende demokratische Kontroll- und Einflussnahmemöglichkeiten gegenüber den auf europäischer Ebene zu treffenden Entscheidungen verbleiben.

Dass Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gerade keine ‚Allzweckwaffe gegen Brüssel' ist, sondern allein den Grundsatz der demokratisch-parlamentarischen Legitimation auch im Rahmen der Europäischen Union schützt, hat das BVerfG Professor Schachtschneider bereits zweimal ‚schwarz auf weiß' mitgeteilt. So wies das BVerfG 1993 die von Schachtschneider vertretene, auf Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gestützte Verfassungsbeschwerde gegen den Maastricht-Vertrag als ‚unbegründet' ab. Der Gewährleistungsinhalt des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG „wird durch das Zustimmungsgesetz, wie sich aus dem Inhalt des Vertrags ergibt, nicht verletzt", stellte das BVerfG dabei ausdrücklich fest.[35] Noch deutlicher wurde das BVerfG, als Schachtschneider 1998 erneut, diesmal gemeinsam mit drei weiteren Universitätsprofessoren, Verfassungsbeschwerde gegen die bevorstehende Beschlussfassung des Bundestages über die Teilnahme Deutschlands an der Währungsunion erhob. [36] Diese Verfassungsbeschwerde verwarf das BVerfG in seinem Euro-Beschluss vom 31. März 1998[37] ohne mündliche Verhandlung gemäß § 24 BVerfGG (sogenannte ‚a limine'-Abweisung). Dabei ließen die Verfassungsrichter die Frage der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde ausdrücklich offen. Denn sie sahen die von Schachtschneider vertretene Beschwerde „als jedenfalls offensichtlich unbegründet" an, da die Mitwirkung Deutschlands an der Währungsunion „im Vertrag von Maastricht vorgesehen sowie mit Art. 23 und Art. 88 Satz 2 GG grundsätzlich gestattet ist". [38] Erneut scheiterte Schachtschneider damit in Karlsruhe mit seiner verfassungsrechtlichen Argumentation. Vor diesem Hintergrund ist jetzt die von Schachtschneider vertretene Gauweiler-Beschwerde – und auch die parallel argumentierende Klage der Linksfraktion – als der dritte Versuch Schachtschneiders zu werten, um – teilweise unter Wiederholung seiner bereits in den vorhergehenden Verfahren vom BVerfG zurückgewiesenen Argumente – das Fortschreiten der von ihm abgelehnten, von Bundestag und Bundesrat aber gebilligten europäischen Einigung doch noch aufzuhalten.

Bei den Beschwerdeführern selbst scheinen erhebliche Zweifel daran zu bestehen, ob es ihnen mithilfe des ‚Kunstgriffs' über Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG noch einmal gelingt, die Zulässigkeitshürde in Karlsruhe zu überwinden. Dies zeigt der Umstand, dass sie ihre Argu-

33 BVerfGE 89, 155 (183).
34 BVerfGE 89, 155 (184).
35 BVerfGE 89, 155 (181).
36 Die vor allem auf Schachtschneider zurückgehende juristische Argumentation dieser Beschwerde ist nachzulesen in Wilhelm Hankel/Wilhelm Nölling/Karl Albrecht Schachtschneider/Joachim Starbatty: Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muss, Hamburg 1998, 192-283.
37 BVerfGE 97, 350.
38 BVerfGE 97, 350 (368).

mente gegen den Vertrag von Lissabon zugleich in ihrer Eigenschaft als Bundestagsabgeordnete im Organstreitverfahren vorbringen. Der Organstreit ermöglicht den Verfassungsorganen grundsätzlich auch die Geltendmachung objektiver Rechtsverletzungen. Allerdings begrenzt § 63 BVerfGG den Kreis der Antragsteller im Organstreit auf den Bundespräsidenten, den Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die im GG oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe. Einzelne Abgeordnete des Bundestages können nur dann ausnahmsweise ein Organstreitverfahren beantragen, wenn die streitigen Maßnahmen sie gerade in ihrem Status als Abgeordnete (beispielsweise durch Beschneidung des Rederechts oder vorzeitige Auflösung des Bundestages) verletzen. [39] Nicht zulässig ist es im Organstreitverfahren dagegen, dass ein einzelner Abgeordneter in Prozessstandschaft Rechte des gesamten Bundestages geltend macht. [40] Das BVerfG wird daher den von Gauweiler in seiner Eigenschaft als Bundestagsabgeordneter angestrengten Organstreit als unzulässig abweisen, da Gauweiler mit seiner Klage gewissermaßen für den Bundestag dessen Recht geltend machen will, an der Beschlussfassung in europäischen Fragen auch in Zukunft maßgeblich beteiligt zu sein. Auch die Zulässigkeit des von der Linksfraktion beantragten Organstreits ist fraglich. Zwar gesteht das BVerfG grundsätzlich auch Fraktionen als Teilen des Bundestages das Recht zu, im Organstreitverfahren Rechte des Bundestages *gegenüber der Bundesregierung* geltend zu machen. [41] In dem jetzt gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon beantragten Organstreitverfahren versucht die Linksfraktion allerdings, die Verletzung von Rechten des Bundestages geltend zu machen, nachdem der Bundestag selbst diesem Zustimmungsgesetz mit verfassungsändernder Mehrheit zugestimmt hat. Die Linksfraktion beruft sich also *gegenüber dem Bundestag* auf eine Verletzung von Rechten des Bundestages, weshalb die Zulässigkeit ihres Antrags jedenfalls zweifelhaft ist.

Zur Begründetheit der Verfassungsklagen

Sollten die Verfassungsklagen Gauweilers und der Linksfraktion trotz der genannten Bedenken vom BVerfG jedenfalls teilweise für zulässig angesehen werden, stellt sich die Frage nach ihrer Begründetheit. Ist die von Gauweiler und der Linksfraktion aufgestellte Behauptung, der Bundestag werde durch den Vertrag von Lissabon geschwächt, in der Sache verfassungsrechtlich überzeugend? Davon kann nur die Rede sein, wenn man den Inhalt des neuen Vertrags überhaupt nicht zur Kenntnis nimmt.

Sicherlich kann man in der Entwicklung der Europäischen Union in den vergangenen Jahrzehnten eine (auch von den deutschen Verfassungsorganen mitgetragene) schrittweise Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf die Unionsebene erkennen. Der Lissabon-Vertrag setzt diesen Prozess aber nicht fort. Erstmals konzentriert sich ein neuer Vertrag nicht auf den weiteren Ausbau der EU-Kompetenzen, sondern macht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Regel (Art. 4 Abs. 1 EUV), grenzt die EU-Kompetenzen deutlicher ab als je zuvor (Art. 5 EUV), erklärt Unionszuständigkeiten ausdrücklich für rückholbar (Art. 2

39 BVerfGE 10, 4 (10); BVerfGE 2, 143 (166); BVerfGE 60, 374 (378); BVerfGE 62, 1 (32); BVerfGE 70, 324 (350).

40 So ausdrücklich BVerfGE 90, 286 (343): „Die Antragsteller sind auch nicht berechtigt, im Wege der Prozeßstandschaft Rechte des Bundestages geltend zu machen. Die Prozeßstandschaft ist eine Ausnahme von dem allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsatz, daß Verfahrensbeteiligte nur eigene Rechte geltend machen können; sie bedarf daher einer ausdrücklichen gesetzlichen Zulassung (vgl. BVerfGE 60, 319 [325]). Eine solche findet sich in §§ 63, 64 Abs. 1 BVerfGG; sie bezieht sich jedoch nur auf die Prozeßstandschaft eines Organteils für das Gesamtorgan […], berechtigt aber nicht den einzelnen Abgeordneten."

41 So BVerfGE 90, 286 (336).

Abs. 2 Satz 3 AEUV) und anerkennt zudem für jeden Mitgliedstaat ein Recht zum Austritt aus der Union (Art. 50 EUV). Einer ‚schleichenden Verbundesstaatlichung' der Europäischen Union ist damit ein Riegel vorgeschoben. Zugleich wird die parlamentarische Kontrolle der Ausübung der EU-Kompetenzen erheblich verstärkt und zwar auf nationaler wie auf europäischer Ebene.

Die Parlamentarisierung Europas im Lissabon-Vertrag

Die nationalen Parlamente werden durch den Lissabon-Vertrag keineswegs geschwächt, wie Gauweiler und die Linksfraktion unisono in ihren Verfassungsklagen behaupten. Vielmehr leistet der neue Vertrag den mit Abstand stärksten Beitrag zur Parlamentarisierung der europäischen Entscheidungsverfahren seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren.

(1) Als erster europäischer Vertrag verankert der Vertrag von Lissabon den Grundsatz der „repräsentativen Demokratie" (Art. 10 Abs. 1 EUV) ausdrücklich im EU-Primärrecht. Der neue Art. 10 EUV folgt dabei einem zweispurigen Demokratieverständnis, wie es das BVerfG bereits in seinem Maastricht-Urteil 1993 vorgezeichnet hat. Dort hieß es: „Im Staatenverbund der Europäischen Union erfolgt […] demokratische Legitimation notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten; hinzutritt – im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend – innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament."[42] Als ob das BVerfG selbst die Feder geführt hätte, heißt es künftig in Art. 10 Abs. 2 EUV: „Die Bürgerinnen und Bürger werden auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen."

(2) Im Einklang mit der neuen ‚Demokratiedefinition à la Karlsruhe' werden die nationalen Parlamente im neuen Vertrag in Art. 12 EUV noch vor dem Europäischen Parlament (das erst in Artt. 13 und 14 EUV behandelt wird) genannt und durch diese neue Vorschrift mit eigenen Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsrechten ausgestattet. Zwei dem EUV durch den Reformvertrag beigefügte Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente [43] (sogenanntes ‚Parlamente-Protokoll') und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips [44] (sogenanntes ‚Subsidiaritätsprotokoll') konkretisieren ausführlich diese parlamentarischen Rechte.

(3) Der Vertrag von Lissabon macht die nationalen Parlamente zu ‚Wächtern der Subsidiarität' in der Europäischen Union. Künftig muss jedes nationale Parlament *direkt* von der Europäischen Kommission über neue Gesetzesvorschläge informiert werden, ist also nicht mehr wie bisher darauf angewiesen, diese von der nationalen Regierung weitergeleitet zu bekommen. Jedes nationale Parlament erhält zugleich das Recht, innerhalb von acht Wochen Subsidiaritätsbedenken geltend zu machen, also bereits ganz am Anfang des Gesetzgebungsverfahrens darauf hinzuweisen, dass bestimmte Entscheidungen besser auf nationaler,

42 BVerfGE 89, 155 (185 f.).

43 Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 148-150.

44 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 150-152.

regionaler oder lokaler Ebene getroffen werden können (Art. 5 Abs. 3 EUV). Werden solche Subsidiaritätsrügen von einem Drittel [45] der nationalen Parlamente geltend gemacht – man spricht vom Verfahren der *‚gelben Karte'* –, so ist die Kommission zur Überprüfung des Gesetzesvorschlags verpflichtet. Bei justizpolitischen oder strafrechtlichen Vorhaben reichen hierfür Subsidiaritätsrügen von einem Viertel [46] der nationalen Parlamente (Art. 7 Abs. 2 Subsidiaritätsprotokoll). Teilt die Mehrheit[47] der nationalen Parlamente die Subsidiaritätsbedenken, zeigen sie also die sogenannte *‚orangefarbene Karte'*, so können sie sogar erreichen, dass das Gesetzgebungsverfahren noch in erster Lesung abgebrochen wird (Art. 7 Abs. 3 Subsidiaritätsprotokoll[48]) – was im Vergleich zum Verfassungsvertrag eine weitere Stärkung der nationalen Parlamente darstellt. In Staaten mit einem Zweikammersystem hat dabei gemäß Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 Subsidiaritätsprotokoll jede Kammer des nationalen Parlaments eine eigene Stimme, sodass in Deutschland sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat selbstständig Subsidiaritätsrügen erheben können.[49]

(4) Jedes nationale Parlament erhält im Lissabon-Vertrag das Recht, gegen EU-Rechtsakte, die aus seiner Sicht gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen, direkt vor dem Europäischen Gerichtshof *Subsidiaritätsklage* zu erheben (Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll). Dieses Klagerecht steht in Deutschland gemäß dem zusammen mit der Reform von Lissabon beschlossenen Art. 23 Abs. 1a Satz 2 GG sowohl dem Bundestag als auch dem Bundesrat zu. [50] Dabei muss der Bundestag Subsidiaritätsklage bereits dann erheben, wenn dies von einem Viertel seiner Mitglieder beantragt wird. Damit ist es künftig auch einer parlamentarischen Minderheit möglich, ihre Subsidiaritätsbedenken auf Unionsebene gerichtlich geltend zu machen.

(5) Auch wenn der neue Vertrag Mehrheitsentscheidungen zur Regel macht, bleibt es auch in Zukunft *in zentralen außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen beim Erfordernis der Einstimmigkeit im EU-Ministerrat*, sodass insofern jedes nationale Parlament über seine Regierung bestimmenden Einfluss behält. Dies gilt insbesondere für mögliche EU-Militärmissionen, die nur dann mit deutscher Beteiligung stattfinden dürfen, wenn Deutschland dazu im Rat seine Zustimmung erteilt (Art. 42 Abs. 4 Satz 1, Art. 46 Abs. 6 EUV). Der neue Vertrag ermöglicht es somit, den wehrverfassungsrechtlichen Parlaments-

---

45 Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 Subsidiaritätsprotokoll weist jedem nationalen Parlament zwei Stimmen zu. Für eine ‚gelbe Karte' ist mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen erforderlich, bei 27 Mitgliedstaaten also 18 von 54 Stimmen.

46 Bei 27 Mitgliedstaaten also 13 von 54 Stimmen.

47 Eine solche ‚orangefarbene Karte' erfordert die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten nach Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 Subsidiaritätsprotokoll zugewiesenen Stimmen, also bei 27 Mitgliedstaaten 28 von 54 Stimmen.

48 Die ‚orangefarbene Karte' löst zunächst eine Rechtspflicht der Kommission aus, ihren Vorschlag zu überprüfen. Will die Kommission an dem Vorschlag unverändert festhalten, so hat sie die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in einer gesonderten begründeten Stellungnahme darzulegen. Die Stellungnahme der Kommission wird anschließend zusammen mit den negativen Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Unionsgesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) vorgelegt, der vor Abschluss der ersten Lesung prüft, ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Teilen dabei nur 55 Prozent der Mitglieder des Rates *oder* das Europäische Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen die Auffassung der nationalen Parlamente, dann wird der Kommissionsvorschlag nicht weiterverfolgt. Die nationalen Parlamente können durch das Ziehen der ‚orangefarbenen Karte' also ein Verfahren auslösen, das bereits in der ersten Lesung den Gesetzgebungsvorschlag zu Fall bringt, selbst wenn eine der beiden Kammern des Unionsgesetzgebers den Vorschlag mit der Kommission als notwendig ansieht.

49 Vgl. auch § 2 Gesetz über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in: Bundestagsdrucksache 16/8489 vom 11.03.2008.

50 Vgl. auch § 3 Gesetz über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ebenda.

vorbehalt für derartige Bundeswehreinsätze, den das BVerfG zuletzt in seiner neuen AWACS-Entscheidung bekräftigt hat,[51] ohne Einschränkungen zu beachten. Ohne Zustimmung des Bundestages kann keine EU-Militärmission mit deutscher Beteiligung stattfinden.

(6) Auch in Zukunft bleiben *Vertragsänderungen*, *Beitritte neuer Mitgliedstaaten* und *Beschlüsse über die Finanzmittel der Europäischen Union* ratifizierungsbedürftig, treten also nur dann in Kraft, wenn jedes nationale Parlament dazu seine Zustimmung gegeben hat (Art. 48 Abs. 4, Art. 49 Abs. 2 EUV, Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV).

(7) Verfahrensrechtlich erschwert wird durch die Reform von Lissabon die *Anwendung der sogenannten ‚Flexibilitätsklausel'* (bisher Art. 308 EGV, künftig Art. 352 AEUV), welche es der Europäischen Union ermöglicht, Beschlüsse ausnahmsweise auch dann zu fassen, wenn keine spezielle Rechtsgrundlage in den Verträgen vorgesehen ist. Während Art. 308 EGV heute hierfür nur die Anhörung des Europäischen Parlaments fordert, erlaubt Art. 352 Abs. 1 AEUV die Anwendung der Flexibilitätsklausel nur dann, wenn das Europäische Parlament dazu seine Zustimmung gegeben hat. Eine zusätzliche Einschränkung ergibt sich aus den im Lissabon-Vertrag neu vorgesehenen Kontrollrechten der nationalen Parlamente, die bei der Anwendung der Flexibilitätsklausel von der Kommission gemäß Art. 352 Abs. 2 AEUV eigens darauf hinzuweisen sind, dass sie von ihnen angenommene Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips mit ‚gelben' und ‚orangefarbenen Karten' rügen und notfalls gerichtlich beanstanden können. Ferner stellt Art. 352 Abs. 3 AEUV klar, dass die Anwendung der ‚Flexibilitätsklausel' keine Maßnahmen erlaubt, die zu einer Harmonisierung von nationalen Rechtsvorschriften führen, wenn die Verträge eine solche Harmonisierung an anderer Stelle gerade ausschließen; damit wird sichergestellt, dass Befugnisse der nationalen Gesetzgeber in Bereichen, die von den Verträgen nicht auf die Europäische Union übertragen worden sind, über die ‚Flexibilitätsklausel' nicht überlagert oder gar verdrängt werden.[52]

(8) Jedes einzelne nationale Parlament [53] erhält schließlich durch den Vertrag von Lissabon ein innerhalb von sechs Monaten ausübbares Vetorecht (*‚rote Karte'*) gegenüber Vertragsänderungen, die nicht, wie sonst üblich, von einer Regierungskonferenz, sondern einstimmig vom Europäischen Rat mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen werden. Damit können Bundestag und Bundesrat künftig vor allem verhindern, dass in einem Politikfeld von der Einstimmigkeit im Rat zu Mehrheitsentscheidungen übergegangen wird (Art. 48 Abs. 7 EUV). Auf vergleichbare Weise kann jedes einzelne nationale Parlament ein Veto gegenüber einer Europäisierung des Familienrechts einlegen (Art. 81 Abs. 3 AEUV). Gegen den Willen auch nur eines einzigen nationalen Parlaments kann daher eine solch vereinfachte Vertragsänderung nicht zustande kommen. Die nationalen Parlamente erhalten mit der ‚roten Karte' die rechtliche Möglichkeit, sich gegen Veränderungen im Machtgefüge auf europäischer Ebene zu stellen, und behalten so eine starke Einflussmöglichkeit auf die künftige, in den ‚Passerelle-Klauseln' im Vertrag von Lissabon bereits angelegte Weiterentwicklung der Europäischen Union.[54]

---

51 BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 07.05.2008, Aktenzeichen 2 BvE 1/03. Zuvor bereits BVerfGE 89, 38; BVerfGE 90, 286 (381 f.).

52 Dies übersieht die Gauweiler-Klage, wenn sie Art. 352 AEUV zur ‚Kompetenz-Kompetenz' hochstilisiert. Vgl. Gauweiler-Klage, 2008, S. 308-309.

53 Nicht ganz klar wird aus dem Vertragstext, ob das nationale Parlament in seiner Gesamtheit oder auch sogar eine einzelne Kammer gemeint ist. Gegen die Kammerlösung spricht dabei Art. 8 Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente, der die einzelnen Parlamentskammern nur in das nach Art. 6 Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente bestehende Informationsrecht im Vertragsänderungsverfahren einbezieht, während es für die Ausübung des Vetorechts nach Art. 12 Buchstabe c i.V.m. Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV an einer vergleichbaren Regelung fehlt.

54 Vgl. auch § 4 Abs. 3 Gesetz über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in: Bundestagsdrucksache 16/8489 vom 11.03.2008.

Insgesamt werden die nationalen Parlamente durch den Vertrag von Lissabon von bisher nur mittelbar beteiligten, eher fernen Zuschauern des Unionsgeschehens zu unmittelbaren, mit eigenen justitiablen Mitwirkungsrechten ausgestatteten Akteuren im EU-Entscheidungsprozess. Zu Recht hat der französische Verfassungsrat in seiner Entscheidung zum Lissabon-Vertrag vom 20. Dezember 2007 von „neuen Prärogativen der nationalen Parlamente im Rahmen der Europäischen Union" gesprochen. [55] Auch der Präsident des BVerfG Hans-Jürgen Papier hat in einem Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin Anfang des Jahres die Reformen von Lissabon insofern als „Stärkung des demokratischen Elements" [56] gewertet und es insbesondere begrüßt, dass der Vertrag von Lissabon die nationalen Parlamente als „zweiten Legitimationsstrang" der Europäischen Union „substanziell stärkt" und „die nationalen Parlamente selbst in den Rang europäischer Akteure" erhebt.[57] Jedenfalls juristisch wird durch die neuen Mitwirkungsrechte ausgeschlossen, dass künftig eine Regierung ihr nationales Parlament durch Beschlüsse in Brüssel vor vollendete Tatsachen stellt. Die Eröffnung eines eigenen Bundestagsbüros in Brüssel Anfang 2007 [58] zeigt, dass das deutsche Parlament von seinen neuen Rechten aktiv Gebrauch machen will.

Das Europäische Parlament wird ‚Mit-Gesetzgeber' der Europäischen Union

Eine weitere zentrale Neuerung, die der Lissabon-Vertrag bewirken soll, ist die grundsätzliche Gleichberechtigung von Europäischem Parlament und EU-Ministerrat in der Gesetzgebung wie in Budgetfragen. Dies ist auch anhand der verfassungsrechtlichen Wertungsmaßstäbe des GG von nicht zu unterschätzender Bedeutung, seit das BVerfG im Maastricht-Urteil anerkannt hat, dass demokratische Legitimation in der Europäischen Union nicht nur von den nationalen Parlamenten, sondern „zunehmend" auch „durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament" vermittelt wird.[59]

Dem heute erreichten Stand der europäischen Integration entspricht es daher, dass das bisherige Mitentscheidungsverfahren, das bereits seit Maastricht in einigen Politikbereichen eine gleichberechtigte Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der Gesetzgebung vorsieht, künftig zum *ordentlichen* Gesetzgebungsverfahren wird, das in 95 Prozent aller Fälle zur Anwendung kommt. Dies verschafft dem Europäischen Parlament ein Mitentscheidungsrecht über wichtige Politikfelder wie zum Beispiel die Landwirtschaftspolitik,[60] die Energiepolitik,[61] das Währungsrecht für den Euro[62] und die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik.[63] Besonders bemerkenswert ist die Stärkung des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung über die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen, die bisher als ‚dritte Säule' der Union weitgehend ohne parlamentarische Mitwirkung stattfand, in Zukunft aber in das allgemeine Entscheidungsverfahren der Union einbezogen wird und damit der Kontrolle sowohl des Europäischen Parlaments als auch der nationalen Parlamente unterliegt.[64]

---

55 Le Conseil Constitutionnel: Décision n° 2007-560 DC, Traité de Lisbon modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, vom 20.12.2008, Ziff. 28. Eigene Übersetzung, im Original: „nouveaux prérogatives reconnues aux parlements nationaux dans le cadre de l'Union." Vgl. Le Conseil Constitutionnel: Décision n° 2004-505 DC, Traité établissant une constitution pour l'Europe, vom 19.11.2004, Ziff. 37-41.

56 Hans-Jürgen Papier: Europas neue Nüchternheit: Der Vertrag von Lissabon, Vortrag gehalten an der Humboldt-Universität zu Berlin am 21.02.2008, in: Forum Constitutionis Europae 1/2008, S. 4.

57 Ebenda, S. 5.

58 Vgl. Annette Sach: Mit offenen Augen und Ohren, in: Das Parlament, 12.02.2007.

59 BVerfGE 89, 155 (185 f.).

60 Art. 43 Abs. 2 AEUV.

61 Art. 194 Abs. 2 AEUV.

62 Art. 133 AEUV.

63 Art. 207 Abs. 2 AEUV.

64 Art. 82 Abs. 2; Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1; Art. 85 Abs. 1 UAbs. 2; Art. 88 Abs. 2 sowie Art. 69 AEUV.

Die rechtliche Bedeutung der Aufwertung des Europäischen Parlaments zur Ersten Kammer des Unionsgesetzgebers erschließt sich zur Gänze erst bei einer systematischen Zusammenschau der neuen Befugnisse des Parlaments mit den neu gefassten Vertragsbestimmungen zu den Rechtsakten der Union. Der Vertrag von Lissabon führt hier erstmals eine Art*Normenhierarchie* ein,[65] die zwischen „Gesetzgebungsakten" (Art. 289 Abs. 3 AEUV) und Rechtsakten ohne Gesetzescharakter, insbesondere an die Kommission delegierte Rechtsakte (Art. 290 AEUV) sowie Durchführungsrechtsakte von Kommission und Rat (Art. 291 AEUV), unterscheidet. Gemäß Art. 289 Abs. 3 AEUV gelten dabei nur die im (ordentlichen oder besonderen) Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 289 Abs. 1, 2 AEUV erlassenen Normen als Gesetzgebungsakte. Ein Rechtsakt, der ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments erlassen worden ist, hat also in Zukunft keine Gesetzesqualität und damit als „sonstiger Rechtsakt ohne Gesetzescharakter" oder „Rechtsakt mit Verordnungscharakter" zu gelten. Zwar verbindet das Unionsprimärrecht mit der Gesetzesqualität keine direkten rechtlichen Folgen. [66] Angesichts der Bedeutung, die dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie gemäß Art. 10 Abs. 2 EUV zukommt, ist allerdings anzunehmen, dass im Fall einer Kollision zwischen einem Gesetzgebungsakt und einem Rechtsakt ohne Gesetzescharakter grundsätzlich ersterem der Vorrang einzuräumen ist.[67] Dies kann zum Beispiel im Rahmen der Landwirtschaftspolitik bedeutsam werden, wo Gemeinsame Marktorganisationen in Zukunft gemäß Art. 43 Abs. 2 AEUV im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden, während Art. 43 Abs. 3 AEUV den Rat ermächtigt, allein und ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments die Maßnahmen zu erlassen, die beispielsweise zur Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen und der Beihilfen erforderlich sind. Denkbar ist auch, dass die Nutzung der originären Rechtsetzungsbefugnisse, die der Kommission im Bezug auf öffentliche Unternehmen und Dienstleistungen nach allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gemäß Art. 106 Abs. 3 AEUV zustehen, [68] mit der neuen Befugnis des Gemeinschaftsgesetzgebers gemäß Art. 14 Satz 2 AEUV in Konflikt gerät, Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse festzulegen. Die im neuen Unionsprimärrecht angelegte Normenhierarchie kann schließlich Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen dem in Zukunft gemäß Art. 133 AEUV vom Europäischen Parlament und dem Rat gemeinsam erlassenen Währungsrecht für den Euro und den von der Europäischen Zentralbank (EZB) auf der Grundlage ihrer originären Rechtsetzungsbefugnisse (Art. 282 Abs. 4 AEUV i.V.m. Art. 132 Abs. 1 AEUV sowie Art.

65 Hierzu instruktiv Nettesheim, der jedenfalls anhand der im EU-Verfassungsvertrag vorgenommenen (inhaltsgleichen) Normenhierarchie von einem „Gewinn an Transparenz" spricht. Vgl. Martin Nettesheim: Normenhierarchie im EU-Recht, in: Europarecht 6/2006, S. 737-772, hier S. 768. Eine Normenhierarchie hatte bereits die der Schlussakte von Maastricht beigefügte Erklärung Nr. 16 zur Rangordnung der Rechtsakte der Gemeinschaft für die ‚Maastricht II'-Regierungskonferenz gefordert, damals aber noch nicht umgesetzt. Vgl. Erklärung zur Rangordnung der Rechtsakte der Gemeinschaft zum Vertrag über die Europäische Union, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 101.

66 Vgl. aber die Neufassung der individuellen Klagebefugnis in Art. 230 Abs. 4 AEUV, die bei „Rechtsakten mit Verordnungscharakter" den Zugang zum Europäischen Gerichtshof erleichtert.

67 Für eine „normenhierarchische Abstufung" anhand des EU-Verfassungsvertrags siehe auch Martin Nettesheim: Normenhierarchie im EU-Recht, 2006, S. 769.

68 Vgl. dazu Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 06.07.1982, verb. Rs. 188-190/80, Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich gegen Kommission, Slg. 1982, 2545, 1. Leitsatz; Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 17.11.1992, verb. Rs. C-271/90, C-281/90 und C-289/90, Spanien, Belgien u. Italien gegen Kommission, Slg. 1992, I-5833, Rdnr. 12. Danach erlaubt Art. 86 Abs. 3 EGV „der Kommission den Erlass von Richtlinien und räumt ihr damit die Befugnis ein, allgemeine Regeln zu erlassen, durch die die sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen konkretisiert werden und die für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der in den Absätzen 1 und 2 dieses Artikels genannten Unternehmen gelten." Zu den Normsetzungsbefugnissen der Kommission in der allgemeinen Normenhierarchie des Unionsrechts siehe Ulrich Wölker: Die Normenhierarchie im Unionsrecht in der Praxis, in Europarecht 1/2007, S. 32-56, hier S. 35.

19.1, Art. 22 und Art. 25.2 ESZB-Satzung [69]) erlassenen EZB-Verordnungen [70] haben, da nur ersteres, nicht aber letztere nach dem Vertrag von Lissabon Gesetzescharakter haben werden.[71]

Auch bei Entscheidungen über den EU-Haushalt stärkt der Lissabon-Vertrag die Demokratie. Während die Höhe der Einnahmen der Union auch in Zukunft von den Mitgliedstaaten und damit von den nationalen Parlamenten kontrolliert wird, [72] entscheidet das Europäische Parlament künftig über alle Ausgaben gleichberechtigt mit dem EU-Ministerrat.[73] Im Lissabon-Vertrag erfolgt ferner eine weitgehende Parlamentarisierung der EU-Außenbeziehungen, da er die große Mehrheit der internationalen Übereinkünfte der Europäischen Union von der Zustimmung des Europäischen Parlaments abhängig macht. [74] Zudem wird die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik künftig von einem „Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik" geleitet,[75] der zugleich Vizepräsident der Europäischen Kommission ist[76] und sich als solcher wie alle anderen Kommissare vor dem Europäischen Parlament zu verantworten hat.

Bemerkenswert ist schließlich die neu gestaltete Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission. Dieser wird nach der Reform von Lissabon durch das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder auf Vorschlag des mit qualifizierter Mehrheit beschließenden Europäischen Rates (also der Staats- oder Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten[77]) gewählt, wobei der Europäische Rat bei seinem Personalvorschlag „das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament" zu berücksichtigen und zuvor Konsultationen mit den politischen Fraktionen im Europäischen Parlament durchzuführen hat (Art. 17 Abs. 7 EUV [78]). Dadurch rückt die Stellung des Kommissionspräsidenten ein ganzes Stück mehr in die Richtung des Regierungschefs einer parlamentarischen Demokratie. Mittelfristig könnte dies dazu führen, dass Parteien europaweit mit jeweils einem Spitzenkandidaten bei den Europawahlen antreten, der im Fall eines Wahlsiegs Kommissionspräsident werden soll. Die Zeiten, in denen die Kommission als unpersönliche, technokratische und bürgerferne Behörde verstanden wurde, wären damit endgültig vorbei.

---

69 Vgl. Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 68-79; inoffizielle konsolidierte Fassung des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, abrufbar unter: http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/de_statute.pdf (letzter Zugriff: 10.07.2008).

70 Zu EZB-Verordnungen siehe Zilioli/Selmayr: The Law of the European Central Bank, 2001, S. 91-94.

71 Zu einem solchen möglichen Konfliktfall bei den Rechtsvorschriften zur Gestaltung der Euro-Banknoten siehe Chiara Zilioli/Martin Selmayr: The constitutional status of the European Central Bank, in: Common Market Law Revue 2/2007, S. 355-399, hier S. 378-381, 395-396. Zu einem realen Konflikt bei der Ausgestaltung von Betrugsbekämpfungsregeln siehe Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 10.07.2003, Rs. C-11/00, Kommission gegen Europäische Investitionsbank, Slg. 2003, I-7147, Rdnr. 134-135.

72 Art. 311 Abs. 3 AEUV.

73 Art. 314 AEUV. Die bisherige, im Einzelnen ohnehin regelmäßig umstrittene Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben, entfällt ersatzlos.

74 Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 Buchstabe a AEUV. Erreicht wird dies unter anderem dadurch, dass Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 Buchstabe a Ziff. v AEUV die parlamentarische Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag der Union immer dann verlangt, wenn dieser einen Bereich betrifft, für den beim Erlass interner Bestimmungen entweder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt oder im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich ist. Dies erfasst in der Praxis gut 95 Prozent aller möglichen internationalen Übereinkünfte, für welche die Union eine Vertragsschlusskompetenz hat. Zudem unterliegt in Zukunft der Erlass wichtiger handelspolitischer Instrumente – so insbesondere Antidumping-Verordnungen – gemäß Art. 207 Abs. 2 AEUV dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

75 Art. 18 Abs. 2 Satz 1 EUV.

76 Art. 18 Abs. 4 EUV.

77 Art. 17 Abs. 7 i.V.m. Art. 15 Abs. 2 EUV und Art. 235 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV.

78 Vgl. Erklärung Nr. 11 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zu Artikel 9d Absätze 6 und 7 des Vertrags über die Europäische Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 254.

Der Lissabon-Vertrag als Ergebnis der parlamentsfreundlichen Konventsmethode

Der neue Vertrag ist insgesamt also keineswegs, wie in den nun eingereichten Verfassungsbeschwerden unterstellt, eine ‚Gefahr für die Demokratie', sondern verdient aufgrund seiner zahlreichen parlamentsfreundlichen Innovationen den Beinamen ‚Vertrag der Parlamente'. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sein Inhalt – im Unterschied zu all seinen Vorgängerverträgen – nicht vorwiegend von Diplomaten auf einer Regierungskonferenz ausgehandelt wurde, sondern weitgehend auf die Vorarbeit eines von Parlamentariern dominierten Konvents zurückgeht.[79] Mit der Einberufung eines solchen Konvents hatte die Europäische Union bereits bei der Erarbeitung der Grundrechte-Charta durch den Grundrechte-Konvent, der 1998/1999 unter Vorsitz des früheren Bundespräsidenten Roman Herzog tagte, gute Erfahrungen gemacht. Auch die Reform der Europäischen Union, die jetzt Inhalt des Lissabon-Vertrags wird, ist von einem solchen Konvent 2002/2003 öffentlich beraten worden. Die Mitglieder dieses Konvents waren zu mehr als zwei Dritteln (72 von 105) Abgeordnete aus nationalen Parlamenten (56) und aus dem Europäischen Parlament (16), die damit ein deutliches Übergewicht gegenüber den Konventsvertretern der nationalen Exekutiven hatten. Viele Fortschritte konnten im Konvent dadurch erreicht werden, dass nationale Parlamentarier und Europaabgeordnete eine konstruktive ‚Allianz der Parlamentarier' eingingen. Stand bei bisherigen europäischen Verträgen die Mitwirkung nationaler Parlamente unter der Devise ‚Friss, Vogel, oder stirb', da die Abgeordneten nur die Wahl zwischen Annahme oder Ablehnung des Vertrags hatten,[80] ermöglichte es die der Entstehung des Lissabon-Vertrags vorgeschaltete Konventsmethode erstmals, dass nationale und Europaparlamentarier den neuen Vertragstext von Anfang an selbst durch eigene Vorschläge und Formulierungen aktiv mitgestalteten. So kann der CDU-Bundestagsabgeordnete Peter Altmaier, der sowohl Mitglied des Grundrechte-Konvents als auch des Verfassungskonvents war, seine Handschrift im neuen Vertrag deutlich an der Festschreibung der Rechtsverbindlichkeit der „Charta der Grundrechte der Europäischen Union"[81] in Art. 6 Abs. 1 EUV erkennen, womit einer bereits 1974 vom BVerfG erhobenen Forderung nach einem in Geltung stehenden kodifizierten europäischen Grundrechte-Katalog[82] Rechnung getragen wird. Auf das Verhandlungsgeschick des damaligen SPD-Bundestagsabgeordneten Jürgen Meyer im Konvent ist es zurückzuführen, dass mit der Unionsbürgerinitiative nun in Art. 11 Abs. 4 EUV erstmals

79 Zur ‚Konventsmethode' aus Sicht der Teilnehmer Elmar Brok/Martin Selmayr: EU-Verfassungskonvent und Regierungskonferenz: Monnet oder Metternich?, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, S. 673-693; Thomas Oppermann: Vom Nizza-Vertrag 2001 zum Europäischen Verfassungskonvent 2002/2003, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1/2003, S. 1-9; Thomas Oppermann: Europäischer Verfassungskonvent, 2004, S. 1264; Alain Lamassoure: Histoire secrète de la Convention européenne, Paris 2004; Alain Dauvergne: L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention, Paris 2004; Andreas Wehr: Europa ohne Demokratie?, Köln 2004; Peter Norman: The Accidental Constitution. The Story of the European Convention, Brüssel 2003. Aus Sicht der Wissenschaft Stefan Hobe: Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung: Zur Arbeit des Brüsseler Verfassungskonvents, in: Europarecht 1/2003, S. 1-16; Daniel Göler/Mathias Jopp: Der Konvent und die Europäische Verfassung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Bonn 2003, S. 35-46; Andreas Maurer/Daniel Göler: Die Konventsmethode in der Europäischen Union. Ausnahme oder Modell?, SWP-Studie S 44, Berlin 2004; Oliver Beaud/Arnauld Lechevalier/Ingolf Pernice/Sylvie Strudel (Hrsg.): L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention, Brüssel 2004.

80 Vgl. § 82 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages: „Zu Verträgen mit auswärtigen Staaten und ähnlichen Verträgen, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen (Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes), sind Änderungsanträge nicht zulässig."

81 Vgl. Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 303 vom 14. Dezember 2007, S. 1-16.

82 BVerfGE 37, 271 (280, 285).

ein Element der direkten Demokratie im Unionsrecht verankert wird. Einen sichtbaren Widerhall im Vertrag von Lissabon findet auch das Engagement des damaligen Europaabgeordneten Joachim Wuermeling, der im Konvent gemeinsam mit dem damaligen Ministerpräsidenten Baden-Württembergs Erwin Teufel dafür sorgte, dass die Union künftig ausdrücklich zur Achtung der „regionalen und lokalen Selbstverwaltung" verpflichtet ist (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV). Auf die Arbeit der vom früheren SPD-Europaabgeordneten Klaus Hänsch geleiteten Konvents-Arbeitsgruppe „Ordnungspolitik" gehen die verfahrensrechtlichen Verbesserungen des ‚Stabilitätspakts' (Warnschreiben künftig direkt von der Kommission[83]) zurück. Und auch Sylvia-Yvonne Kaufmann, die als Europaabgeordnete für die Linkspartei an der Konventsarbeit sehr aktiv teilnahm, unterstützte erfolgreich die Verankerung sozialer Ziele wie „Vollbeschäftigung" und „soziale Gerechtigkeit" im neuen Vertrag (Art. 3 Abs. 3 EUV). Die insgesamt positiven Erfahrungen mit der parlamentsfreundlichen Konventsmethode erklären, warum der Vertrag von Lissabon vorsieht, dass auch in Zukunft alle grundlegenden Vertragsreformen von einem solchen Konvent vorbereitet werden sollen (Art. 48 Abs. 3 EUV).

Schlussfolgerung: Politische Argumente gehören vor den Bundestag, nicht nach Karlsruhe

Das BVerfG hat im letzten Satz seines Maastricht-Urteils 1993 folgende Erwartung an die Entwicklung der Demokratie in der Europäischen Union ausgesprochen: „Entscheidend ist […] sowohl aus vertraglicher wie aus verfassungsrechtlicher Sicht, dass die demokratischen Grundlagen der Union schritthaltend mit der Integration ausgebaut werden und auch im Fortgang der Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibt."[84] Genau dieser Erwartungshaltung trägt jetzt der neue Vertrag Rechnung. Auch wenn sich in der Reform von Lissabon nicht alle politischen Wunschträume verwirklichen, erfüllt der ‚Vertrag der Parlamente' doch Demokratie und Parlamentarismus in Europa mit neuem Leben und eröffnet so den Weg in eine demokratischere und bürgernähere Union. Die Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon sind vor diesem Hintergrund – sofern sie überhaupt als zulässig angesehen werden können – jedenfalls unbegründet.

Nur prozedural ist zu erklären, dass sich Gauweiler und die Linksfraktionin ihren Klagen dennoch auf eine Verletzung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG stützen und damit auf eine Vorschrift, die genau die Rechte des Bundestages in der Europäischen Union wahren soll, welche durch den neuen Vertrag ausgebaut und gestärkt werden. Die angebliche Verletzung der Parlamentsrechte wird von den Beschwerdeführern offensichtlich nur als Hebel benutzt, um ihren politischen Bedenken gegen das Vertragswerk insgesamt Ausdruck zu verleihen. So verwendet Gauweiler seinen 342-seitigen Schriftsatz dazu, um in der Sache darzulegen, dass der neue Vertrag die Europäische Union zu einem (von ihm abgelehnten) Bundesstaat mache, der stabile Euro und die Rechtsprechung des Europäische Gerichtshofs das ‚Sozialprinzip' des Grundgesetzes verletzten und die Grundrechte-Charta die Einführung der Todesstrafe (!) ermögliche – alles Argumente aus dem euroskeptischen Nähkästchen, die im Lissabon-Vertrag nicht den geringsten juristischen Anhaltspunkt finden. Ähnlich sieht die Linksfraktion in ihrer Klage eine Gelegenheit, um gegen das aus ihrer Sicht ‚neoliberale' und ‚militaristische' Europa zu wettern – was rechtlich gesehen angesichts des ausdrücklichen Bekenntnisses des Lissabon-Vertrags zur „sozialen Marktwirtschaft" (Art. 3 Abs. 3 EUV), zum „Frieden" und „zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völker-

83 Art. 121 Abs. 4 UAbs. 1 Satz 1 AEUV.
84 BVerfGE 89, 155 (213).

rechts“ (Art. 3 Abs. 5 EUV) mehr als an den Haaren herbeigezogen ist. Zwar handelt es sich dabei ohne Zweifel um im politischen Meinungskampf legitime politische Argumente gegen den Vertrag von Lissabon. Diese gehören allerdings nicht nach Karlsruhe, sondern in die demokratische Auseinandersetzung vor den Bundestag, der seine Entscheidung nach eingehender Debatte am 24. April 2008 mit 515 Ja-Stimmen bei 58 Nein-Stimmen und einer Enthaltung getroffen hat. Verfassungsrechtlich verdienen diese Sachargumente allesamt das Verdikt „offensichtlich unbegründet“ (§ 24 BVerfGG).

Gauweiler berühmt sich bis heute, mit seiner Klage gegen den Verfassungsvertrag diesen in Deutschland zum Scheitern gebracht zu haben[85] – eine äußerst vermessene Gleichsetzung seiner juristischen Schriftsätze mit den Voten der französischen und niederländischen Bevölkerung, die erneut deutlich macht, dass es ihm in Wirklichkeit nicht um die Wahrung der repräsentativ-demokratischen Rechte des Bundestages geht, sondern um die Durchsetzung seiner in der parlamentarischen Auseinandersetzung unterlegenen Mindermeinung. Auch das in den Verfassungsklagen der Linksfraktion vorgebrachte Argument, durch den Vertrag von Lissabon werde das BVerfG „entmachtet“, dient offenbar vor allem dazu, das BVerfG zu einer Sachentscheidung aus eigenem Interesse zu motivieren. Welches Gericht, so denken sich wohl die listigen Kläger, wird schon seiner ‚Selbstentmachtung‘ zustimmen? Dass der Vertrag von Lissabon zahlreiche langjährige Forderungen des BVerfG (Grundrechte-Charta, Stärkung der nationalen Parlamente, Einbeziehung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in die rechtsstaatliche Kontrolle durch nationale Gerichte und Europäischen Gerichtshof[86]) direkt aufgreift und damit dem europäischen Primärrecht geradezu den machtvollen Karlsruher Stempel aufdrückt, wird dabei geflissentlich übersehen.

Es ist zu hoffen, dass das BVerfG vor diesem Hintergrund und in Respekt vor der Entscheidung von Bundestag und Bundesrat mit der Abweisung der Verfassungsklagen gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon nicht lange zögern wird. Auch wenn für manch einen Verfassungsrichter die Versuchung groß sein mag, die jetzt anhängigen Klagen dafür zu nutzen, um der Europäischen Union in einer ‚Solange III‘-Entscheidung noch rasch den einen oder anderen verfassungsrechtlichen Grundsatz ins Stammbuch zu schreiben: Dies ist dafür der falsche Zeitpunkt. Wenn man die seit Jahren gerade von Deutschland befürwortete politische Reform der Europäischen Union und die vom BVerfG immer wieder eingeforderten parlamentarischen und rechtsstaatlichen Verbesserungen des europäischen Entscheidungsprozesses trotz des negativen Ausgangs des irischen Referendums doch noch zu einem erfolgreichen Abschluss bringen will, dann muss die deutsche Europapolitik in den kommenden Monaten mehr denn je handlungsfähig sein. Dann sollte das Verfassungsge-

85 Vgl. hierzu Peter Gauweiler: Bundesverfassungsgericht: Keine Ratifizierung der EU-Verfassung in absehbarer Zeit. EU-Verfassung aller Voraussicht nach auch in Deutschland gescheitert, Pressemitteilung, 31.10.2008, abrufbar unter: http://www.peter-gauweiler.de/pdf/PresseerklaerungEUVerfassung31.10.06.pdf (letzter Zugriff: 09.07.2008); Karl Albrecht Schachtschneider: Der Vertrag von Lissabon, S. 1, abrufbar unter: http://www.ka-schachtschneider.de/Schriften/Dokumente-herunterladen/Pelagius1.pdf (letzter Zugriff: 09.07.2008): „Nachdem der Vertrag über eine Verfassung für Europa von 2004, der Verfassungsvertrag, in Frankreich und in den Niederlanden durch Volksabstimmungen und in Deutschland wegen der von mir vertretenen Verfassungsbeschwerde des Bundestagsabgeordneten Dr. Peter Gauweiler gescheitert ist.“

86 Nach der bisher geltenden Rechtslage (Nizza-Vertrag) ist die gerichtliche Kontrolle der sogenannten ‚Dritten Säule‘ der EU mehrfach beschränkt: Natürliche und juristische Personen können keine Individualklagen gegen in der ‚Dritten Säule‘ gefasste Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse erheben; nationale Gerichte sind in ihrem Recht, Vorabentscheidungsersuchen an den Europäischen Gerichtshof zu richten, begrenzt; und die Kommission hat nicht die Möglichkeit, einen Mitgliedstaat wegen vertragswidrigen Verhaltens vor dem Europäischen Gerichtshof zu verklagen. Vgl. Art. 35 EUV-Nizza. Der Vertrag von Lissabon ändert dies, indem er diese Begrenzungen ersatzlos streicht und die bisherige ‚Dritte Säule‘ in das Rechtsschutzsystem der Union (das nationale Gerichte und den Europäischen Gerichtshof umfasst) einbezieht. Vgl. den insofern ausnahmslos formulierten Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV.

richt dem Bundespräsidenten und der Bundesregierung ermöglichen, den Vertrag von Lissabon so schnell wie möglich zu ratifizieren, so wie es Bundestag und Bundesrat beschlossen haben. Nur wenn 26 der 27 Mitgliedstaaten den Vertrag von Lissabon ratifizieren, kann Irland vielleicht noch dazu bewegt werden, einen zweiten Ratifizierungsanlauf zu wagen. Andernfalls fiele die Europäische Union zurück auf die unzureichende Vertragsgrundlage von Nizza. Und das ließe für die Zukunft eines demokratischen, bürgernäheren und rechtsstaatlicheren Europas wenig Gutes erwarten.

Südosteuropa aktuell

Vergleich der EU-Tauglichkeit von Kroatien und Bosnien-Herzegowina
Von Franziska Pommer
2008, 226 S., brosch., 44,– €,
ISBN 978-3-8329-3644-0

Slowenien – Ein Grenzland mit Vorbildfunktion
Von Andreas Veres
2008, 323 S., brosch., 69,– €,
ISBN 978-3-8329-3645-7
(Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 190)

Sicherheitspolitik im Südkaukasus
Zwischen balancing, Demokratisierung und zögerlicher Regimebildung
Von Franz Eder
2008, 252 S., brosch., 46,– €,
ISBN 978-3-8329-3581-8
(Nomos Universitätsschriften – Politik, Bd. 155)

Konfliktbeilegung durch Europäisierung?
Zypernfrage, Ägäis-Konflikt und griechisch-mazedonischer Namensstreit
Von Heinz-Jürgen Axt, Oliver Schwarz und Simon Wiegand
2008, 285 S., brosch., 39,– €,
ISBN 978-3-8329-3606-8

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

Nomos

Die französische EU-Ratspräsidentschaft 2008 – zwischen aktuellem Krisenmanagement und strategischer Weichenstellung

*Hans Stark**

Wären die von der Gemeinschaft über Jahrzehnte massiv aufgepäppelten Iren nicht erneut der Versuchung erlegen, einen EU-Vertrag per Referendum abzulehnen, hätte am 1. Juli 2008 die letzte ‚klassische' EU-Ratspräsidentschaft begonnen. Die Ironie der Geschichte wollte es, dass die Präsidentschaft von dem Land übernommen wird, dem in erster Linie die Einführung des Europäischen Rates 1974 zu verdanken ist. Nicht zuletzt aus diesem Grund wird in Frankreich der Europapolitik in diesem Jahr eine große Aufmerksamkeit zuteil. Aber das immense Medienecho, das die französische Ratspräsidentschaft an der Seine bereits ausgelöst hat, erklärt sich auch durch andere Gründe. Dem Kreis sowohl der ‚großen' EU-Mitgliedstaaten als auch dem der Gründungsmitglieder zugehörig, geht Frankreich von der Grundannahme aus, dass es über eine im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten historisch und politisch höhere Legitimität verfügt, eine Legitimität, die es ihm zur Aufgabe macht, in Teilbereichen wichtige Akzente zu setzen und der Europäischen Union neuen Schwung zu verleihen.

Frankreich ist sich aber auch der Tatsache bewusst, dass der Erfolg seiner ‚Mission' inzwischen mehr als ungewiss ist. Die ‚historische' Legitimität, auf die sich Paris stützen zu können glaubt, hat zum einen durch den negativen Ausgang des EU-Verfassungsreferendums im Mai 2005 in vielen EU-Mitgliedstaaten erheblich an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Daran hat auch der Präsidentenwechsel im Élysée Palast im Jahr 2007 sowie der Einsatz Sarkozys für die Unterzeichnung und die reibungslose Ratifizierung des Vertrages von Lissabon in Frankreich wenig geändert. Hinzu kommt die Haltung der französischen Bevölkerung zur Europäischen Union, die, was die Kernfragen zukünftiger Erweiterungen und zunehmender Integration anbelangt, überwiegend skeptisch eingestellt ist. Ein Referendum über den Vertrag von Lissabon hätte mit Sicherheit das gleiche Ergebnis zur Folge gehabt wie das Verfassungsreferendum 2005. [1] Somit sollte die französische Ratspräsidentschaft auch dazu dienen, die Franzosen mit der Europäischen Union ‚zu versöhnen' und an den positiven Grundkonsens wieder anzuknüpfen, der bis in die späten 1980er Jahre vorherrschte.

Dieser pädagogische Aspekt lässt sich aber nur vor dem Hintergrund einer erfolgreichen Ratspräsidentschaft realisieren, die ihrerseits in großem Maße von der Außendarstellung der französischen Europapolitik abhängt. Hier besteht besonderer Handlungsbedarf. Paris wird stets mit dem Vorwurf der ‚Arroganz' konfrontiert, was in Frankreich zu einer Fülle von Diskussionen und Stellungnahmen geführt hat. Dass sich die slowenische Regierung attestierte, dass ihre Ratspräsidentschaft zwar nicht so grandios (wie die französische), dafür aber effizient(er) ausfallen wird, passt in dieses Bild von einem Frankreich, das noch immer von vergangener Größe und Führungsmacht träumt, viel verspricht, wenig hält und im Zweifel unilateral agiert.

---

* Dr. Hans Stark, Leiter des Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa), Institut français des relations internationales (Ifri); Dozent für europäische Geschichte an der Universität Paris 3, Sorbonne Nouvelle.

1 Michel Brulé: Les Français et l'Europe: une question de leadership, in: Sociétal 2/2008, S. 61-65.

Die Vorbereitungsphase der französischen EU-Ratspräsidentschaft

Um diese Perzeptionen zu entkräften,[2] bemüht sich die neue Führung in Paris darum, sowohl in der Form als auch im Inhalt Akzente zu setzen, die sich bewusst von der Europapolitik ihrer Vorgänger abgrenzen. Scheute Frankreich unter Jacques Chirac keine Auseinandersetzung mit den ‚kleinen' EU-Mitgliedstaaten, so geht Frankreich heute ganz bewusst auf alle EU-Mitgliedstaaten zu. Präsident Sarkozy und sein Regierungschef François Fillon haben in den letzten Wochen 22 der 26 EU-Partnerländer besucht.[3] Eine symbolisch herausragende Wirkung hatten die Gipfeltreffen in London und Warschau, die auch dazu dienten, die 2003 bei der Auseinandersetzung um den Irak-Krieg entstandenen Gräben zu überwinden sowie Frankreichs Präsenz in Osteuropa [4] und die französisch-britische *entente formidable*, die Sarkozy während seines Besuches in London Ende März 2008 angekündigt hat, [5] zu unterstreichen. Nicht zuletzt zeugt diese Kontaktaufnahme aber auch von dem Entschluss, nicht mehr zwischen alten und neuen beziehungsweise ‚großen' und ‚kleinen' EU-Mitgliedstaaten zu unterscheiden und von dem Bemühen um neue bilaterale Allianzen. Diese sollen den von Frankreich inzwischen akzeptierten Bedeutungsverlust des ‚deutsch-französischen Motors' in der EU der 27 kompensieren.[6] Das bedeutet nicht, dass Frankreich etwa mit Polen oder Großbritannien eine Gegenmacht zu Deutschland in der Europäischen Union aufzubauen gedenkt. Aber die Strategie, sich aus der als zu einseitig empfundenen Abhängigkeit von der als zu dominierend wahrgenommenen ‚Zentralmacht Deutschland' zu befreien, ist unverkennbar.

Ob das sichtliche Bemühen um neue Partnerschaften ausreichen wird, der französischen Ratspräsidentschaft zum Erfolg zu verhelfen, muss einstweilen dahingestellt bleiben. Die Kampagne der Sympathiewerbung konnte zudem eine Reihe von Unstimmigkeiten zwischen Paris und Brüssel sowie den übrigen EU-Partnern nicht verdecken. Offenen Dissens gibt es erneut in der Wirtschafts- und Währungspolitik, wovon die harsche Kritik Sarkozys an Jean-Claude Trichet und an der Währungspolitik der Europäischen Zentralbank ebenso zeugte, wie die Weigerung des Präsidenten, die Auflagen des Stabilitätspaktes einzuhalten. Die Tatsache, dass die Europäische Kommission Frankreich nur einen Monat vor Beginn seiner Ratspräsidentschaft ‚empfohlen' hat, sein Haushaltsdefizit abzubauen und Strukturreformen in Angriff zu nehmen, ist ein weiterer Hinweis auf die nach wie vor bestehenden Spannungen zwischen Brüssel und Paris. [7] Auch die Affäre um die bulgarischen Krankenschwestern, die darauf folgende Hofierung Libyens sowie die Parteinahme Frankreichs für den tschadischen Staatschef Idriss Déby während des Putschversuchs in N'Djamena Anfang Februar 2008 haben bei den EU-Partnern Irritationen ausgelöst.[8]

Vor allem aber haben das Ausbrechen Frankreichs aus den Strukturen des Barcelona-Prozesses, die einseitige Ankündigung einer auf die Anrainerstaaten beschränkten aber mit EU-Mitteln finanzierten Mittelmeerunion und das anschließende, sich über mehrere Monate hin-

---

2 Agence Reuter: UE – Kouchner promet une présidence française sans arrogance, 13.05.2008.

3 Von diesen Besuchen waren nur die Slowakei, Litauen, Irland (wegen des Referendums) und Slowenien (zu Lubljana gab es ohnehin ständige Kontakte) ausgeschlossen. Vgl. Christophe Schmidt: Présidence française de l'UE: un marathon de visites pour Sarkozy et Fillon, in: Agence France Press, 25.05.2008.

4 Bei seinem Besuch in Warschau hat Sarkozy angekündigt, Frankreichs Grenzen für osteuropäische Arbeitnehmer zu öffnen. Vgl. International Herald Tribune: France to welcome east EU labor, 29.05.2008.

5 Vgl. Andrea Morawski: Sarkozy et Brown lancent "l'Entente formidable", in: La Tribune, 27.03.2008.

6 Interview mit Jean-Pierre Jouyet: Si la relation franco-allemande est nécessaire, elle n'est pas suffisante, in: Sociétal 2/2008, S. 26-30.

7 Vgl. La Tribune: La Commission européenne tance la France sur son déficit budgétaire, 28.05.2008.

8 Vgl. Frédéric Charillon: Les enjeux de la présidence française de l'Union européenne: opportunités et limites, in: La revue internationale et stratégique 69/2008, S. 161-167.

ziehende diplomatische Hickhack um dieses Pariser Prestigeobjekt für erhebliche Spannungen sowohl in der Europäischen Union als auch und vor allem zwischen Deutschland und Frankreich gesorgt. Auch wenn auf deutschen Druck hin Mitte März 2008 in dieser Frage ein Kompromiss erzielt werden konnte, ist nicht auszuschließen, dass die ehrgeizige Initiative der Union für das Mittelmeer auch in den kommenden Monaten für Konfliktstoff sorgen wird. Trotz erheblicher Bemühungen um Gespräche und Einflußnahme stand die Vorbereitungsphase der französischen Ratspräsidentschaft somit unter einem ungünstigen Stern. Dass sich Paris dennoch Hoffnungen auf einen positiven Abschluss des zweiten Halbjahrs 2008 macht, hängt jedoch mit der Tatsache zusammen, dass sich Paris nicht nur akribisch auf die Außendarstellung seiner Ratspräsidentschaft vorbereitet hat, sondern vor allem auch auf deren Inhalte.

Vier Hochzeiten (und ein Todesfall?)

Letztere wurden spätestens Anfang Januar 2008 offiziell bekanntgegeben und auf vier strategisch wichtige Domänen ausgerichtet. So kündigte Präsident Sarkozy in einer Pressekonferenz am 8. Januar 2008 seine Zielsetzung an, dass „die EU nach der französischen Ratspräsidentschaft über eine Einwanderungs-, eine Verteidigungs-, eine Energie- und eine Umweltpolitik verfügen werde".[9] Überraschenderweise hat Sarkozy in diesem Zusammenhang die Tatsache nicht erwähnt, dass die Europäische Union auf diesen vier Feldern bereits über gemeinsame Politiken verfügt, ganz abgesehen davon, dass es sicher vermessen wäre, eine komplette Vergemeinschaftung dieser Bereiche im Laufe einer einzigen Präsidentschaft zu erwarten. Fünfter Schwerpunkt ist die Union für das Mittelmeer, die ursprünglich außerhalb der EU-Strukturen konzipiert war, nun aber durch ihre feierliche Eröffnung am 13. Juli 2008 in Paris unter Mitwirkung aller EU-Mitgliedstaaten fester Bestandteil der französischen Präsidentschaftsagenda geworden ist. Die Wahl der Franzosen ist somit auf fünf hochsensible und für die Zukunft Europas sicher entscheidende Politikfelder gefallen, die sich zwar seit Jahren schon im Fluss befinden, aber zweifellos entwicklungsbedürftig sind beziehungsweise klare Defizite aufweisen.

Die Notwendigkeit einer europäischen Einwanderungspolitik stellt sich spätestens seit der Einführung des Schengener Abkommens 1985 und dessen Ausdehnung auf neun weitere Staaten zu Beginn diesen Jahres. Da die Bekämpfung der illegalen Einwanderung innenpolitisch einen hohen Stellenwert in Frankreich hat, verwundert es nicht, dass sich Paris darum bemüht, die Einwanderungspolitik seiner EU-Partner mit der eigenen in Einklang zu bringen – insbesondere vor dem Hintergrund einer massenhaften Legalisierung illegaler Einwanderer, wie dies etwa in Spanien vorgenommen wurde. Um illegalen Einwanderern die Aufnahme in EU-Europa zu erschweren, plant Frankreich während seiner Ratspräsidentschaft die Verabschiedung eines ‚europäischen Einwanderungspaktes' durch die Staats- und Regierungschefs.[10] Paris plant weiterhin eine Verschärfung der Kontrolle der Außengrenzen, eine Aufwertung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, eine verbesserte Abschiebepraxis illegaler Einwanderer durch effektivere Rückführungsabkommen mit Drittstaaten sowie härtere Bedingungen für legale Einwanderer beziehungsweise deren stärkere Kontrolle (Visa sollen ab 2011 nur noch mit biometrischen Daten gewährt werden), und schließlich plädiert Frankreich auch für eine gemeinsame Asylpolitik.[11] Ob dieser Vorstoß den ge-

9 Vgl. Agence Europe: Nicolas Sarkozy se fait l'avocat d'une Europe protectrice, 09.01.2008, S. 6.
10 Vgl. Philippe Setton: Les enjeux de la présidence française du Conseil de l'Union européenne en matière migratoire, in: Regards sur l'actualité 340/2008, S. 29-39.
11 Fidelius Schmid: Sarkozy will Europa abschotten, in: Financial Times Deutschland, 29.05.2008.

wünschten Erfolg haben wird, ist noch ungewiss. Einwanderungspolitik ist nicht nur ein politisch sehr sensibler Bereich, sondern auch fester Bestandteil der nationalen Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten, die zudem nicht alle über das gleiche demographische Wachstum wie Frankreich verfügen und zum Teil auch eine grundsätzlich andere Haltung als Frankreich gegenüber der Problematik legaler und illegaler Einwanderung einnehmen.

Ähnlich ehrgeizige Ziele verfolgt Sarkozy in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die zu den traditionell von Frankreich bevorzugten EU-Politikfeldern gehört. Paris plädiert für konkrete Zielvorgaben, die für alle Mitgliedstaaten verpflichtend sein sollen, um die zivilen und militärischen Kapazitäten des europäischen Krisenmanagements zu erhöhen. Konkret schwebt Frankreich die Schaffung einer europäischen Marine-Luftfahrt-Gruppe oder eine gemeinsame Flotte aus Militärflugzeugen des Typs A400M für den strategischen Truppen- und Materialtransport vor. Unter anderem wünscht sich Frankreich auch einen gemeinsamen Markt für die Rüstungs- und Verteidigungsindustrie und eine Aufwertung der Europäischen Verteidigungsagentur. Paris spricht sich für ein koordiniertes Vorgehen bei der Evakuierung von EU-Bürgern aus Drittstaaten aus, für eine Zusammenlegung der Verteidigungsausgaben einzelner EU-Mitgliedstaaten und eine Konkretisierung des Konzeptes der permanenten strukturierten Zusammenarbeit. Des Weiteren setzt sich Frankreich, das im Juni 2008 ein neues Weißbuch veröffentlicht hat, für eine Überarbeitung der europäischen Sicherheitsstrategie ein. Aus Pariser Sicht muss sie an die seit 2003 durch die EU-Osterweiterung, die Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie insbesondere durch die Entwicklungen in Moskau und Washington eingetretenen geopolitischen Veränderungen angepasst werden.[12]

Hintergrund dieser Initiative ist die anhaltende Unzufriedenheit Frankreichs mit der Bilanz der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zehn Jahre nach dem französisch-britischen Gipfel von Saint-Malo. [13] Die Kritik Frankreichs an der ESVP steigerte sich noch im Zusammenhang mit der zögernden Bereitstellung von Soldaten für die Operation „EUFOR Tchad/RCA“ unter der Leitung Frankreichs. Paris kritisiert insbesondere die Zurückhaltung Deutschlands und dessen unzureichende Verteidigungsausgaben sowie die Tatsache, dass Großbritannien sich seit dem Beginn des Irakkrieges praktisch an keiner EU-Mission mehr beteiligt und den institutionellen Ausbau der ESVP nach Kräften behindert, insbesondere im Hinblick auf autonome Planungskapazitäten und den Ausbau der Europäischen Verteidigungsagentur. Einerseits ist sich Frankreich natürlich der Tatsache bewusst, dass diese Hindernisse Berlin und London betreffend nicht von heute auf morgen aus der Welt zu schaffen sind.[14] Andererseits muss es seinen Ambitionen gegenüber den beiden wichtigsten ESVP-Partnern aber auch keine Zügel mehr anlegen. Der Vorwurf, Paris wolle gegen den Willen der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten die ESVP zum Zwecke der ‚Einhegung‘ amerikanischer Macht instrumentalisieren, ist durch die angekündigte Rückkehr Frankreichs in die integrierte militärische Struktur der NATO haltlos geworden und dient Deutschland und Großbritannien somit auch nicht mehr als Alibi, um die eigenen Unzulänglichkeiten im Rahmen der ESVP zu kaschieren.

In der Energiepolitik nimmt Frankreich traditionell eine Sonderstellung ein. Auch wenn es vom erneuten Ölschock natürlich genauso betroffen ist wie seine Partner, verfügt Frankreich als zweitgrößte Atommacht über eine größere Unabhängigkeit in der Energiepolitik

12 Agence Europe: La présidence française va rouvrir le chantier de la défense européenne, 05.06.2008, S. 6.

13 Vgl. Hans Stark: France and ESDP, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): The Big 3 and ESDP. France, Germany and the United Kingdom, European Foreign and Security Policy Nr. 5, Gütersloh 2006, S. 11–21.

14 Interview mit Nicole Gnesotto: La défense européenne comme priorité de la présidence française, in: La revue internationale et stratégique 69/2008, S. 153-159.

(Frankreich verfügt über 58 der 440 weltweit existierenden Atomanlagen) und sieht dementsprechend in der Atomenergie das entscheidende Instrument, um eine Diversifizierung und Sicherheit der Versorgung zu gewährleisten. Erdgas wird hauptsächlich aus Algerien bezogen, was Frankreich, anders als Deutschland, von Russland energiepolitisch unabhängig macht. Dennoch setzt sich Frankreich für ein gemeinsames Vorgehen und verstärkte Transparenz in den Bereichen ‚Versorgungssicherheit' gegenüber Drittstaaten ein. In diesem Zusammenhang plädiert Frankreich für den Abschluss eines strategischen Partnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Union und Russland, das insbesondere auf die Problematik der Energieversorgung zugeschnitten sein soll. [15] Eingeschränkt wird die auf Europa ausgerichtete Energiepolitik durch Frankreichs Streit mit Brüssel über das dritte Energiepaket der Kommission. Ebenso wie Deutschland (und andere EU-Mitgliedstaaten) lehnt Frankreich die Pläne der Kommission ab, eine funktionale Trennung der Erzeugungs- und Verteilungsaktivitäten von Energiekonzernen vorzunehmen (die sogenannte ‚eigentumsrechtliche Entflechtung'). Paris befürwortet einen ‚flexibleren' Ansatz, der darin besteht, dass Regulierungsbehörden energieproduzierende Unternehmen nur ‚bitten' könnten, ihre Übertragungsleitungen aufzugeben und Netz- und Infrastrukturverbesserungen in Angriff zu nehmen.

Aus französischer Sicht gehört Atomkraft, ebenso wie die Wind- und Sonnenenergie, zu den erneuerbaren Energiequellen und sollte auch einen entsprechenden Platz im Kampf gegen den Klimawandel einnehmen. Der hohe Anteil der Atomkraft am Energieverbrauch in Frankreich erleichtert es dem Land erheblich, die im März 2007 beschlossenen EU-Klimaschutzziele einzuhalten und die CO_2-Emissionen landesweit um 20 Prozent zu reduzieren. So verwundert es nicht, dass Frankreich den Umweltschutz zu einer nationalen Priorität erklärt hat (im Rahmen der Vereinbarung „Grenelle de l'environnement") und auch die Europäische Union zu einem weltweiten Vorbild für Umweltschutz zu machen gedenkt.[16] In diesem Zusammenhang beabsichtigt Frankreich, seine Ratspräsidentschaft zu nutzen, um Einfluss auf die kommende UN-Klimakonferenz auszuüben, die im Dezember 2008 in Polen stattfinden wird und auf der der Abschluss eines Nachfolgeabkommens für das Kyoto-Protokoll angestrebt wird. Des Weiteren wird unter der französischen Ratspräsidentschaft eine Einigung über das ‚Energie- und Klimapaket' erwartet, das die Kommission mit dem Ziel einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 Prozent im Januar 2008 vorgelegt hat. Die Grenze des Erträglichen wird allerdings, wie auch in der Energiepolitik, aus französischer Sicht dann überschritten, wenn Klimaschutzmaßnahmen, die auf EU-Ebene beschlossen wurden, der Wettbewerbsfähigkeit französischer Unternehmen zu schaden drohen. Vor diesem Hintergrund ist auch der Anfang Juni 2008 erfolgte deutsch-französische Kompromiss über die Klimaschutzvorgaben für die Autoindustrie zu sehen, der den Industrieinteressen beider Länder, und insbesondere Deutschlands, erheblich entgegenkommt.[17]

Unvollständig wäre dieses Panorama ohne den Hinweis auf das französische Projekt einer Mittelmeerunion, das ursprünglich nicht zu den angekündigten Schwerpunkten gehörte, letztere aber mittlerweile doch arg an den Rand gedrückt hat. Von dem ursprünglichen Projekt, einer Union der Mittelmeeranrainerstaaten ohne Beteiligung der nördlichen und östlichen EU-Mitgliedstaaten, ist dank deutschen Drucks nicht viel übrig geblieben. Es handelt sich beinahe

15 Agence Reuter: La France veut faire avancer le partenariat UE-Russie, 29.05.2008.

16 Vgl. Jean Lamy: Les enjeux de la présidence française du Conseil de l'Union Europénne en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique, in: Regards sur l'actualité 340/2008, S. 17-27.

17 Nico Fried/Cerstin Gammelin: Durchbruch im Abgase-Streit, in: Süddeutsche Zeitung, 09.06.2008.

um einen Todesfall. Denn der Anfang März 2008 erreichte Kompromiss – eine sich auf konkrete Projekte[18] beschränkende Union *für* das Mittelmeer im Rahmen des bestehenden und von Frankreich heftig kritisierten Barcelona-Prozesses – bleibt weit hinter den von Sarkozy ursprünglich anvisierten Zielen zurück. [19] Insbesondere die Kommission hat der von Frankreich im Rahmen der Union für das Mittelmeer gewünschten Führungsrolle der südlichen und nördlichen Mittelmeeranrainerstaaten einen Riegel vorgeschoben. In ihrer Mitteilung vom 20. Mai 2008 regte die Europäische Kommission an, die zukünftige Ko-Präsidentschaft der Union für das Mittelmeer nicht einem EU-Mittelmeerstaat zu übertragen, sondern bei den für die Außenbeziehungen zuständigen Gemeinschaftsstrukturen anzusiedeln. [20] Auch bei der Frage der Lokalisierung des zukünftigen Sekretariats der Union für das Mittelmeer könnte die Wahl auf Brüssel und nicht, wie von Frankreich schon inoffiziell angekündigt, auf Tunis fallen. Schwer in diesem Zusammenhang wiegt die Tatsache, dass das Kommissionspapier sowohl von der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten als auch vom Europäischen Parlament begrüßt wurde.[21] Vor allem aber leidet das gesamte Projekt, wie übrigens auch der zurecht von Paris kritisierte Barcelona-Prozess, unter anderem an der ungelösten Palästina-Frage und der damit zusammenhängenden Nichtanerkennung Israels durch seine Nachbarn sowie am anhaltenden Autoritarismus und der wirtschaftlichen Rückständigkeit der südlichen Mittelmeerstaaten. Diese sind vielmehr an gesonderten bilateralen Beziehungen mit der Europäischen Union als an vertieften Handelsbeziehungen untereinander interessiert – ganz zu schweigen von der demographischen Situation dieser Länder und dem daraus folgenden Migrationsdruck, vor dem sich Frankreich ja gerade durch eine zunehmend repressive Einwanderungspolitik zu schützen versucht. So könnte sich die Union für das Mittelmeer als eine Totgeburt entpuppen, die Paris erneut dazu antreiben könnte, wieder auf die unilaterale Karte zu setzen.

Ausblick

Frankreich tritt seine Ratspräsidentschaft unter höchst schwierigen Umständen an. Zum einen hat sich Paris sehr hohe, vielleicht sogar zu hohe Ziele gesetzt. Zum anderen trägt das Nein der Iren vom 12. Juni 2008 zu einer erheblichen Verwirrung bei, was den weiteren Verlauf des Ratifikationsprozesses und das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages betrifft. Beides sollte ursprünglich ja unter der französischen Ratspräsidentschaft geklärt werden. Frankreich muss daher nun eine EU-Krise meistern, die jener ähnelt, die das französische Nein 2005 provoziert hat. Gleichzeitig müssen aber noch im zweiten Halbjahr 2008 eine Reihe von Weichen für Entscheidungen gestellt werden, die 2009 anstehen (sollten). Dies betrifft in erster Linie die Reform der Gemeinsame Agrarpolitik und die Neuausrichtung des kommenden EU-Budgets, aber auch wichtige Personalentscheidungen in Bezug auf den Vorsitz der Kommission, den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aber auch, im Vorgriff auf den Lissabonner Vertrag, die Kandidatenauswahl für das neue Amt des Präsidenten des Europäischen Rates. Frankreich (und die Europäische Union) stehen vor enormen Herausforderungen, aber wie Napoléon schon zu sagen pflegte, ‚l'impossible n'est pas français'.

---

18 Im Mittelpunkt der Union für das Mittelmeer stehen insbesondere die Sanierung des Mittelmeers, die Festlegung schneller maritimer Handels- und Transportrouten, die Zusammenarbeit im Bereich der Solarenergie sowie eine intensivere Wissenschaftskooperation.

19 Vgl. Daniela Schwarzer/Isabelle Werenfels: Formelkompromiss ums Mittelmeer, in: SWP-Aktuell 24/2008.

20 Agence Europe: La Commission répond au Conseil européen et dilue totalement le Projet français d'Union pour la Méditerrannée, 21.05.2008, S. 4.

21 Vgl. Agence Europe: In hushed voices partner countries support Commission against Paris but regret absence of genuine concertation, 27.05.2008, S. 8; Agence Europe: Draft resolution on Union for Mediterranean, 03.06.2008, S. 4.

Herausforderung partizipative europäische Demokratie: Zivilgesellschaft und direkte Demokratie im Vertrag von Lissabon

*Jo Leinen und Jan Kreutz**

Mit dem Ausgang des irischen Referendums zum Vertrag von Lissabon hat erneut in einem Mitgliedstaat eine Volksabstimmung eine Blockade für die Verwirklichung der EU-Reform provoziert. Wie in Frankreich und den Niederlanden war ein wichtiges Argument der Gegner, man fühle sich von den Politikern nicht verstanden und werde nicht mitgenommen beim europäischen Integrationsprojekt. Erneut erleben wir das Paradox, dass ein Vertrag, mit dem die Europäische Union demokratischer werden soll, mit dem Argument abgelehnt wird, Europa sei nicht demokratisch genug. Dabei werden viele der Kritikpunkte, welche von den Gegnern angesprochen wurden, mit dem neuen Vertrag ausgeräumt.

Die Kritik in Irland bezog sich unter anderem auch darauf, dass Politik über die Köpfe der Bürger hinweg gemacht werde und zu wenige Einfluss- und Partizipationsmöglichkeiten existieren. Viel zu wenig wurde in der irischen Debatte darauf eingegangen, dass die Europäische Union auf einem guten Weg ist, sich zur weltweit ersten Demokratie auf transnationaler Ebene zu entwickeln. Mit dem Vertrag von Lissabon ist in dieser Hinsicht ein großer Fortschritt gelungen. Die Bürgerinnen und Bürger erhalten mehr Rechte und alle Bürgerkammern – die nationalen Parlamente wie das Europäische Parlament – werden gestärkt. Die Europäische Union wird zudem handlungsfähiger und besser die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigen: Sie wird eine wichtigere Rolle in der Welt spielen, Probleme wie Energieknappheit und Klimawandel werden schneller gelöst werden können, die Justiz- und Innenpolitik wird europäisiert.[1] Sowohl die Input- als auch die Output-Legitimation der Europäischen Union werden mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages gestärkt.

Der Vertrag von Lissabon ist mit dem irischen ‚Nein' nicht gescheitert. Der Ratifizierungsprozess wird weiter fortgesetzt und auch für Irland bieten sich Lösungsoptionen an.[2] Daher ist es wichtig, sich bereits heute Gedanken über die Umsetzung der einzelnen Vertragsbestimmungen zu machen, von denen viele auch ohne eine Änderung der Verträge in Kraft gesetzt werden können. Ein wichtiger Aspekt ist in dieser Hinsicht das in Artikel 11 des neuen EU-Vertrages eingeführte Prinzip der partizipativen Demokratie.[3] Insbesondere das europäische Bürgerbegehren wird viel Aufmerksamkeit erhalten.[4] Darüber hinaus wird in diesem Artikel ein offener, transparenter und regelmäßiger Dialog zwischen den EU-In-

---

* Jo Leinen, MdEP, Vorsitzender des Verfassungsausschusses im Europäischen Parlament.
Jan Kreutz, Wissenschaftlicher Assistent von Jo Leinen, ehemaliges Vorstandsmitglied des Europäischen Jugendforums.

1 Zu den Fortschritten des Vertrages von Lissabon siehe Jo Leinen: Die Gewinner des neuen Europa-Vertrages, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Internationale Politikanalyse, Bonn/Berlin 2008.

2 Siehe Jo Leinen/Jan Kreutz: Das irische ‚Nein' zum Vertrag von Lissabon: Optionen für die Lösung der neuen Krise, in diesem Band, S. 307–311.

3 Die Nummerierung bezieht sich auf die Konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.

4 Das europäische Bürgerbegehren wurde nicht nur von vielen Nichtregierungsorganisationen (NROs) begrüßt, sondern war auch in den Medien ein häufiges Thema. Unter anderem: Lissabonner Vertrag bietet neue Einflussnahme. Kleine Parteien und Gruppen setzen auf Bürgerbegehren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung,

stitutionen und der Zivilgesellschaft festgeschrieben. Wie viele andere Aspekte des neuen Vertrages sind die Formulierungen zur partizipativen Demokratie jedoch vage gehalten. Es muss geklärt werden, wie genau partizipative Demokratie gestaltet und umgesetzt werden kann. Das Konzept ‚partizipative Demokratie' auf europäischer Ebene präzise zu definieren, ist nicht leicht.[5] Im vorliegenden Beitrag wird – analog zum Vertrag von Lissabon – unter partizipativer Demokratie vor allem der Dialog zwischen den EU-Institutionen und der Zivilgesellschaft sowie die Einbeziehung direktdemokratischer Elemente verstanden.

Partizipative Demokratie ergänzt die repräsentative Demokratie, ersetzt sie aber nicht

Der Weg zu einer genuinen europäischen Demokratie ist lang und steinig. Die Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten haben wenig Interesse, ihre Macht abzugeben. Vielen Bürgern ist der Prozess der europäischen Integration verständlicherweise zu langsam und zu kompliziert. Und die Wissenschaft hat sich nicht immer leicht damit getan, den Demokratiebegriff vom Nationalstaat zu entkoppeln.[6]

Der Aufbau einer europäischen Demokratie ist im Laufe der letzten fünfzig Jahre bereits weit vorangeschritten. Ausgehend von der Vision von Opfern und Gegnern des totalitären Nationalismus hat sich die Idee der Integration europäischer Nationalstaaten in der Gründung der europäischen Gemeinschaften materialisiert, die schrittweise zur supranationalen Organisation ‚Europäische Union' ausgebaut wurden. Bei jedem Integrationsschritt wurde mehr Demokratie gewagt, was insbesondere die Entwicklung der parlamentarischen Versammlung zum direkt gewählten Europäischen Parlament verdeutlicht.

Während die repräsentative Demokratie schrittweise gestärkt wurde, ein Prozess der mit dem Vertrag von Lissabon weiter vorangebracht wird, hat sich die Idee einer partizipativen Demokratie nicht so schnell durchsetzen können. Seit Anbeginn der Europäischen Gemeinschaft (EG) besteht ein Wirtschafts- und Sozialausschuss, der sich aus Vertretern der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner zusammensetzt und die EU-Institutionen beraten soll.[7] Dieser hat aber eine eher schwache Stellung innerhalb der Europäischen Union, ist nicht ausreichend demokratisch legitimiert, vertritt neben zivilgesellschaftlichen Akteuren auch Wirtschaftsinteressen und ist damit nicht repräsentativ für die europäische Zivilgesellschaft.[8] Dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission sind die Notwendigkeit

---

20.05.2008; Europa nützt und schützt uns, in: Die Presse, 27.12.2007; Recht auf Bürgerpetition und gute Verwaltung. Was der europäische Reformvertrag den Menschen bringt, in: Agence France-Presse, 12.12.2007; Europa gibt sich ein neues Fundament, in: Hamburger Abendblatt, 20.10.2007.

5 Es gibt keine einheitliche Definition von „partizipativer Demokratie" im europäischen Kontext. Bei Alex Warleigh-Lack heißt es dazu: „the EU is still in search of a political philosophy of participatory democracy". Alex Warleigh-Lack: On the path to legitimacy? The EU Citizens' Initiative right from a critical deliberativist perspective, in: Carlo Ruzza/Vincent Della Sala (Hrsg.): Governance and civil society in the European Union. Normative perspectives, Manchester 2007.

6 Ulrich Beck/Edgar Grande: Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne, Frankfurt am Main 2004, S. 33-39.

7 Mit dem Ziel der besseren Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Europapolitik wurde mit den Römischen Verträgen (1957) ein Wirtschafts- und Sozialausschuss eingerichtet.

8 Die Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses beruht auf einer sehr breiten Definition von Zivilgesellschaft. In ihm sind „repräsentative Organisationen der Unternehmer, Landwirte, Arbeitnehmer, freien Berufe, Sozialwirtschaft und Verbraucher" (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Präsentation, Brüssel, Folie 4, abrufbar unter: http://www.eesc.europa.eu/organisation/how/docs/presentation/presentation-cese-de.ppt (letzter Zugriff: 28.05.2008)) vertreten. Erst seit 2004 gibt es eine ‚Liaison Group', in der europäische NROs und NRO-Netzwerke vertreten sind. Laut Selbstverständnis des Europäischen Wirtschafts- und So-

und der Wert eines regelmäßigen Dialogs mit der Zivilgesellschaft durchaus bewusst. Es gibt eine Vielzahl von direkten Kontakten zwischen beiden Institutionen und Vertretern der Zivilgesellschaft. Es werden regelmäßige Anhörungen und Workshops organisiert, um den zivilgesellschaftlichen Vertretern die Möglichkeit zu geben, Einfluss auf die Gestaltung europäischer Politik auszuüben. Dabei kann aber noch nicht von einem permanenten und strukturierten Dialog gesprochen werden. Die Effektivität und die Ergebnisse des bisherigen ‚Zivilen Dialogs' werden sowohl von den Institutionen als auch von Vertretern der Zivilgesellschaft kritisch hinterfragt.[9] Kritisiert wird auch, dass sich der Ministerrat nicht der Notwendigkeit von direkten Kontakten zur Zivilgesellschaft bewusst zu sein scheint.

Es gibt eine Reihe von Gründen, die für eine Stärkung der Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen sprechen. Angesichts der Größe und der Vielfalt der Europäischen Union müssen Europaabgeordnete und andere Europapolitiker bei der Vertretung der europäischen Bürgerinteressen durch zusätzliche Akteure unterstützt werden. Ein deutscher Europaabgeordneter muss circa 850.000 Bürger vertreten.[10] Hinzu kommt, dass die nationalen Politiker und die nationalen Medien die Unionsbürger wenig über Europapolitik informieren. Die Rückkopplung zwischen den Wünschen der Bürger und der konkreten Europapolitik kann von den Europaabgeordneten unter diesen Umständen nicht alleine geleistet werden. Ein wichtiger Akteur werden in der Zukunft europäische Parteien sein, die in den letzten Jahren eine erstaunliche Entwicklung genommen haben. Einen wichtigen Beitrag können auch Vertreter der Zivilgesellschaft leisten, um die Interessen von Unionsbürgern zu vertreten, ihre Positionen zu bündeln und an Europaabgeordnete sowie die Europäische Kommission heranzutragen. Sie sind in der Lage, eine große Zahl von Menschen in die Politikgestaltung einzubeziehen und ihnen so ein Stück weit die Möglichkeit zu eröffnen, sich am Agenda-Setting in der Europäischen Union zu beteiligen.[11]

Darüber hinaus wirkt sich der Wandel des Partizipationsverhaltens der Bürger auch in Europa aus. Viele Menschen sind eher bereit, sich in Nichtregierungsorganisationen (NROs) zu engagieren, als politischen Parteien beizutreten. Durch die Einbeziehung von großen, repräsentativen NROs in die europäische Politikgestaltung kann die Rückkopplung europäischer Entscheidungen verbessert werden.[12] Auch eine weitere Überlegung spricht für die Stärkung der partizipativen Demokratie: In einer zunehmend globalisierten und technologisch entwickelten Welt werden politische Entscheidungen immer komplexer. Die Europapolitiker sind nicht immer in der Lage, sämtliche technischen, politischen und wirtschaftlichen Hinter-

---

zialausschusses besteht seine Funktion darin, Mittler zwischen den Verwaltungsebenen und den Bürgern zu sein. Dies ist nicht identisch mit dem Anspruch des Gros der Zivilgesellschaft, gesellschaftliche Forderungen und Prioritäten in den politischen Prozess einzuspeisen. Die Vertreter des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses werden darüber hinaus von den nationalen Regierungen vorgeschlagen und vom Rat der Europäischen Union ernannt. Sie können demnach nicht selber von zivilgesellschaftlichen Vertretern gewählt werden. Vgl. zur Selbstdarstellung auch Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Der EWSA: Brücke zwischen Europa und der organisierten Zivilgesellschaft, Brüssel, abrufbar unter: http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/pdf/leaflets/CESE-2006-018-de.pdf (letzter Zugriff: 28.05.2008).

9 Vgl. Europäische Kommission: Europäisches Regieren – Ein Weisbuch, KOM(2001)428 endgültig, 25.07.2001 und Elodie Fazi/Jeremy Smith: Civil dialogue – making it work better, Studie im Auftrag der Civil Society Contact Group, Brüssel 2006, abrufbar unter: http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf (letzter Abruf: 28.05.2008).

10 Europäisches Parlament: Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, A6-0351/2007 vom 03.10.2007, Berichterstatter: Alain Lamassoure und Adrian Severin.

11 Vgl. Michèle Knodt/Barbara Finke (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2005.

12 Vgl. Stijn Smismans (Hrsg.): Civil Society and Legitimate European Governance, Cheltenham/Camberley/Northampton 2006.

gründe in ihren Politikfeldern zu erfassen. Sie sind auf externe Expertise angewiesen. Diese wird in den letzten Jahren immer häufiger von Experten in den NROs zur Verfügung gestellt.

Partizipative und repräsentative Demokratie sind keine konkurrierenden Systeme. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft kann die parlamentarischen Strukturen nicht ersetzen. Nur gewählte Abgeordnete sind von den Bürgern legitimiert, in ihrem Namen Entscheidungen zu treffen. Vertreter der Zivilgesellschaft können ihnen bei dieser Aufgabe helfen, indem sie auf spezifische gemeinsame Interessen einer großen Gruppe von Bürgern aufmerksam machen. Auch können parlamentarische Entscheidungsprozesse nur in seltenen Ausnahmefällen durch Volksabstimmungen ersetzt werden. Die Bürger wären weder in der Lage noch bereit, täglich politische Entscheidungen zu treffen. Nur eine durchdachte Verbindung von repräsentativer mit partizipativer Demokratie kann europäische Entscheidungen bürgernäher machen und die Bevölkerung in der Europäischen Union mehr für das Projekt europäische Integration begeistern![13]

Der Status quo – Dialog mit der Zivilgesellschaft heute

Schon heute spielt der Dialog mit der Zivilgesellschaft eine gewisse Rolle in der europäischen Politik. Zivilgesellschaftlichen Repräsentanten kommen drei wichtige Aufgaben zu: Agenda-Setting, Politikberatung und Rückkopplung von europapolitischen Entscheidungen zwischen EU-Institutionen und den Bürgern.

NROs sind wichtige Akteure, wenn es darum geht, neue Themen auf die europäische Politikagenda zu setzen. Debatten über Klimawandel und Verbraucherschutz wurden vor allem aufgrund der erfolgreichen Arbeit verschiedener NROs angestoßen.[14] NRO-Vertreter sind in diesen und anderen Politikbereichen zu wichtigen Akteuren geworden, um neue Themen und Problematiken im Bewusstsein von Politikern und der Öffentlichkeit zu verankern. Neben öffentlichkeitswirksamen Aktionen konzentrieren sich NROs zu diesem Zweck immer mehr auf professionelle Lobby- und Medienarbeit. Mittlerweile gibt es etliche NROs und zivilgesellschaftliche Netzwerke, die in der Lage sind, Gesetzgebung von Anfang bis Ende zu begleiten und im Interesse ihrer Mitglieder zu beeinflussen.[15]

In der Europäischen Union sind die Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Akteure, verlässliche und verhältnismäßig neutrale Informationen bereitzustellen, von zunehmender Bedeutung. Insbesondere in der Außen- und Entwicklungspolitik stützen sich Politiker und EU-Beamte auf Informationen von Organisationen wie Amnesty International und Transparency International.[16] Aber auch in der europäischen Innenpolitik – von Umweltpolitik bis Verbraucherschutz – sind die EU-Institutionen auf die Expertise von spezialisierten NROs angewiesen, beispielsweise dem Europäischen Umweltbüro und dem Europäischen Verbraucherschutzverband. Eine besondere Rolle spielen die Sozialpartner, die insbesondere im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik agieren und das Recht haben, Gesetzesinitiativen ein-

---

13 Andreas Gross: Die EU und die Direkte Demokratie: Ewig unvereinbar oder gar aufeinander angewiesen?, in: Luzius Mader/Ulrich Karpen (Hrsg.): The Participation of Civil Society in the Legislative Process, Baden-Baden 2005, S. 79-87; Wolfgang Thierse: Bürgerschaftliches Engagement in der europäischen Zivilgesellschaft – Voraussetzungen und Perspektiven, in: betrifft: Bürgergesellschaft 5/2005, S. 82.

14 Michael Baumann: Zehn Jahre nach Rio: Das Ende der „wilden Globalisierung", in: Worldwatch Institute (Hrsg.): Report – Zur Lage der Welt 2001. Prognosen für das Überleben unseres Planeten. Worldwatch Institute Report, Frankfurt am Main 2001, S. 7-41, hier S. 35.

15 Ein Beispiel dafür ist „ALTER EU", eine Koalition von NROs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich für mehr Transparenz von EU-Entscheidungen einsetzt, die Vorschläge der EU-Institutionen in diesem Bereich aufmerksam beobachtet und selber konkrete Vorschläge für die Politikgestaltung macht. Vgl.: www.alter-eu.org (letzter Zugriff: 28.05.2008).

16 Das Europäische Parlament verwies in seinen angenommenen Texten in dieser Legislaturperiode 16 mal auf Amnesty International und vier mal auf Transparency International.

zubringen.[17] Auch die Rolle von Think Tanks steigt, die zu verschiedenen europapolitischen Fragestellungen Studien anfertigen und Diskussionspapiere erstellen.[18]

Eine aktive europäische Zivilgesellschaft trägt zur Rückkopplung zwischen EU-Institutionen und den Unionsbürgern bei. So haben während der Erarbeitung des Europäischen Verfassungsvertrags zivilgesellschaftliche Netzwerke ihre Positionen in die Verhandlungen eingebracht.[19] Viele dieser Netzwerke haben in der Ratifizierungsphase dann Verantwortung dafür übernommen, die Inhalte des Verfassungsvertrages an ihre Mitglieder zu kommunizieren.[20] Eine wichtige Rolle spielte die europäische Zivilgesellschaft bei der Debatte um die Dienstleistungsrichtlinie. ATTAC, weitere NROs und die Gewerkschaften haben breiten Widerstand gegen den ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission organisiert und so diejenigen Europaabgeordneten und Mitgliedstaaten unterstützt, die sich für eine umfassende Neuausrichtung der Richtlinie stark machten.[21] Auch bei der schwierigen Aufgabe, mit den Bürgern über Europapolitik zu kommunizieren, sind NROs eine wichtige Hilfe.[22]

Herausforderungen für die Fortentwicklung des zivilgesellschaftlichen Dialogs in Europa

So wichtig die Zusammenarbeit mit der europäischen Zivilgesellschaft für die EU-Institutionen ist, so schwierig ist sie manchmal. Es gibt keine einheitliche Vorstellung davon, was unter dem Begriff ‚europäische Zivilgesellschaft' verstanden wird. Für die Begriffe Zivilgesellschaft, zivilgesellschaftlicher Dialog und partizipative Demokratie gibt es keine allgemein akzeptierten Definitionen. [23] Europäische NROs decken ein äußerst breites inhaltliches Spektrum ab und unterscheiden sich stark in ihrer Struktur und ihrem Aufbau. Die Herangehensweise an zivilgesellschaftlichen Dialog unterscheidet sich nicht nur zwischen den Institutionen, sondern insbesondere innerhalb der Institutionen. Während einige Fachausschüsse des Europäischen Parlaments und einige Generaldirektionen der Kommission ei-

17 Die europäischen Sozialpartner spielen bereits heute eine wichtige Rolle in der Gestaltung von Politik in der Europäischen Union. Da sich ihre Rolle im Gegensatz zu anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon aber kaum verändern wird, geht der vorliegende Beitrag nicht näher auf sie ein.

18 In einer Studie über europäische Think Tanks kommt Notre Europe zu dem Schluss, dass es zwar noch viel Raum für Entwicklung der europäischen Think Tanks gibt, sie aber bereits eine wichtige Rolle spielen: „Eurothink tanks play a useful role in the process of European integration and for policy-makers in Europe in general. [...] They [...] carry out ‚basic research on policy problems and policy solutions'; they provide ‚advice on immediate policy concerns that are being considered by government officials'; they evaluate government programs, they ‚serve as facilitators of issue networks and the exchange of ideas'; they ‚serve as suppliers of personnel to government and as a place for politicians and policy-makers who are out of power to recharge their batteries'; and they help interpret ‚policies and current events for the electronic and print media'." Notre Europe: Europe and its think tanks: a promise to be fulfilled. An analysis of think tanks specialised in European policy issues in the enlarged European Union, Studies and Research 35/2004, S. 131, abrufbar unter: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud35-en.pdf (letzter Zugriff: 29.05.2008).

19 Fazi/Smith: Civil dialogue, 2006, S. 50-53.

20 Ein Beispiel dafür ist die NRO „Solidar", die aktiv in die Arbeit der in der Studie Fazi/Smith: Civil dialogue, 2006 auf S. 19 erwähnten „Social Platform" während der Konventsphase eingebunden war und in einem Dokument detailliert die Auswirkungen des Verfassungsvertrags für die Bereiche auflistete, die von besonderem Interesse für die Mitglieder von Solidar waren. Solidar: Der EU Verfassungsvertrag und ein Blick darüber hinaus – Was bringt er den BürgerInnen Europas?, 2005, abrufbar unter: http://cms.horus.be/files/99931/MediaArchive/social_policy/Eup_Constitution_DE.pdf (letzter Zugriff: 29.05.2008).

21 Fazi/Smith: Civil dialogue, 2006, S. 62-67.

22 Die Europäische Bewegung und die Europäischen Föderalisten beispielsweise sind in den meisten EU-Mitgliedstaaten vertreten und werben für die europäische Idee. Christoph Linden: Europäische Bewegung – Zivilgesellschaft für Europa, in: Osteuropa 5-6/2004, S. 216-222.

23 Vergleiche beispielsweise die verschiedenen Definitionen von Zivilgesellschaft in Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Wörterbuch zur Politik, 2. Aufl., Stuttgart 2004; Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, 3. Aufl., München 2005 sowie Everhard Holtmann (Hrsg.): Politiklexikon, 3. Aufl., München 2000.

nen sehr regelmäßigen Kontakt zu zivilgesellschaftlichen Vertretern unterhalten und regelmäßig Anhörungen durchführen, haben andere europäische Akteure keinerlei Zugang zur Welt der Zivilgesellschaft. Eine Studie der „Civil Society Contact Group", in der acht große europäische zivilgesellschaftliche Plattformen zusammengeschlossen sind, kommt zu dem Schluss, dass insbesondere die Generaldirektionen der Kommission und die Ausschüsse im Europäischen Parlament, die für die Vervollständigung des Binnenmarktes und den Wettbewerb zuständig sind, mit Vertretern der Zivilgesellschaft kaum zusammenarbeiten.[24]

Bisher war es vor allem die Europäische Kommission, die Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Vertretern durchführte. Bei wichtigen politischen Initiativen werden zuerst Weiß- und Grünbücher vorbereitet, auf deren Grundlage dann ausführliche Onlinekonsultationen und Anhörungen stattfinden. Zivilgesellschaftliche Organisationen wurden dabei vor allem in ihrer Rolle als ‚Experten' für einzelne gesellschaftliche und politische Aspekte eingeladen. Kritisiert wird von Seiten der Zivilgesellschaft die fehlende Transparenz bei der Auswahl von zivilgesellschaftlichen Vertretern, sehr kurzfristige Einladungen bei Anhörungen und dass nicht für alle bedeutenden Gesetzesinitiativen Konsultationen vorgesehen sind.[25] Es gibt nur selten Rückmeldungen, ob und inwiefern Beiträge im Rahmen der Konsultationen zur Anpassung von Gesetzesinitiativen führen.

Im Europäischen Parlament beschränkte sich die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft bisher auf informelle, aber sehr regelmäßige und enge Kontakte zwischen Abgeordneten und einzelnen NROs und NRO-Netzwerken sowie gelegentliche Anhörungen in den Ausschüssen. Die Anzahl der zivilgesellschaftlichen Konsultationen im Europäischen Parlament hat in den letzten Jahren aber stetig zugenommen. Letztes Jahr wurde das neue Instrument der ‚Agora' eingeführt. In regelmäßigen Abständen soll eine umfangreiche Konsultation zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft und Europaabgeordneten zu horizontalen politischen Fragen organisiert werden. [26] Ähnliche Instrumente des zivilgesellschaftlichen Dialogs wurden vom Ministerrat bisher nicht eingesetzt.

Die Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ist deswegen schwierig, weil die europäische Zivilgesellschaft eine unüberschaubare Vielfalt von NROs und anderen Akteuren umfasst. Neben den großen ‚NRO-Multis' wie Greenpeace, Amnesty International und Rotes Kreuz gibt es zahllose kleine, regionale und nationale NROs. Die finanziellen Ressourcen und die gute Expertise die notwendig sind, um europäische Gesetzgebung zu beeinflussen, stehen nur den großen ‚NRO-Multis' zur Verfügung. Dazu kommen spezialisierte NRO-Netzwerke, in denen sich europäische Organisationen zusammenfinden, die gemeinsam im selben thematischen Bereich arbeiten, wie beispielsweise die „Social Platform" und die „Green10". [27] NROs, welche in Brüssel nicht vertreten sind, haben bisher wenig Möglichkeiten, sich in Konsultationen einzubringen. Zwar können sie ihre Positionen auf Internetseiten einstellen, aber nicht bei den nachfolgen-

24 Fazi/Smith: Civil dialogue, 2006, S. 44.

25 Ebenda, S. 45-47.

26 Bei der ersten ‚Agora' im Jahr 2007 zum ‚Vertrag von Lissabon' waren über 400 zivilgesellschaftliche Vertreter sowie etliche Europaabgeordnete anwesend. Für die nächsten Jahre sind regelmäßige ‚Agoras' vorgesehen, angefangen mit einer ‚Agora' zum Thema ‚Klimawandel'. Abrufbar unter: http://forum.agora.europarl.europa.eu/jiveforums/index.jspa (letzter Zugriff: 29.05.2008).

27 In der „Civil Society Contact Group" sind acht dieser Netzwerke zusammengeschlossen: Concord (Entwicklungszusammenarbeit), Green 10 (Umwelt), Human Rights & Democracy Network (Menschenrechte), European Forum for the Arts and Heritage (Kultur), European Public Health Alliance (Öffentliche Gesundheit), European Civil Society Platform on Lifelong Learning (Lebenslanges Lernen), European Women's Lobby (Repräsentation von Frauen), Social Platform (Soziales). Abrufbar unter: http://www.act4europe.org/code/en/default.asp (letzter Zugriff: 02.06.2008).

den Anhörungen bekräftigen und durch informelle Kontakte Entscheidungsprozesse beeinflussen. Ein Problem ist auch, dass in vielen Fällen keine Finanzen für Fahrtkosten und Unterkunft bei Anhörungen zur Verfügung stehen, sodass NROs gezwungen sind, ihre Brüsseler Mitarbeiter zu entsenden. Die Vielfalt der europäischen Zivilgesellschaft und der Zivilgesellschaften in den Mitgliedstaaten kann so nicht abgebildet werden.

Überlegungen zur Ausgestaltung der partizipativen Demokratie

Um eine partizipative Demokratie Wirklichkeit werden zu lassen, müssen sich die EU-Institutionen zu einem permanenten, strukturierten Dialog mit der Zivilgesellschaft verpflichten. In einem ersten Schritt muss innerhalb der Institutionen mehr Bewusstsein für die Struktur, Aufgabe und Positionen der europäischen Zivilgesellschaft geschaffen werden. Viele europäische Akteure kommen nicht von sich aus auf die Idee, sich mit Vertretern der Zivilgesellschaft auszutauschen. Die Konsultation von zivilgesellschaftlichen Vertretern wird von vielen als lästig angesehen, ohne sich des tatsächlichen Mehrwerts bewusst zu sein.

Ein permanenter, strukturierter Dialog mit der Zivilgesellschaft muss auf einem horizontalen und einem themenspezifischen Ansatz beruhen. Es gibt politische Herausforderungen, zu deren Lösung verschiedene Generaldirektionen in der Kommission, Ratsarbeitsgruppen und Parlamentsfachausschüsse eingebunden sind, beispielsweise bei der Transparenzinitiative, der Dienstleistungsrichtlinie und bei REACH. Bei diesen Fragen muss es umfassende Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen geben, an denen alle politischen Akteure teilnehmen sollten.

Wichtiger noch als horizontale Konsultationen ist die Kooperation zwischen EU-Institutionen und der Zivilgesellschaft in den spezifischen Politikfeldern. NROs verfügen über eine große Expertise, auf die Institutionen angewiesen sind. Allerdings nutzen viele Kommissionsgeneraldirektionen und Parlamentsausschüsse die Chancen nicht, die ihnen der zivilgesellschaftliche Dialog bietet. Dabei ist ein enger Kontakt zwischen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen wichtig, um politische Sensibilitäten in der Bevölkerung einschätzen zu können und Schwächen in Gesetzgebungsvorschlägen auszubessern. In einer Studie der „Civil Society Contact Group" wird beispielsweise die These aufgestellt, die umfangreichen Proteste gegen die Dienstleistungsrichtlinie hätten vermieden werden können, wenn die Zivilgesellschaft frühzeitig konsultiert und der Gesetzgebungsvorschlag entsprechend angepasst worden wäre.[28] Unter dem Stichwort ‚mainstreaming' diversifizieren viele NROs mittlerweile ihre Kontakte zu den Institutionen. NROs im entwicklungspolitischen Bereich wenden sich beispielsweise verstärkt an Akteure in der Außenhandels- und Landwirtschaftspolitik, die „Social Platform" auch an die Akteure in der Wirtschafts- und Industriepolitik. Dies ist eine wichtige Entwicklung auf dem Weg zu einer echten partizipativen europäischen Demokratie. Da dieser breite Ansatz sehr ressourcenaufwendig ist, konnten ihn bisher allerdings nur die großen Akteure in der Zivilgesellschaft anwenden.

Um horizontale Konsultationen zu ermöglichen, muss auch der Organisationsgrad in der europäischen Zivilgesellschaft weiterentwickelt werden. In vielen Fällen möchten Akteure der EU-Institutionen die gemeinsame Position der Zivilgesellschaft in Europa hören. Zwar kann es solch eine einheitliche Position angesichts der Mannigfaltigkeit der europäischen Zivilgesellschaft oft nicht geben. Aber für die Fortentwicklung der partizipativen Demokratie wäre es hilfreich, wenn sich ein Koordinationskreis entwickeln würde, der für einen großen Teil der europäischen Zivilgesellschaft sprechen kann.[29] Ein interessantes Modell ist in

28 Fazi/Smith: Civil dialogue, 2006, S. 66-67.

diesem Zusammenhang das Europäische Jugendforum, das als repräsentativ für die gesamte Landschaft der Jugend-NROs gilt. [30] Insbesondere die Vertretung von Interessen nationaler zivilgesellschaftlicher Netzwerke ist in der europäischen Politik nicht ausreichend gewährleistet. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es bisher keine nationalen Dachverbände der NROs. Die europäischen Regierungen sollten solche Zusammenschlüsse stärker fördern. Darüber hinaus sollten die europäischen NROs und NRO-Netzwerke verstärkt daran arbeiten, die Rückkopplung mit der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten und auf kommunaler Ebene zu verbessern.

Welchen Beitrag NROs zur repräsentativen Demokratie leisten können, hängt auch von ihrer Finanzierung ab. NROs sind fast immer gemeinnützig und daher qua Definition von externen Geldgebern abhängig. Da nur die ‚NRO-Multis' große Spendenbeträge einwerben können, sind die meisten der europäischen NROs und NRO-Netzwerke auf EU-Gelder angewiesen. Aufgrund der Vielfalt zivilgesellschaftlichen Engagements in der Europäischen Union ist eine angemessene finanzielle Förderung nicht nur weniger, sondern einer großen Zahl von Organisationen eine Investition in eine bürgernähere und demokratischere Europäische Union. Komplizierte finanzielle Auflagen und verspätete Zahlungen von Seiten der Kommission hatten bisher leider zur Folge, dass der haupt- und ehrenamtliche Apparat der NROs viel Zeit für administrative Arbeit aufwenden muss, anstatt konkrete Projekte zu realisieren. Erschwert wird die Arbeit europäischer NROs auch dadurch, dass es nach fünfzig Jahren europäischer Integration nach wie vor kein Statut für europäische Vereine gibt. Ein entsprechender Vorschlag der Kommission wurde von den Mitgliedstaaten bisher blockiert.[31]

Die EU-Institutionen und die europäische Zivilgesellschaft sind sich darin einig, dass die Zusammenarbeit verbessert werden muss. Eine gemeinsame Vereinbarung zwischen den Institutionen und zivilgesellschaftlichen Vertretern zur Durchführung von Konsultationen und Anhörungen wäre ein wichtiger Beitrag zur Realisierung einer partizipativen Demokratie. Die Institutionen könnten sich darin verpflichten, zu allen maßgeblichen politischen Initiativen die Zivilgesellschaft zu konsultieren. Diese Konsultationen müssen frühzeitig stattfinden, nicht erst wenn ein Gesetzgebungsvorschlag der Kommission bereits ausgearbeitet ist.

---

29 Die einzige Organisation, welche diesen Anspruch zwar selber nicht erhebt, ihm aber nahe kommen würde, ist die bereits erwähnte „Civil Society Contact Group". Sie ist ein Zusammenschluss von NRO-Netzwerken und vertritt eine Vielzahl thematisch und kulturell sehr verschiedener NROs. Bisher agiert sie aber kaum als eigenständiger Akteur, sondern als Sammelbecken für thematische NRO-Netzwerke und ist entsprechend schlecht mit Ressourcen ausgestattet. Eine Weiterentwicklung zu einem repräsentativen Vertreter der europäischen zivilgesellschaftlichen Interessen ist bisher von den Mitgliedsorganisationen nicht gewollt.

30 Im Europäischen Jugendforum sind über 90 Jugendorganisationen vertreten, die eine sehr breite Palette von zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten im Jugendbereich abdecken. Circa die Hälfte der Mitglieder sind europäische Jugendorganisationen, während die andere Hälfte nationale Jugendringe sind, in denen wiederum die ‚Jugendzivilgesellschaft' des entsprechenden Landes abgebildet ist. Für die Europäische Kommission und das Europäische Parlament gilt das Europäische Jugendforum als legitimer Vertreter der Interessen der Jugendorganisationen.

31 Die Kommission hatte bereits im Jahre 2001 einen Vorschlag für ein Statut für europäische Vereine vorgelegt. Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über das Statut des Europäischen Vereins, KOM(1991) 273 endgültig, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 99 vom 21. April 1992, S. 1. Am 27. September 2005 wurde dieser Vorschlag gemeinsam mit anderen Legislativvorschlägen zurückgezogen. Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden, KOM(2005) 462 endgültig, 27.09.2005, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 64 vom 17. März 2006, S. 5. Auf Druck des Europäischen Parlaments hatte die Kommission in Aussicht gestellt, einen neuen Vorschlag zu präsentieren. Konkrete Entwicklungen gibt es in diesem Bereich derzeit aber wohl nicht. Siehe auch European Council for Voluntary Organisations (CEDAG): The Proposed Statute for a European Association: Background and Challenges, Brüssel 2006, abrufbar unter: http://eesc.europa.eu/sco/group/meetings/08_28_02_2006/CEDAG_en.pdf (letzter Zugriff: 29.05.2008).

Außerdem sollten alle Generaldirektionen und Parlamentsausschüsse einen regelmäßigen, nachhaltigen Dialog mit zivilgesellschaftlichen Vertretern gewährleisten.

In einer gemeinsamen Vereinbarung müssten Leitlinien für die Auswahl von zivilgesellschaftlichen Vertretern bei Anhörungen formuliert werden. Die eingeladenen Organisationen sollten einerseits eine gewisse Zahl von Unionsbürgern vertreten und sich andererseits eine Kompetenz in dem entsprechenden Politikfeld erarbeitet haben. Neben der Zahl der Mitglieder einer NRO sollte auch die Qualität der Rückkopplung zwischen der Basis und den Führungsgremien der Organisationen über ihre Repräsentativität entscheiden. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die an Konsultationen teilnehmen, sollten sich verpflichten, ihre Beiträge mit ihren Mitgliedern in ganz Europa rückzukoppeln. Neben den repräsentativsten Organisationen sollten auch jene NROs für Anhörungen ausgewählt werden, die eine ‚Nische' besetzen, die Menschen repräsentieren, die von anderen Gruppen nur unzureichend vertreten werden, oder die über eine außerordentliche Expertise in einem bestimmten Bereich verfügen. Solche Leitlinien würden mehr Transparenz des zivilgesellschaftlichen Dialogs ermöglichen und zu einem fairen Wettbewerb unter den NROs beitragen.

Hilfreich könnte es für das Europäische Parlament und die Europäische Kommission sein, wenn sie auf eine gemeinsame Datenbank über Tätigkeitsbereiche und Mitgliederzahl europäischer und nationaler NROs zurückgreifen könnten. Mit der Annahme eines Berichts über Lobbying in den EU-Institutionen hat das Europäische Parlament einen ersten Schritt in die Richtung einer solchen Datenbank gemacht. Vorgesehen ist ein Register, in dem sich neben Unternehmenslobbyisten auch alle NROs eintragen müssen, welche gegenüber den EU-Institutionen als Lobbyisten auftreten. Dieses Register könnte Angaben zur Gesamtmitgliederzahl, Struktur (Direktmitglieder oder Mitgliedsorganisationen), Zahl von Mitgliedstaaten, in denen die Organisation vertreten ist, und Tätigkeitsfelder enthalten. In einer gemeinsamen Vereinbarung sollte auch der Grundsatz aufgenommen werden, dass bei der Teilnahme an Konsultationen anfallende Kosten erstattet werden. Hilfreich für die Arbeit von NROs wäre es auch, wenn sich die EU-Institutionen in einer gemeinsamen Vereinbarung darauf verpflichten, Auskunft über das konkrete Ergebnis von Konsultationen zu geben. Wünschenswert wäre eine Begründung, warum Vorschläge, die von vielen zivilgesellschaftlichen Vertretern gemacht wurden, nicht aufgenommen werden konnten. Wenn NROs glaubhaft vermitteln können, dass sich ihre Arbeit in der europäischen Gesetzgebung niederschlägt, wären Bürger stärker motiviert, sich in solchen NROs zu engagieren, und der europäische Bürgerdialog wäre gestärkt.

Das europäische Bürgerbegehren

Eine viel zitierte Neuerung des Vertrages von Lissabon ist das europäische Bürgerbegehren. Die Aufnahme dieser Idee in den Verfassungsvertrag ist ein Beweis für die bereits während der Konventsphase praktizierte partizipative Demokratie. Formuliert wurde der Verfassungsvertragsartikel I-47 Abs. 4 [32] in einer informellen Konvents-Intergroup, an der neben Konventsmitgliedern auch andere Europaabgeordnete und zivilgesellschaftliche Vertreter teilnahmen. Nachdem die Idee eines europäischen Bürgerbegehrens lanciert war, gab es eine

32 Artikel I-47 Abs. 4 des Verfassungsvertrages und Artikel 11 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union: „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen."

breite öffentliche Unterstützung, die zur Aufnahme in den Verfassungsvertrag und später zur Übernahme in den Vertrag von Lissabon führte.

Die Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens kann einen großen Beitrag zur Stärkung der europäischen Demokratie leisten. Bürger werden Einfluss auf das Agenda-Setting in der Europäischen Union leisten können. [33] Zusammenschlüsse von Bürgern und zivilgesellschaftliche Organisationen werden die Möglichkeit haben, für wichtige Themen Unterstützung zu sammeln und so die Kommission direkt aufzufordern, konkrete Gesetzgebungsvorschläge zu machen. Jeder Unionsbürger wird sich direkt an europäischen Debatten beteiligen und seiner Meinung Ausdruck verleihen können. Die Herausforderung, eine Million Unterschriften zu sammeln, sollte nicht unterschätzt werden; nur große Organisationen wie Amnesty International, Greenpeace oder die Gewerkschaften werden im Alleingang solchen ‚Bürgerinitiativen' zum erfolgreichen Abschluss bringen. Um die erforderlichen Unterschriften zu sammeln, werden sich in der Regel zivilgesellschaftliche Initiativen zusammenfinden. Dies wird einerseits dazu führen, dass zivilgesellschaftliche Akteure auf lokaler und nationaler Ebene für ihre Anliegen verstärkt nach Lösungen auf europäischer Ebene suchen. Durch solche gemeinsamen Initiativen wird die Zusammenarbeit zwischen NROs auf europäischer Ebene gestärkt.

Die genaue Umsetzung des Bürgerbegehrens wird in den nächsten Monaten in einer europäischen Verordnung festgelegt. Viele Fragen sind noch offen. Unklar ist beispielsweise, inwiefern es Mindestquoren für die einzelnen Mitgliedstaaten geben wird. Ein Bürgerbegehren wird nicht zulässig sein, wenn eine große Mehrheit der Unterschriften aus nur einem Mitgliedstaat kommt. Sinnvoll könnte die Einführung folgender zwei Kriterien sein: A) nur maximal 30 Prozent der 1 Million Unterschriften dürfen aus einem Mitgliedstaat kommen; B) aus jedem Mitgliedstaat müssen mindestens 2.000 Unterschriften kommen (0,2 Prozent der notwendigen Unterschriften). Im elektronischen Zeitalter müsste gewährleistet werden, dass auch elektronische Unterschriften zugelassen sind, ohne dass dies zu Missbrauch und Betrug führen darf.

Demokratische Grundvoraussetzung: der informierte Unionsbürger

Im Mittelpunkt einer jeden Demokratie stehen die Bürger. Diese können ihre demokratischen Aufgaben aber nur wahrnehmen, wenn sie ausreichend über die politischen Prozesse und ihre Bürgerrechte informiert sind. Die Unionsbürger haben zwei scheinbar im Widerspruch stehende Schwierigkeiten mit den Informationen über die Europapolitik: Mangelnde Informationen über das Zustandekommen von europäischer Gesetzgebung, insbesondere was die Vorbereitung in der Kommission und die Entscheidungen im Ministerrat anbetrifft, und ein Informationsüberangebot was die Ergebnisse angeht. Ersteres hat eine große Rolle beim irischen Referendum gespielt und ist zu einem großen Teil von den nationalen Politikern selbst verschuldet, da sie negative Entwicklungen auf Brüssel schieben und alles Positive auf ‚ihr Engagement' in Brüssel zurückführen. Darüber hinaus basieren Initiativen für europäische Gesetzgebung meist auf den Ergebnissen von Expertenkommissionen, Gutachten des juristischen Dienstes und längeren Abstimmungen zwischen den Ressorts in der Europäischen Kommission. Zu diesen Informationen haben oft nicht einmal Europaabgeordnete einen Zugang, geschweige denn die Bürger. Dasselbe gilt für die Debatten in den Ratsarbeitsgruppen, im COREPER und selbst auf Ministerebene des Rates, wenn sie hinter verschlossenen Türen stattfinden. Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages wird hier zu

33 Andreas Gross: Die EU und die Direkte Demokratie, 2005, S. 80.

einer neuen politischen Kultur der Offenheit führen, insbesondere im Ministerrat. Zumindest wenn er legislative Entscheidungen trifft, muss der Ministerrat öffentlich tagen. [34] Die Mitgliedstaaten werden sich nicht mehr hinter Blockadepositionen verstecken können, die sich öffentlich nicht rechtfertigen lassen und werden nicht mehr die Verantwortung für Entscheidungen, an denen sie selber beteiligt waren, auf die Europäische Union abwälzen können. Einen wichtigen Beitrag zu mehr Offenheit wird auch das im Vertrag von Lissabon verankerte Recht auf Zugang zu Dokumenten und Transparenz leisten. [35] Die EU-Institutionen werden auf dieser Grundlage zur Herausgabe von Dokumenten gezwungen werden können.

Dass es ein großes Informationsangebot in der Europäischen Union gibt, musste auch der Deutsche Bundestag feststellen. Nachdem die Europäische Kommission dem Vertrag vorweggegriffen hatte und seit Kurzem alle EU-Akte an die nationalen Parlamente übermittelt, erhält der Bundestag über 30.000 EU-Akte jährlich, ohne über die Kapazitäten zu verfügen, davon auch nur ein Bruchteil umfassend auswerten zu können. Die Unionsbürger können die komplizierten und oft sehr umfangreichen EU-Dokumente weder finden – selbst wenn sie auf öffentlich zugänglichen Datenbanken verfügbar sind – noch verstehen. Eine große Herausforderung für die nächsten Jahre ist es daher, europäische Entscheidungen dem Bürger in verständlicher Form zu vermitteln. Derzeit werden europäische Entscheidungen nicht einheitlich ‚nach außen' zum Bürger kommuniziert. Jede EU-Institution bedient sich eigener Kommunikationsstrategien und Methoden. Ein derzeit vorliegender Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung zur Verbesserung der Kommunikation wird noch im Ministerrat blockiert. Darüber hinaus leisten die weitgehend nationalen Medien, aber auch die nationalen Politiker nur einen geringen Beitrag zur Vermittlung der Europapolitik.

In diesem Zusammenhang können sogenannte ‚Bürgerpannels' und direkte Konsultationen mit interessierten Personen helfen, dem Bürger einen besseren Eindruck von Europapolitik zu geben, ihn für die europäische Dimension vieler Alltagsprobleme zu sensibilisieren und ihn in europapolitische Prozesse direkt einzubeziehen. Aber die Konsultation mit zivilgesellschaftlichen Vertretern, welche die Interessen einer großen Zahl von Unionsbürgern vertreten, können sie nicht ersetzen.

Die Perspektive echter europäischer Referenden

Schon vor dem Scheitern des Verfassungsvertrages und vor dem negativen irischen Votum über den Vertrag von Lissabon wurde regelmäßig die Idee eines europäischen Referendums in die Debatte eingebracht. Prinzipiell spricht nichts gegen ein echtes europäisches Referendum. Über grundsätzliche Richtungsentscheidungen der Europäischen Union sollten die Bürger befragt werden können. Ein echtes europäisches Referendum wäre ein Durchbruch für eine Bürgerunion, da dadurch die Europäische Union in den Augen der Bürger eine größere Legitimität bekäme. Auch würde das europäische Integrationsprojekt nicht mehr durch einzelne Mitgliedstaaten blockiert werden können. Aber wie so oft steckt der Teufel im Detail: Ein europäisches Referendum darf nicht gleichbedeutend sein mit der

34 Art 16 Abs. 8 des Vertrags über die Europäische Union.

35 Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union: „Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger, vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind." Weiter in UAbs. 3: „Die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen gewährleisten die Transparenz ihrer Tätigkeit und legen in den in Unterabsatz 2 genannten Verordnungen in ihrer Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu ihren Dokumenten fest." Darüber hinaus ist in Artikel 42 der Grundrechtecharta, die mit dem Vertrag von Lissabon rechtsverbindlich wird, das Recht auf freien Zugang zu Dokumenten verankert.

Summe nationaler Referenden. Bei nationalen Referenden über europäische Themen stehen diese selten im Vordergrund. Stattdessen werden solche Referenden von der Bevölkerung benutzt, um ein Misstrauen gegenüber der amtierenden nationalen Regierung auszudrücken, sich gegen innenpolitische Aspekte zu wenden oder europapolitische Entscheidungen zu sanktionieren, die nicht mit der eigentlichen Frage des Referendums in Zusammenhang stehen. Scheitert ein solches Referendum in einem einzigen Mitgliedstaat, wird die Mehrheit der europäischen Bürger von einer kleinen Minderheit ausgebremst.

Ein echtes europäisches Referendum müsste zwei Kriterien erfüllen: A) Es muss in allen Mitgliedstaaten gleichzeitig über dieselbe Frage abgestimmt werden. B) Ein europäisches Referendum ist dann erfolgreich, wenn sich eine doppelte Mehrheit von Staaten und Bürgern dafür ausspricht. Die vorgelegte Frage muss von einer einfachen Mehrheit aller abstimmenden Unionsbürger und einer Mehrheit in mindestens zwei Dritteln der Mitgliedstaaten positiv beantwortet werden.[36] Da die meisten Unionsbürger heute noch nicht akzeptieren würden, dass bei einer solchen Abstimmung nicht 27 nationale Mehrheiten notwendig sind, sondern eine europäische Mehrheit ausreicht, bleibt ein europäisches Referendum ein Zukunftsprojekt. Wenn eines Tages ein europäisches Referendum eingeführt wird, darf es auch dann nicht wahllos eingesetzt werden. Es muss auf richtungsweisende Entscheidungen beschränkt bleiben, beispielsweise umfangreiche Änderungen der europäischen Verträge oder europäische Entscheidungen zu ‚Gewissensfragen', wie beispielsweise Gentechnik und Datenschutz.

Fazit

Der Ausgang des irischen Referendums hat die Notwendigkeit einer demokratischeren und partizipativeren Europäischen Union erneut aufgezeigt. Es muss mehr europäische Demokratie gewagt werden, wie es der Vertrag von Lissabon vorsieht. Die Europäische Union muss sich zu einer lebendigen europäischen Demokratie weiterentwickeln, die auf zwei Säulen basiert: repräsentativer Demokratie und partizipativer Demokratie. Aufgrund der Größe der Europäischen Union können die gewählten Europaabgeordneten die Aufgabe der Transmission von Bürgerinteressen und Europapolitik nicht alleine bewältigen. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in das Agenda-Setting, in die Ausgestaltung europäischer Politik, ihre Umsetzung und Vermittlung würde einen wichtigen Beitrag zur europäischen Demokratie leisten. Es sind vor allem NROs auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene, die dabei eine wichtige Rolle spielen. Im Vertrag von Lissabon ist ein offener, transparenter und regelmäßiger Dialog zwischen EU-Institutionen und Zivilgesellschaft explizit vorgesehen. Derzeit gibt es zwischen den verschiedenen Generaldirektionen der Kommission und zwischen den Ausschüssen des Europäischen Parlaments große Unterschiede in der Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren. Um eine größere Kohärenz herzustellen und den zivilgesellschaftlichen Dialog zu stärken, empfiehlt sich eine gemeinsame Vereinbarung der Institutionen, in der Leitlinien zur Benennung von zivilgesellschaftlichen Vertretern, Methoden für die Ausgestaltung von Konsultationen und ihre Finanzierung festgeschrieben werden. Es sollte eine Datenbank aufgebaut werden, in der verlässliche Informationen über Repräsentativität und Tätigkeitsfelder von zivilgesellschaftlichen Organisationen enthalten

36 Der Vorschlag einer doppelten Mehrheit bei europäischen Referenden wird beispielsweise von Andreas Gross gemacht: „Mit gewichteten doppelten Mehrheitserfordernissen (Mehrheit der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger sowie Zwei-Drittels-Mehrheit der Staaten, wobei Luxemburg eine Stimme und Deutschland beispielsweise fünf zukommen könnten) wäre zu verhindern, dass die kleinen EU-Staaten, beziehungsweise ihre Völker, sich überstimmt fühlen." Andreas Gross: Die EU und die Direkte Demokratie, 2005, S. 84.

sind. Notwendig ist darüber hinaus eine ausreichende Finanzierung von NROs auf europäischer Ebene und ein Statut für europäische Vereine. Auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen und Netzwerke ist vor allem eine verbesserte Rückkopplung ihrer europäischen Arbeit mit den Mitgliedern an der Basis notwendig.

Wie die einseitig geführte Debatte in Irland verdeutlicht, muss auf dem Weg zu einer europäischen partizipativen Demokratie auch die Kommunikation über Europapolitik verbessert werden. Eine transparentere Arbeit des Ministerrats und der Europäischen Kommission sowie ein direkter Zugang zu EU-Dokumenten können einen wichtigen Beitrag dazu leisten. Einen echten Schub für die partizipative Demokratie wird das europäische Bürgerbegehren bringen. Die Bürger in Europa können dadurch die politische Agenda der Europäischen Union beeinflussen und die Europäische Kommission auffordern, Gesetzgebungsvorschläge vorzulegen. In Zukunft ist auch die Einführung eines europäischen Referendums vorstellbar. Dieses kann aber nur dann einen Beitrag zur europäischen Integration leisten und die Demokratisierung der Europäischen Union voranbringen, wenn es mehr ist als die Summe von 27 nationalen Referenden.

Neue Reihe

Öffentlichkeit und Sprachenvielfalt
Medienvermittelte Kommunikation zur Europapolitik in der Deutsch- und Westschweiz
Von Anke Tresch
2008, 301 S., brosch., 39,– €, ISBN 978-3-8329-3361-6
(Studien zur Schweizer Politik, Bd. 1)

Dieser Band setzt sich anhand des Schweizer „Laboratoriums“ mit der Vereinbarkeit zwischen Sprachenvielfalt und (sprach-)grenzüberschreitender Öffentlichkeit auseinander. Dabei stellt sich heraus, dass die politische Kommunikation in den sprachregionalen Teilöffentlichkeiten weitgehend synchron verläuft und von denselben Akteurskonfigurationen, Themenaspekten und Deutungsmustern dominiert wird.

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

Informieren Sie sich im Internet unter www.nomos.de über weitere Bände dieser Schriftenreihe.

Nomos

Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag

*Sven Hölscheidt**

Alle Macht geht vom Volke aus. Die Unionsbürger üben diese Macht vor allem dadurch aus, dass sie ihr nationales Parlament und das Europäische Parlament, in denen sie vertreten sind, unmittelbar wählen. Die Bedeutung der Wahlen zum Europäischen Parlament sinkt kontinuierlich gemessen an der Wahlbeteiligung. Betrug sie 1979 noch 63 Prozent, waren es 2004 nur noch 46 Prozent der Wahlberechtigten, die ihre Stimme abgaben. Allein dieses Defizit zeigt, welch große Rolle die nationalen Parlamente in der Europäischen Union spielen – oder spielen sollten. Die Rolle der nationalen Parlamente in europäischen Angelegenheiten steht in umgekehrt proportionalem Verhältnis zu der Zahl der Veröffentlichungen über sie. Denn es wird viel über wenig geschrieben.[1] Allerdings weist der Vertrag von Lissabon[2] den nationalen Parlamenten eine wesentlich größere Rolle zu als der gegenwärtig gültige Vertrag von Nizza. Schreiben lohnt sich also wieder. Der Europäische Konvent hat der Europäischen Union zumindest einen formalen Parlamentarisierungsschub vermittelt,[3] der im Vertrag von Lissabon angekommen ist. Was wird aus diesem Schub in der politischen Praxis, wenn der Vertrag in Kraft treten sollte?

Die nationalen Parlamente in der Europäischen Union

Unter einem *nationalen Parlament* in einer Demokratie ist in einem generellen Sinn die Vertretung von Staatsbürgern zu verstehen, die aus allgemeinen, unmittelbaren und gleichen Wahlen hervorgegangen ist.[4] Die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestehen aus einer Kammer oder aus zwei Kammern. [5] Auch Belgien hat ein Zweikammersys-

---

* PD Dr. Sven Hölscheidt, Verwaltung des Deutschen Bundestags, Berlin. Der Autor gibt in dem Beitrag ausschließlich seine persönliche Ansicht wieder.

1 Beispielsweise nennt Sven Hölscheidt, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, München 2006, im Literaturverzeichnis der Kommentierung zu Art. 189 EGV fast 70 Publikationen zu diesem Thema. Die Beliebtheit des Themas ist ungebrochen, das zeigen beispielweise neuerdings die Ausführungen von Alexander Bürgin: Die Legitimität der EU: Normative Standards als Verhandlungsressource im Verfassungskonvent, Baden-Baden 2007, S. 172-212.

2 Der Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (abgedruckt in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007) wird im Folgenden mit ‚EUV-Liss.' abgekürzt; der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (der frühere Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, EGV) in der Fassung des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2007 mit ‚AEUV-Liss.'. Zur juristischen Würdigung Albrecht Weber: Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1/2008, S. 7-14; Peter-Christian Müller-Graff: Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts, in: *integration* 2/2008, S. 123-144; zur politologischen Würdigung Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 1/2008, S. 3-20.

3 Siehe beispielsweise Jürgen Meyer/Sven Hölscheidt: Die Europäische Verfassung aus Sicht des Deutschen Bundestags, in: *integration* 4/2003, S. 345-350.

4 Roland Sturm: Stichwort ‚Parlament, Parlamentarismus', in: Werner Heun/Martin Honecker/Martin Morlok/Joachim Wieland (Hrsg.): Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 2006; Heinz Rausch: Stichwörter ‚Parlament, Parlamentarismus', in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon, Freiburg 1988.

5 Darauf basiert Art. 8 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 148-150: „Handelt es sich bei dem System des nationalen Parlaments nicht um ein Einkammersystem, so gelten die Artikel 1 bis 7 für jede der Kammern des Parlaments." Ausführlich Thomas Groß: Zwei-Kammer-Parlamente in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1/2003, S. 29-57.

tem, das allerdings Besonderheiten aufweist.[6] Als ‚nationales Parlament' bezeichnet das Europarecht beide Kammern eines nationalen Parlaments, das sich gemäß dem nationalen Verfassungsrecht aus zwei Kammern zusammensetzt. [7] Das dem EUV-Liss. beigefügte Subsidiaritätsprotokoll[8] spricht von „nationalen Parlamenten" oder den „Kammern eines dieser Parlamente", und Art. 7 UAbs. 2 bestimmt ausdrücklich: „Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen, die entsprechend dem einzelstaatlichen parlamentarischen System verteilt werden. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme". Maßgeblich für das Europarecht ist damit ein weites Verständnis des Begriffs der zweiten Kammer aus europäischer Perspektive. ‚Zweite Kammer' ist danach jede Körperschaft, die formal oder funktional Teil des nationalen Parlaments ist, aber nicht wie diese Vertretung (‚Erste Kammer') gewählt, sondern auf einer zumindest zum Teil abweichenden Legitimationsbasis beruht. [9] Das bedeutet am Beispiel *Deutschlands*: Der Bundestag ist das aus allgemeinen, unmittelbaren und gleichen Wahlen hervorgegangene Parlament (Art. 38 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz), das die Bundesgesetze beschließt (Art. 77 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz). Der Bundesrat wirkt unter anderem an der Gesetzgebung mit (Art. 50 Grundgesetz), wird aber nicht gewählt, sondern besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder (Art. 51 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz). Gerade wegen dieser bloßen Mitwirkungsbefugnis ist er aus der Sicht des Grundgesetzes keine zweite Kammer in einem einheitlichen Gesetzgebungsorgan.[10] Es ist Aufgabe des nationalen Europaverfassungsrechts, die Ausübung der unionswärtigen Gewalt durch die Parlamente zu organisieren. In Zweikammersystemen muss die Entscheidungsbefugnis der beiden Kammern festgelegt werden.

Die *Parlamentslandschaft der Europäischen Union* ist im Lauf der Integration vielschichtiger geworden. Anfangs gab es drei kleine und drei große Mitgliedstaaten, fünf Zweikammersysteme und nur Luxemburg als Einkammersystem, insgesamt also elf Kammern. Gegenwärtig verzeichnen wir 21 kleine und nur sechs große Mitgliedstaaten, wir haben 14 Ein- und 13 Zweikammersysteme. Die Gesamtzahl der Kammern hat sich auf 40 erhöht, mit insgesamt etwa 9.500 Mitgliedern. Die Komplexität der Europäischen Union wird auch deutlich, wenn man auf das kleinste und das größte Parlament blickt: das Einkammersystem in Luxemburg mit 60 und das Zweikammersystem in Großbritannien mit fast 1.400 Mitgliedern.[11]

Ebenso unterschiedlich sind die nationalen *verfassungsrechtlichen Grundlagen der Parlamente*. Das belegen nicht nur die „sozialistischen Überreste" in den Verfassungen der neuen Mitgliedstaaten,[12] sondern auch die Verfassungen der alten Mitgliedstaaten: Großbri-

6 In einer Erklärung Belgiens zum Lissabonner Vertrag heißt es, „dass aufgrund seines Verfassungsrechts sowohl das Abgeordnetenhaus und der Senat des Bundesparlaments als auch die Parlamente der Gemeinschaften und Regionen […] als Bestandteil des Systems des nationalen Parlaments oder als Kammern des nationalen Parlaments handeln". Siehe Erklärung Nr. 51 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung des Königreichs Belgien zu den nationalen Parlamenten, in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 267.

7 Siehe beispielsweise schon Europäischer Konvent: Abschlussbericht des Vorsitzenden der Gruppe I ‚Subsidiarität', vom 23.09.2002, Konventsdokument CONV 286/02, S. 5; Europäischer Konvent: Entwurf der Verfassung. Band I – Überarbeiteter Text von Teil I, vom 24.05.2003, Konventsdokument CONV 724/03, S. 146.

8 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 150-152.

9 Groß: Zwei-Kammer-Parlamente, 2003, S. 31.

10 BVerfGE 37, 363 (380).

11 Siehe hierzu Tabelle 1 sowie Sven Hölscheidt: Europäischer Konvent, Europäische Verfassung, nationale Parlamente, in: Peter Häberle (Hrsg.): Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 53, Tübingen 2005, S. 429-456, hier S. 442-443.

12 Ausführlich Herbert Küpper: Sozialistische Überreste in den Verfassungen der neuen EU-Mitgliedstaaten im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Homogenitätsgebots, in: Jahrbuch für Ostrecht 2/2007, S. 203-261, hier S. 230: Ein ‚Überrest' im Staatsorganisationsrecht ist z. B., dass „in den Verfassungen der meisten neuen Mitgliedstaaten auch für Parlament und Regierung Kataloge vorhanden sind, in denen sich Aufgaben, Befugnisse und Zuständigkeiten ohne klare Ausdifferenzierung mischen".

tannien verzichtet fast völlig auf geschriebenes Verfassungsrecht; in Österreich treffen wir auf eine Fülle von Verfassungsnormen, die sich außer im Bundesverfassungsgesetz zum Beispiel in Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen und Staatsverträgen finden; Dänemark hat mit 89 Paragraphen die kürzeste und Portugal mit 299 Artikeln die längste Verfassungsurkunde.[13] Das Grundgesetz liegt mit seinen 185 Artikeln im Mittelfeld. 52 Änderungen haben Zahl und Umfang der ursprünglich 146 Artikel immer weiter aufgebläht. Die dargelegten Unterschiede sind ein Grund dafür, dass auch die Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente in der parlamentarischen Praxis sehr differieren. Ein weiterer Grund besteht in der konkreten politischen Konstellation. Beispielsweise wird sich ein Parlament eher bei einer Minderheitsregierung durchsetzen als bei einer starken Regierung, die sich ihrer Mehrheit im Parlament sicher sein kann.

Tabelle 1: Parlamentarische Systeme der Mitgliedstaaten der EU

	Mitgliedstaaten mit Einkammersystem	**Mitglieder der Kammer**		
1	Bulgarien (Narodno sabranie)	240		
2	Dänemark (Folketing)	179		
3	Estland (Riigikogu)	101		
4	Finnland (Eduskunta/Riksdag)	200		
5	Griechenland (Vouli ton Ellinon)	300		
6	Lettland (Saeima)	100		
7	Litauen (Lietuvos Respublikos Seimas)	141		
8	Luxemburg (Châmber vun Députéirten/Chambre des Députés)	60		
9	Malta (House of Representatives/Kamra tad-Deputati)	69		
10	Portugal (Assembleia da República)	230		
11	Schweden (Riksdag)	349		
12	Slowakei (Národná rada Slovenskej republiky)	150		
13	Ungarn (Országház)	386		
14	Zypern (Vouli Antiprosópon/Temsilciler Meclisi)	80		

13 Siehe Sven Hölscheidt: Europatauglichkeit des Grundgesetzes, in: Hans-Jörg Derra (Hrsg.): Freiheit, Sicherheit und Recht, Baden-Baden 2006, S. 205-224, hier S. 207-208.

	Mitgliedstaaten mit Zweikammersystem	Mitglieder der 1. Kammer	Mitglieder der 2. Kammer	Mitglieder insgesamt
1	Belgien (Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers und Sénat/Senaat)	150	71	221
2	Deutschland (Bundestag und Bundesrat)	612	69	681
3	Frankreich (Assemblée nationale und Sénat)	577	331	908
4	Irland (Dáil Éireann und Seanad Éireann)	165	60	225
5	Italien (Camera dei Deputati und Senato della Repubblica)	630	322	952
6	Niederlande (Eerste Kamer und Tweede Kamer)	75	150	225
7	Österreich (Nationalrat und Bundesrat)	183	62	245
8	Polen (Sejm und Senat)	460	100	560
9	Rumänien (Camera Deputatilor und Senatul)	329	137	466
10	Slowenien (Drzavni Zbor und Drzavni Svet)	90	40	130
11	Spanien (Congreso de los Diputados und Senado)	350	264	614
12	Tschechische Republik (Poslanecká snemovna und Senát)	200	81	281
13	Vereinigtes Königreich (House of Commons und House of Lords)	646	746	1.392

Mitgliedstaaten	27
Einkammersysteme (Mitglieder)	14 (2.585)
Zweikammersysteme (Mitglieder)	13 (6.900)
Kammern	40
Mitglieder der Kammern insgesamt	9.485

Die Tabelle vermittelt einen groben Überblick, berücksichtigt also Besonderheiten des nationalen Rechts nicht. Für Deutschland ist zum Beispiel die aktuelle Mitgliederzahl des Bundestages, das heißt die gesetzliche Mitgliederzahl (598) einschließlich der Überhangmandate (14), angegeben. Die Daten basieren auf den Länderinformationen des Auswärtigen Amtes sowie auf Angaben der nationalen Parlamente, Stand: 16.04.2008.

Aufgaben der nationalen Parlamente

Verallgemeinernd lassen sich die Aufgaben von Parlamenten so zusammenfassen: Sie haben Gesetze zu beschließen, die Regierung zu kontrollieren sowie eine Wahl- und Öffentlichkeitsfunktion wahrzunehmen. Diese Aufgaben wandeln sich unter dem Einfluss der europäischen Integration. Eine grundlegende Aufgabe haben die nationalen Parlamente nach wie vor immer dann, wenn das Vertragsrecht eine Ratifikation gemäß den verfassungsrecht-

lichen Vorschriften der Mitgliedstaaten vorsieht. Nationale Parlamente wie der Bundestag stellen die *grundsätzlichen Integrationsweichen*, indem sie die Mitgliedschaft ihres Staates in der Europäischen Union auf einer bestimmten Rechtsgrundlage fundieren, über den Fortbestand der Union, ihre Entwicklung und ihre Finanzierung gemäß den Vorgaben des Vertragsrechts und der nationalen Verfassung entscheiden.[14] Am wichtigsten ist die Notwendigkeit, Vertragsänderungen zu ratifizieren (Art. 48 Abs. 3 EUV-Nizza/Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV-Liss.). Wenn die Mitgliedstaaten beziehungsweise ihre nationalen Parlamente im Vertragsrecht eine bestimmte Rolle spielen wollen, haben sie rechtlich die Möglichkeit, diese Rolle festzulegen. Die häufig beschworene Autonomie der europäischen Rechtsordnung hängt eindeutig an der Angel der Mitgliedstaaten.

Die *Gesetzgebungsfunktion* schwindet. Je mehr Gesetzgebungskompetenzen auf die europäische Ebene übertragen werden und je mehr der Unionsgesetzgeber von den Kompetenzen Gebrauch macht, desto weniger haben die nationalen Parlamente die Möglichkeit, Gesetze zu beschließen. Eine Gesetzgebungsmaterie kann schließlich nur einmal geregelt werden. Gesetz ist Gesetz. Im zweistufigen Gesetzgebungsverfahren, also bei der Richtlinienumsetzung, stehen die nationalen Parlamente als bloße Befehlsempfänger des Unionsgesetzgebers auf der unteren Stufe – und die ist wegen der restriktiven Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht breit. Weder den nationalen Parlamenten noch den Mitgliedstaaten oder dem Rat steht ein Gesetzesinitiativrecht zu. Die Kommission hat das Initiativmonopol – ein sehr fragwürdiges Exklusivrecht, das der Relativierung bedarf. [15] Haben die nationalen Parlamente bei der Schaffung des Sekundärrechts über den Rat wenigstens eine geringe Einflussmöglichkeit, sind sie dieser für die Abschaffung des Rechts weitgehend beraubt. Beispielsweise hat der Bundestag gemäß Art. 23 Abs. 3 Grundgesetz Gelegenheit, Stellung zu nehmen, bevor die Bundesregierung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union mitwirkt. Die Bundesregierung kann aber ebenso wenig wie der Rat die Abschaffung eines Rechtsakts initiieren. Wenn die Kommission keine Abschaffungsinitiative ergreift, bleibt der Rechtsakt in Kraft, unabhängig davon, ob das den Vorstellungen der nationalen Parlamente entspricht. Rechtsetzung auf der Ebene der Union bedeutet also Entparlamentarisierung auf der Ebene der Mitgliedstaaten. [16] Die *Kontrolle* der Regierung verschafft einem nationalen Parlament Einfluss in dem Maß, in dem die Regierung auf europäischer Ebene Einfluss hat. Dieser Einfluss ist im Lauf der Integration geringer geworden. Anfangs hatte eine Regierung eine von sechs Stimmen, gegenwärtig nur noch eine von 27. Legt jeder der Staats- oder Regierungschefs die Position seines Mitgliedstaats in etwa drei Minuten dar, sind bereits eineinhalb Stunden vergangen. Hinzu kommt, dass die Zahl der Mehrheitsentscheidungen ständig steigt, die Zahl der Vetomöglichkeiten eines Mitgliedstaats im Gegenzug ständig sinkt. Die *Wahl- und Öffentlichkeitsfunktion* der Parlamente wird durch das Europarecht hingegen kaum tangiert. Die Parlamente können ihre Repräsentanten wählen, Vertreter der Exekutive und der Judikative, sowie ihre öffentlichen Sitzungen durchführen – diesen Freiraum gewährt das Europarecht.

---

14 Sven Hölscheidt: Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags in Angelegenheiten der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/2000, S. 31-38, hier S. 36.

15 Sven Hölscheidt: Die Legitimation der neuen Europäischen Kommission, in: Thüringer Verwaltungsblätter 11/1995, S. 241-247, hier S. 247.

16 Dieter H. Scheuing: Die Europäisierung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, in: Hartmut Bauer/Peter M. Huber/Bozena Popowska/Teresa Rabska/Marek Szewczyk (Hrsg.): Ius Publicum im Umbruch, Stuttgart u. a. 2000, S. 47-69, hier S. 51.

Verankerung der nationalen Parlamente im Vertragsrecht

Fast 40 Jahre lang haben die nationalen Parlamente im Primärrecht keine Rolle gespielt. Der Vertrag von Maastricht berücksichtigte sie 1992 in einer Erklärung. Erst der Vertrag von Amsterdam hat sie 1997 im Anschluss an diese Erklärung in dem „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union" im Primärrecht verankert.[17] Der Vertrag von Nizza hingegen schenkt ihnen keine weitere Aufmerksamkeit. Ganz anders der Vertrag von Lissabon. Er weist den nationalen Parlamenten in elf Artikeln eine Rolle zu (siehe Tabelle 2) und widmet sich ihnen zusätzlich in dem „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit". Dies haben die nationalen Parlamente dem Europäischen Konvent zu verdanken. In dem Konvent haben die nationalen Parlamentarier die Mehrheit der Mitglieder gestellt (72 von 105) und naheliegender Weise dafür gesorgt, dass die Rechte der nationalen Parlamente relativ ausführlich im Verfassungsvertrag geregelt wurden. Die Regelungen hat der Vertrag von Lissabon im Wesentlichen übernommen, wie den übrigen Verfassungsvertrag auch.

Tabelle 2: Synopse: Verankerung der nationalen Parlamente im Primärrecht der EU

EUV-Nizza/ EGV-Nizza	**Regelungsgegenstand**	**Konventsentwurf**	**VVE (Rom)**	**EUV-Liss./ AEUV-Liss.**	***Neue Nummerierung* EUV/ AEUV[1]**
Art. 5 EGV-Nizza	Subsidiaritätsprinzip	Art. 9 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2; Art. III-160	Art. I-11 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2; Art. III-259	Art. 3b Abs. 3 UAbs. 2 S.2 EUV-Liss.; Art. 61b AEUV-Liss.	Art. 5 EUV
–	Grundsatz der repräsentativen Demokratie	Art. 45 Abs. 2 S. 2	Art. I-46 Abs. 2 S. 2	Art. 8a Abs. 2 UAbs. 2 EUV-Liss.	Art. 10 EUV
–	Mitwirkung der nationalen Parlamente	–	–	Art. 8c EUV-Liss.	Art. 12 EUV
Art. 48 EUV-Nizza	Vertragsänderungen	Art. IV-7 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1	Art. IV-443 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1; Art. IV-444 Abs. 3 S. 1 u. 2	Art. 48 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 UAbs. 1 S. 1, Abs. 7 UAbs. 3 S. 1 EUV-Liss.	Art. 48 EUV
Art. 49 EUV-Nizza	Antrag auf Unionsmitgliedschaft	Art. 57 Abs. 2 S. 2	Art. I-58 Abs. 2 S. 2	Art. 49 Abs. 1 S. 2 EUV-Liss.	Art. 49 EUV

17 Ausführlich Albrecht Weber: Die Rolle der nationalen Parlamente in der Verfassungsentwicklung der Europäischen Union, in: Michael Wollenschläger/Eckhard Kreßel/Johann Egger (Hrsg.): Recht – Wirtschaft – Kultur. Herausforderungen an Staat und Gesellschaft im Zeitalter der Globalisierung, Berlin 2005, S. 325-334, hier S. 328-329.

EUV-Nizza/ EGV-Nizza	**Regelungsgegenstand**	**Konventsentwurf**	**VVE (Rom)**	**EUV-Liss./ AEUV-Liss.**	***Neue Nummerierung* EUV/ AEUV[1]**
–	Unterrichtung zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitik	Art. III-161 S. 2	Art. III-260 S. 2	Art. 61c S. 2 AEUV-Liss.	Art. 70 AEUV
Art. 36 EUV-Nizza	Unterrichtung über Arbeit der Ausschüsse	Art. III-162 S. 4	Art. III-261 S. 3	Art. 61d S. 4 AEUV-Liss.	Art. 71 AEUV
Art. 65 EGV-Nizza	Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	–	–	Art. 65 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 u. 2 AEUV-Liss.	Art. 81 AEUV
Art. 31 EUV-Nizza	Beteiligung an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust	Art. 41 Abs. 2; Art. III-174 Abs. 2 UAbs. 2	Art. I-42 Abs. 2 S. 1; Art. III-273 Abs. 1 UAbs. 3	Art. 69d Abs. 1 UAbs. 3 AEUV-Liss.	Art. 85 AEUV
Art. 30 Abs. 2 EUV-Nizza	Kontrolle von Europol	Art. III-177 Abs. 2 UAbs. 2	Art. III-276 Abs. 2 UAbs. 2	Art. 69g Abs. 2 UAbs. 2 AEUV-Liss.	Art. 88 AEUV
Art. 308 EGV-Nizza	Flexibilitätsklausel	Art. 17 Abs. 2 S. 1	Art. I-18 Abs. 2	Art. 308 Abs. 2 AEUV-Liss.	Art. 352 AEUV

[1] Die neue Nummerierung der Vertragsartikel bezieht sich auf die Konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.

Quelle: Eigene Darstellung

Neu im Vertrag von Lissabon ist nur der Art. 8c EUV-Liss. Er nennt sechs Bereiche, in denen die nationalen Parlamente „aktiv" zur guten Arbeitsweise der Union beitragen, unter anderem dadurch, dass sie über bestimmte Entwürfe und Anträge unterrichtet werden. Nimmt man das wörtlich, und das sollte man bei einem so wichtigen Text tun, erkennt man Folgendes: Der ‚aktive' Beitrag (im Gegensatz zum ‚passiven'?) der Parlamente besteht darin, dass sie unterrichtet werden – nicht etwa, dass sie sich unterrichten. Der Artikel ist daher eine ungeschickte Deklaration. Die große politische Bedeutung der nationalen Parlamente in der Europäischen Union hebt er nicht hervor. [18] Art. 8a EUV-Liss. erläutert den Grundsatz der repräsentativen Demokratie. In Bezug auf nationale Parlamente ist nur angesprochen, dass die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten „gegenüber ihren nationalen Parlamenten oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen". Das ist ein bloßer Hinweis auf das nationale Verfassungsrecht. Die nationalen Parlamente wer-

18 So aber die Bundesregierung in ihrer Denkschrift zum Vertrag von Lissabon, siehe Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, in: Bundesratsdrucksache 928/07 vom 20.12.2007 = Bundestagsdrucksache 16/8300 vom 28.02.2008, jeweils S. 156.

den unterrichtet über Entwürfe für Vertragsänderungen im ordentlichen Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2 S. 3 EUV-Liss.). Demgegenüber ist eine Unterrichtung der nationalen Parlamente im vereinfachten Änderungsverfahren betreffend die internen Politikbereiche der Union in Art. 48 Abs. 6 EUV-Liss. nicht vorgesehen.[19] Vorgesehen ist ferner eine Unterrichtung über Anträge auf Unionsmitgliedschaft (Art. 49 Abs. 1 S. 2 EUV-Liss.) sowie über Inhalt und Ergebnisse der Bewertung der Durchführung der Unionspolitik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 61c S. 2 AEUV-Liss.). Die nationalen Parlamente werden „auf dem Laufenden gehalten" über die Arbeiten des ständigen Ratsausschusses, der die Koordinierung der Maßnahmen der Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der Sicherheit fördert (Art. 61d S. 4 AEUV-Liss.). Es bleibt „im Diffusen […], wie eng oder weit diese Berichtspflicht zu halten ist".[20] Im deutschen Recht findet sich Vergleichbares in Art. 53 S. 3 Grundgesetz. Er sieht vor, dass der Bundesrat „von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten" ist. Damit wird zwar de jure eine generelle, regelmäßige Unterrichtungsverpflichtung postuliert, die keiner Anforderung bedarf – de facto wird sie aber restriktiv gehandhabt.[21]

Die Vorschriften über Informationspflichten haben keine Bedeutung für nationale Parlamente, die aufgrund des nationalen Verfassungsrechts von ihren Regierungen über europäische Angelegenheiten unterrichtet werden müssen. Das gilt für Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz. Auch für die anderen Parlamente ist die Bedeutung eingeschränkt. Sie sind darauf angewiesen, dass die europäischen Institutionen ihre Unterrichtungspflichten ordnungsgemäß erfüllen. Die Unterrichtung kann vor dem Europäischen Gerichtshof nicht eingeklagt werden, weil es kein Organstreitverfahren gibt. Im Übrigen stellt sich die Frage, ob solchen Parlamenten die unmittelbare Information viel nützen kann. Wenn sie nicht einmal in der Lage sind, ihre eigene Regierung zur Information zu verpflichten, wieso sollten sie dann in der Lage sein, ihre Regierung mit Hilfe extern erlangter Informationen effektiv zu kontrollieren? Insgesamt haben die Informationspflichten vor allem symbolische Bedeutung: Sie lesen sich gut im Vertragstext, bewirken aber wenig in der Wirklichkeit.

In den Verordnungen, die Aufbau, Arbeitsweise und Aufgaben von Eurojust festlegen, sind Einzelheiten für die Beteiligung der nationalen Parlamente an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust festzulegen (Art. 69d Abs. 1 UAbs. 3 AEUV-Liss.). Wünschenswert wäre es gewesen, für die grundrechtsrelevante Institution eine strengere und klarere parlamentarische Kontrolle vorzusehen als eine „Beteiligung an der Bewertung".[22] Art. 69g AEUV-Liss. beschäftigt sich mit Europol. Dessen Abs. 2 UAbs. 2 sieht vor, dass in Verordnungen unter anderem „Einzelheiten für die Kontrolle der Tätigkeiten von Europol durch das Europäische Parlament festgelegt" werden. Nach einem Semikolon heißt es weiter nur: „an dieser Kontrolle werden die nationalen Parlamente beteiligt". Ihre Rolle ist damit deutlich kleiner als in Bezug auf Eurojust. In der Praxis dürfte die Beteiligung auf eine bloße Unterrichtung hinauslaufen. Für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen ist vorgesehen, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen kann, durch den die Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug bestimmt werden. Der

19 Das kritisiert in Bezug auf den Vorläufer Wolff Heintschel von Heinegg, in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.): Europäischer Verfassungsvertrag: Handkommentar, Baden-Baden 2007, Art. III-445 Anm. 4.

20 So zu Recht zum insoweit gleichlautenden Art. III-261 VVE Bernd Kretschmer, in: Vedder/Heintschel von Heinegg: Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-261 Anm. 2.

21 Hans Hofmann, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Hans Hofmann/Axel Hopfauf (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 11. Aufl., Köln u. a. 2008, Art. 53 Anm. 11, 12.

22 So zu Recht zum Vorläufer Bernd Kretschmer, in: Vedder/Heintschel von Heinegg: Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-273 Anm. 10.

Kommissionsvorschlag wird den nationalen Parlamenten übermittelt. „Wird dieser Vorschlag innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Beschluss nicht erlassen" (Art. 65 Abs. 3 UAbs. 3 S. 2 AEUV-Liss.). An dieser Stelle gibt es also eine ungewöhnlich starke Position für jedes einzelne nationale Parlament, das den Vorschlag ablehnen kann, mit Wirkung für alle Mitgliedstaaten. Stark ist auch die Position der nationalen Parlamente im vereinfachten Änderungsverfahren gemäß Art. 48 Abs. 7 EUV-Liss. Vorgesehen ist eine allgemeine Brückenklausel für den Übergang in die qualifizierte Mehrheit oder in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in den Fällen, in denen das Vertragsrecht ein anderes Beschlussfassungsverfahren vorsieht. [23] Jede vom Europäischen Rat insoweit ergriffene Initiative wird den nationalen Parlamenten übermittelt. Wird die Initiative innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von nur einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Beschluss nicht erlassen (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 S. 1 EUV-Liss.). Die Einführung dieses Vetorechts war erforderlich, denn Verfahrensvorschriften sind wichtige Bestandteile des Vertragsrechts. Die Möglichkeit, solche Vorschriften autonom zu ändern, wäre über das von den nationalen Parlamenten (jedenfalls vom Bundestag) im Ratifikationsprozess festgelegte Integrationsprogramm hinausgegangen.[24]

Entwürfe zur Vertragsänderung im ordentlichen Verfahren werden „den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht" (Art. 48 Abs. 2 S. 3 EUV-Liss.). Wenn die Änderungen vom Europäischen Rat beschlossen sind, „so beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein" (Art. 48 Abs. 3 S. 1 EUV-Liss.). Damit wird auf den Europäischen Konvent Bezug genommen, in dem die Mitglieder der nationalen Parlamente die Mehrheit gestellt haben. Davon dürfte in einem künftigen Konvent schwer abzurücken sein, zumal Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EUV-Liss. in der Zusammensetzung des Konvents Vertreter der nationalen Parlamente an erster Stelle nennt. Infolgedessen ist die Vorschrift als Garant dafür zu sehen, dass die nationalen Parlamente auch bei künftigen Vertragsänderungen eine wichtige Rolle spielen.

Umfangreich geregelt ist die Rolle der nationalen Parlamente bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips. Art. 3b Abs. 3 UAbs. 2 EUV-Liss. weist nur darauf hin, dass die Organe der Union das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit anwenden.[25] Weiter heißt es dort: „Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren." Später bestimmt der bereits erwähnte Art. 8c EUV-Liss. unter Buchstabe b, dass die nationalen Parlamente dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität beachtet wird. Ähnlich legt das Art. 61b AEUV-Liss. (in rechtlich überflüssiger Weise)[26] speziell für die Gesetzgebung in der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit fest. Schließlich regelt Art. 308 Abs. 2 AEUV-Liss., dass die Kommission die nationalen Parlamente gemäß Art. 3b Abs. 3 EUV-Liss. auf Vorschläge aufmerksam macht, die sich auf die Flexibilitätsklausel des Art. 308 AEUV-Liss. stützen. Dies hat nur deklaratorische Bedeutung.[27]

---

23 Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, in: Bundesratsdrucksache 928/07 vom 20.12.2007 = Bundestagsdrucksache 16/8300 vom 28.02.2008, jeweils S. 167.

24 In diesem Sinn zu Recht zum Vorläufer Wolff Heintschel von Heinegg, in: Vedder/Heintschel von Heinegg: Verfassungsvertrag, 2007, Art. IV-444 Anm. 3.

25 Ausführlich zum Vorläufer Christoph Vedder, in: Vedder/Heintschel von Heinegg: Verfassungsvertrag, 2007, Art. I-11 Anm. 11-22.

26 So zu Recht zum insoweit gleichlautenden Art. III-259 VVE Bernd Kretschmer, in: Vedder/Heintschel von Heinegg: Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-259 Anm. 5.

27 So zu Recht zum Vorläufer Volker Epping, in: Vedder/Heintschel von Heinegg: Verfassungsvertrag, 2007, Art. I-18 Anm. 18.

Der Europäische Konvent hat den Frühwarnmechanismus und die Subsidiaritätskontrolle konzipiert.[28] Der Vertrag von Lissabon sieht Änderungen an zwei Stellen vor. Die Kommission übermittelt ihren Gesetzgebungsvorschlag an das Europäische Parlament, den Rat und die nationalen Parlamente. Die Kammern haben ab dem Zeitpunkt der Übermittlung gemäß dem Vertrag von Lissabon acht (gemäß dem Europäischen Konvent sechs) Wochen Zeit, in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Die Frist beginnt an dem Tag, an dem der Vorschlag in allen 23 Amtssprachen der Europäischen Union vorliegt. Adressaten der Stellungnahme sind der Präsident des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission. Die Rechtsfolgen kritischer Stellungnahmen der nationalen Parlamente hängen davon ab, in welcher Zahl sie abgegeben werden. Bleibt die Zahl der kritischen Stellungnahmen unterhalb eines Drittels der Gesamtzahl (bei 54 Stimmen also unter 18), so werden die Stellungnahmen von der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament berücksichtigt. Machen die kritischen Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtstimmenzahl aus, so überprüft die Kommission ihren Vorschlag. Die Schwelle ist auf mindestens ein Viertel der Stimmen (14) reduziert, wenn es sich um einen Vorschlag handelt, der sich auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bezieht. Die Kommission kann beschließen, an ihrem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Der Beschluss ist zu begründen.

Der Vertrag von Lissabon hat diesem Verfahren einen neuen Kontrollmechanismus hinzugefügt.[29] Art. 7 Abs. 3 des Subsidiaritätsprotokolls in der Fassung des Vertrags von Lissabon sieht für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Folgendes vor: „Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten […] zugewiesenen Stimmen, so muss der Vorschlag überprüft werden. Nach Abschluss dieser Überprüfung kann die Kommission beschließen, an dem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Beschließt die Kommission, an dem Vorschlag festzuhalten, so hat sie in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht.“ Diese Stellungnahme wird zusammen mit den Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Unionsgesetzgeber (Europäischem Parlament und Rat) vorgelegt, damit er sie berücksichtigt. Der Unionsgesetzgeber prüft vor Abschluss der ersten Lesung, ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Dabei berücksichtigt er die genannten Stellungnahmen. „Ist der Gesetzgeber mit der Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament der Ansicht, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft.“ Diese letzte Einführung zeigt besonders deutlich, dass symbolisch Normen gesetzt werden: „Ist eine Mehrheit im Rat und im EP gegen ein Gesetzgebungsvorhaben, dann wird dies mangels Mehrheit ohnehin nie verabschiedet werden.“[30] Im Übrigen wird Selbstverständliches aufgeschrieben. Es ist ohnehin Aufgabe des Unionsgesetzgebers, eine Subsidiaritätsprüfung vorzunehmen, und im europä-

28 Ausführlich Hölscheidt: Europäischer Konvent, 2005, S. 430, 447-451.

29 Gestützt auf das Mandat für die Regierungskonferenz 2007, in: Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel), 21./22. Juni 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ratsdokument 11177/1/07 (CONCL 2), Anlage I, S. 15–30, hier S. 17 Nr. 11; auch abgedruckt bei Franz C. Mayer: Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon, in: Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 4/2007, S. 1141-1217, hier S. 1192-1217.

30 Mayer: Rückkehr der Europäischen Verfassung, 2007.

ischen Verfassungsverbund versteht es sich von selbst, dass die europäischen Organe Stellungnahmen ‚berücksichtigen', zu deren Abgabe das Primärrecht ausdrücklich ermächtigt.

Den nationalen Parlamenten wird allerdings außer der Option zur Stellungnahme auch eine *Klagemöglichkeit* eingeräumt. Der Gerichtshof ist nämlich gemäß Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls zuständig für Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip, die „entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden". Diese ‚Übermittlungskonstruktion' ist zwar im Ansatz etwas ungewöhnlich, im Übrigen folgt die Subsidiaritätsklage aber der bekannten Nichtigkeitsklage (Artt. 230-231 EGV-Nizza/Artt. 230-231 AEUV-Liss.). Die Klagebegründung darf nach dem Wortlaut des Subsidiaritätsprotokolls nur darin bestehen, Subsidiaritätsbedenken geltend zu machen. Dieses Verständnis ist jedoch zu eng. Es ist nämlich nicht sinnvoll, den Parlamenten den Einwand zu verwehren, mangels Kompetenz der Europäischen Union für einen Rechtsakt stelle sich die Frage nach einer Verletzung der Kompetenzausübungsregelung des Subsidiaritätsprinzips gar nicht.[31] Auch der Bundestag vertritt die Auffassung, die Geltendmachung eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip schließe die Rüge eines Verstoßes gegen die Kompetenzordnung ein.[32]

Schlussbetrachtung: Entparlamentarisierung ungebrochen

Die nationalen Parlamente der 27 Mitgliedstaaten mit ihren 40 Kammern haben sehr unterschiedliche Traditionen, Rechtsgrundlagen und tatsächliche Einflussmöglichkeiten. Diese konkret realitätsbezogene Betrachtungsweise zeigt, wie schwierig es ist, generelle Aussagen über ‚nationale Parlamente in der EU' zu treffen. Solche Aussagen muss das Europarecht aber machen, weil ihm die Differenzierungsmöglichkeit fehlt. Die Aufgaben der nationalen Parlamente sind im Lauf der Integration geringer geworden. Die Parlamente bestimmen zwar noch die Grundlegung der Integration und das Primärrecht. An der Sekundärrechtsetzung sind sie indes nur unwesentlich beteiligt. Das gilt auch für den Vertrag von Lissabon. Die nationalen Parlamente sind an zahlreichen Stellen im Vertrag von Lissabon verankert. Das ist angesichts ihrer grundsätzlichen Bedeutung zu begrüßen, gegenüber dem jetzigen Rechtszustand ist es ein Fortschritt. Allerdings dürften die Informationspflichten für die nationalen Parlamente in der Praxis nicht hilfreich sein: Entweder müssen sie ohnehin von ihren Regierungen informiert werden oder ihnen wird die Kompetenz zur Regierungskontrolle fehlen. Allein die Verankerung der Parlamente im Primärrecht erhöht ihre Bedeutung nicht wesentlich. Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage werden sich rechtlich als stumpfes Schwert erweisen. Sie dürften allerdings – klug genutzt – eine erhebliche politische Bedeutung entwickeln. Massive Kritik an der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ließe die europäischen Organe kaum unbeeindruckt. Deshalb empfiehlt sich die sogenannte Option ‚Nizza-Plus', wenn der Vertrag von Lissabon nicht in Kraft treten sollte: Der Vertrag von Lissabon wird demnach soweit verwirklicht, wie es ohne Änderung des Vertrags von Nizza möglich ist. Dazu kommt eine interinstitutionelle Vereinbarung auf europäischer Ebene zur Subsidiaritätskontrolle in Betracht, einhergehend mit nationalen Vorschriften.

---

31 Näher Hölscheidt: Europäischer Konvent, 2005, S. 430, 449-450.

32 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, Vorabfassung der Bundestagsdrucksache 16/8917 vom 23.04.2008, S. 4; Bundestagsplenarprotokoll 16/157 vom 24.04.2008, S. 16482 (A), (B).

Das Fazit lautet: Die „Tendenz zur Entparlamentarisierung des Integrationsgeschehens“[33] ist ungebrochen. Die nationalen Parlamente spielen in der Europäischen Union nicht die wichtige Rolle, die sie spielen sollten. Der rechtliche Parlamentarisierungsschwung des Lissabonner Vertrags ist nicht so groß, dass er die politische Praxis erreichen wird. Woran liegt das und was kann man dagegen tun? Die nationalen Parlamente agieren im europäischen Verfassungsverbund ebenso wie Kommission, Rat und Europäisches Parlament. Der Verbund ist insoweit ein geschlossenes System, als die Ausweitung der Rechte eines Akteurs die Begrenzung der Rechte eines anderen Akteurs bedingt. Erhalten also zum Beispiel die nationalen Parlamente mehr Rechte, geschieht das zwangsläufig zu Lasten der europäischen Ebene. Ein vergleichbar geschlossenes System bildet auch das nationale Europaverfassungsrecht. Jede Stärkung des nationalen Parlaments in europäischen Angelegenheiten bedingt eine Schwächung der nationalen Regierung.

Es gibt zahlreiche Vorschläge, die darauf zielen, die nationalen Parlamente im europäischen Rechtsetzungsprozess zu stärken.[34] Eine Überlegung ist, für eine Repräsentanz nationaler Parlamentarier auf europäischer Ebene zu sorgen, beispielsweise durch die Einrichtung einer zweiten ‚nationalen‘ Kammer beim Europäischen Parlament. Das ist problematisch sowohl im Hinblick auf die Legitimation als auch die Transparenz des Rechtsetzungsprozesses. Weiter wird daran gedacht, einmal im Jahr einen Europäischen Kongress tagen zu lassen, der sich aus Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammensetzt. Seine Aufgabe bestünde darin, zu kontrollieren, ob die Europäische Union ihre Kompetenzen einhält. Sollte ‚Kontrolle‘ als ex-post-Kontrolle verstanden werden, würde das eine Aufgabenverlagerung weg vom Europäischen Gerichtshof, der diese klassische Aufgabe der Judikative bislang wahrnimmt, hin auf den Europäischen Kongress bedeuten. Eine begleitende Kontrolle hingegen ließe sich nur schwer in den Rechtsetzungsprozess integrieren. Sie scheint auch nicht erforderlich, weil es ohnehin Aufgabe des Unionsgesetzgebers ist, die Kompetenzgrenzen der Union zu beachten. Ein anderer Vorschlag besteht darin, dass die Mitgliedstaaten im Rat nicht nur durch ihre Minister, sondern auch durch ein Mitglied des nationalen Parlaments vertreten werden. Es ist nicht ersichtlich, dass durch diese Verdoppelung der einzelnen Räte ein relevanter Vorteil für die nationalen Parlamente entstünde. Schließlich gibt es die Überlegung, für die Unionsrechtsetzung die Zustimmung der nationalen Parlamente vorzusehen. Geschähe dies generell, legte man die Rechtsetzung lahm. Sinnvoll könnte es aber sein, die Zustimmung der nationalen Parlamente in Ausnahmefällen erforderlich zu machen. Dies könnte zum Beispiel abhängig gemacht werden von einem bestimmten Quorum im Rat oder der nationalen Parlamente selbst.

---

33 Scheuing: Europäisierung des Grundgesetzes, 2000, S. 66.

34 Übersicht unter Bezug auf Ingolf Pernice (The Role of the National Parliaments in the European Union, in: Dimitris Melissas/Ingolf Pernice (Hrsg.): Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004, Baden-Baden 2002, S. 73-93) bei Ingo Winkelmann: Das Verhältnis von Exekutive und Gesetzgeber in der zweiten und dritten Säule der Europäischen Union, in: Rudolf Geiger (Hrsg.): Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt, Baden-Baden 2003, S. 67-87, hier S. 82-83.

Von Nizza nach Lissabon – das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU

*Elfriede Regelsberger**

Mit dem „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft", dessen Inkrafttreten durch den Ausgang des irischen Referendums im Juni 2008 freilich wieder offen ist, werden die derzeit gültigen Bestimmungen des Vertrags von Nizza über das außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Profil der Europäischen Union in eine qualitativ neue Stufe überführt. Zwar wird das dann beschrittene ‚Plateau' [1] erneut unterhalb der Schwelle supranationaler, das heißt vergemeinschafteter Strukturen angesiedelt sein; zugleich dokumentiert es aber das fortbestehende Interesse aller EU-Mitgliedstaaten an einem kollektiven Management zu wesentlichen Fragen der internationalen Politik, dessen Funktionstüchtigkeit durch die neuen Vertragsbestimmungen verbessert werden soll.

Auch in dieser neuen Phase eines beständigen „Fusionsprozesses" [2] kann den Staats- und Regierungschefs eine zentrale Rolle bei der abschließenden Formulierung der neuen Bestimmungen bezüglich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zugeschrieben werden. Als „konstitutioneller Architekt" [3] übernahm der Europäische Rat einerseits in wesentlichen Teilen die Substanz des aus den Beratungen im Europäischen Konvent und der Regierungskonferenz hervorgegangenen Verfassungsvertrages von 2004, [4] dessen Schicksal allerdings durch die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden besiegelt wurde. Andererseits erfuhren die früheren Vorschläge durch die Gipfeltreffen des Jahres 2007 noch einige Veränderungen, zu deren prominentesten jene über den ursprünglichen „Außenminister" und künftigen „Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik" gehören. Ob es sich dabei lediglich um – wie von deutschen Regierungsvertretern behauptet – kosmetische Anpassungen handelt oder die neue Namensgebung Verschiebungen im institutionellen Gefüge der GASP impliziert, kann erst der noch ausstehende Praxistest erweisen. Immerhin lassen die ebenfalls von der Regierungskonferenz neu hinzugefügten Erklärungen zum Verhältnis von GASP und nationaler Außenpolitik, die den Bedenken einiger europäischer Regierungen, insbesondere der polnischen, tschechischen und britischen, Rechnung tragen, auch in der GASP jegliche Anklänge an eine europäische Staatlichkeit und nationale Souveränitätsverzichte zu verhindern,[5] das ursprüngliche konsti-

---

* Dr. Elfriede Regelsberger, stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Berlin.

1 So die in der Literatur häufig benutzte Charakterisierung der Entwicklungsstufen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und ihres Vorläufers, der Europäischen Politischen Zusammenarbeit. Ausführlicher: Elfriede Regelsberger/Mathias Jopp: The Common Foreign and Security Policy of the EU – Some Basic Trends and Future Perspectives, im Erscheinen.

2 Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels: The evolution of the Common Foreign and Security Policy. A case of an imperfect ratchet fusion, in: Amy Verdun/Osvaldo Croci (Hrsg.): The European Union in the wake of Eastern enlargement. Institutional and policy-making challenges, Manchester 2004, S. 91-116.

3 Wolfgang Wessels: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008.

4 Elfriede Regelsberger: Mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz für die GASP – Chancen und Risiken im neuen Verfassungsvertrag, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 323-341.

5 Schlussakte zum Vertrag von Lissabon, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 231-237.

tutionelle Angebot in einem neuen und den Spielraum der GASP möglicherweise einengenden Licht erscheinen.

Aus der mehrjährigen Diskussions- und Revisionsphase liegt nunmehr ein Konstrukt von Regelungen zur GASP vor, das an Komplexität alles Bisherige überbietet. Hatte der ebenfalls für den Leser bereits schwer verdauliche Text des Verfassungsvertrags noch den Vorzug, etwas komplett Neues zu kreieren, so fußt die GASP künftig auf den zum Teil grundlegend veränderten Artikeln des bisherigen Titel V des Vertrags über die Europäische Union (EUV-Nizza), dessen neuen Bestimmungen, insbesondere jenen in Titel III zu den Organen, sowie auf einer Vielzahl von ebenfalls angepassten oder neuen Vertragsartikeln des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union" (AEUV), in den der bisherige Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV-Nizza) umbenannt wurde. Zu beachten sind ferner verschiedene Protokolle, in denen etwa die neue Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik präzisiert wird und den nationalen Parlamenten umfassendere Informationsmöglichkeiten in der GASP in Aussicht gestellt werden sowie die von der Regierungskonferenz angenommenen Erklärungen, die, neben den bereits erwähnten Bedenken einiger europäischer Regierungen, Einzelheiten über weitere praktische wie grundsätzliche Maßnahmen, etwa zur Ausübung des Vorsitzes im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, regeln.

Übersicht: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon

Vertrag über die Europäische Union (EUV)	**Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**
Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 = Bestimmungen bezüglich der Ziele des auswärtigen Handelns	
Art. 15 = Bestimmungen bezüglich des Europäischen Rates und seines Präsidenten	**Art. 235** = Bestimmungen bezüglich der Unterstützung des Europäischen Rates durch das Generalsekretariat des Rates
Art. 16 = Bestimmungen bezüglich des Rates „Auswärtige Angelegenheiten"	
Art. 16 = Definition der qualifizierten Mehrheit als einer Mehrheit von mindestens 55 Prozent der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten	**Art. 238 =** Bestimmungen bezüglich der qualifizierten Mehrheit **Art. 238 Abs. 2** = Definition der qualifizierten Mehrheit (wenn der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters beschließt) als Mehrheit von 72 Prozent der Mitglieder des Rates, die 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten **Art. 238 Abs. 3b** = Definition der qualifizierten Mehrheit in Fällen, in denen nicht alle Mitglieder des Rates stimmberechtigt sind (und der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters beschließt), als Mehrheit von 72 Prozent der beteiligten Mitglieder des Rates, die 65 Prozent der Bevölkerung der teilnehmenden Mitgliedstaaten vertreten

Vertrag über die Europäische Union (EUV)	**Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**
	Art. 275 = Bestimmungen bezüglich der Zuständigkeit bzw. Nicht-Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes
Art. 17 = Bestimmungen bezüglich der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik **Art. 18** = Bestimmungen bezüglich des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik	**Art. 220 und 221** = Bestimmungen bezüglich Unionsdelegationen bei Drittstaaten und internationalen Organisationen
Art. 20 = Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit	**Art. 326 bis 334 =** Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit
Kapitel 1 **Art. 21 und 22** = Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union (Festlegung der strategischen Interessen durch den Europäischen Rat, Kohärenz)	**Art. 222 =** Solidaritätsklausel
Kapitel 2, Abschnitt 1 **Art. 23 bis 41** = Bestimmungen bezüglich der GASP (Neufassung des Titels V EUV-Nizza)	**Art. 216 und 218** = Bestimmungen bezüglich internationaler Übereinkünfte
Kapitel 2, Abschnitt 2 **Art. 42 bis 46** = Bestimmungen über die ESVP beziehungsweise die GSVP	**Art. 215** = Bestimmungen bezüglich der Verhängung restriktiver Maßnahmen
Art. 48 Abs. 7 = Verfahren zur Passerelle in der GASP	
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.	

Zielkatalog und Gestaltungsanspruch

Angelehnt an den bereits im Nizza-Vertrag formulierten und in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) 2003 [6] bestätigten Gestaltungsanspruch einer globalen Macht erneuern die EU-27 an mehreren Stellen (Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 EUV [7]) des Lissabonner Vertrages ihr Bekenntnis zu Frieden, internationaler Sicherheit und dem Schutz der Menschenrechte. Neu und ein ‚Relikt' der die Debatte über eine europäische Verfassung beeinflussenden

6 Ausführlich zu der vom Hohen Vertreter für die GASP konzipierten und vom Europäischen Rat im Dezember 2003 verabschiedeten Sicherheitsstrategie (Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003) vgl. Alyson J. K. Bailes: Die Europäische Sicherheitsstrategie: programmatische und praktische Perspektiven für GASP und ESVP, in: *integration* 2/2005, S. 107-118 sowie zu aktuellen Überlegungen zu deren Überarbeitung unter französischer Präsidentschaft 2008 vgl. Ferdinando Riccardi: The French Presidency of the EU seen from the Elysée Palace, in: Agence Europe, 21.05.2008, S. 3.

7 Die Nummerierung der Vertragsartikel bezieht sich auf die Konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.

Spaltung der Europäer im Irakkrieg 2003 ist die explizite Verpflichtung „zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts“,[8] insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Vereinten Nationen. Als ein weiteres Novum und ebenfalls als eine Reaktion auf 2003/2004 vorgenommene politische Weichenstellungen – Erweiterung der Europäischen Union – zu verstehen, findet sich im Lissabonner Vertrag der Hinweis auf besondere Beziehungen der Europäischen Union zu „ihrer Nachbarschaft“ (Art. 8 EUV). Zunächst gedacht als ein bloßes Zeichen der symbolischen Aufwertung für jene Länder unterhalb der Ebene einer EU-Vollmitgliedschaft,[9] hat die Europäische Union seit 2004 das Konzept einer Europäischen Nachbarschaftspolitik mit den östlichen wie den südlichen Anrainern entwickelt.[10] Darüber hinaus bekräftigt die Europäische Union – wie bereits in der ESS und im Verfassungsvertrag (Art. III-292 VVE) – ihre Präferenz für multilaterale Lösungsansätze wie interregionale Partnerschaften, wo sie auf ihr eigenes Integrationsmodell als ‚Exportschlager‘ setzt.[11]

Stärker als die bisher gültigen Vertragsbestimmungen nimmt der Text von Lissabon als Ziel die Sicherheit der Union und ihrer Mitglieder sowie die hierfür erforderlichen Maßnahmen ins Visier. Ausgelöst durch die Terroranschläge des 11. September 2001, die unter anderem in jenen von Madrid und London auf europäischem Boden 2005 ihre Fortsetzung fanden, erklärt Art. 43 EUV die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zum ausdrücklichen Ziel einer „Gemeinsamen“ Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Wie bereits die Wortschöpfung einer „Gemeinsamen“ Außen- und Sicherheitspolitik im Vertrag von Maastricht 1992 impliziert der Begriff einer GSVP wiederum nicht die Vergemeinschaftung eines bisher von intergouvernementalen Elementen dominierten Politikbereichs. Vielmehr wird dessen Charakter mit dem Hinweis auf das Erfordernis von Einstimmigkeit bei entsprechenden Beschlüssen des zivilen wie militärischen Krisenmanagements bestätigt (Art. 42 Abs. 4 EUV) sowie durch die in der Regierungskonferenz 2007 neu eingefügten Bestimmungen des Art. 24 EUV zur GASP untermauert. Dort sowie in den Erklärungen 13 und 14 der Schlussakte von Lissabon[12] werden – dem Wunsch einiger Regierungen folgend – die Besonderheiten des Systems, wie etwa die Einstimmigkeit der Beschlussfassung, und die begrenzten und im Falle des Europäischen Gerichtshofs (Art. 24 EUV und Art. 275 AEUV) marginalen Zuständigkeiten von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament unterstrichen. Bei genauer Lektüre könnte man sogar zu dem Schluss gelangen, dass einige europäische Regierungen auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zum Status quo des Art. 17 des Nizza-Vertrages zurückkehren wollen – zumindest bezogen auf die Perspektive einer gemeinsamen Verteidigung: So spricht Art. 24 Abs. 1 EUV, der offensichtlich während der Regierungskonferenz 2007 neu formuliert wurde, in Anlehnung an den bisherigen Art. 17 Abs. 1 EUV-Nizza lediglich davon, dass die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung führen „kann“,[13] während in Art. 42 Abs. 2 EUV in Übernahme der Vor-

8 Vgl. Art. 3 Abs. 5 EUV.

9 Barbara Lippert: Die Union und ihre Nachbarn nach dem Verfassungsvertrag, in: Jopp/Matl: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2005, S. 367-379.

10 Ausführlich hierzu u.a. Barbara Lippert: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Internationale Politikanalyse, Bonn/Berlin 2008.

11 Nicole Alecu de Flers/Elfriede Regelsberger: The EU and Inter-regional Cooperation, in: Christopher Hill/Michael Smith (Hrsg.): International Relations of the European Union, Oxford 2005, S. 317-342.

12 Erklärung Nr. 13 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und Erklärung Nr. 14 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, beide in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 261.

13 In Art. 17 Abs. 1 EUV-Nizza wurde der noch vagere Konjunktiv ‚könnte‘ verwendet.

schläge des Verfassungsvertrages eben jener Wortlaut des Art. 17 EUV-Nizza durch die klare Zielvorgabe ersetzt wird, wonach die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)/GSVP zu einer gemeinsamen Verteidigung „führt", „sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat".

Ungeachtet dieser möglicherweise nur rhetorisch und in der besonderen politischen Situation des Jahres 2007 bedeutungsvoll gezogenen ‚Demarkationslinien' erfährt die Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit den Bestimmungen des Vertrages von Lissabon eine bisher nicht gekannte Präzisierung und Ausdifferenzierung. [14] Diese bezieht sich sowohl auf den Zielkatalog der sogenannten Petersberg-Aufgaben, die nunmehr von Abrüstungsmaßnahmen und Aufgaben der militärischen Beratung bis hin zu Kampfeinsätzen und der post-Konkfliktstabilisierung reichen, wie auf das verfügbare Instrumentarium und Akteursgefüge. So verpflichten sich die Vertragsparteien, ihre zivilen wie militärischen Fähigkeiten in den Dienst der GSVP zu stellen und diese ‚schrittweise' und in Kooperation mit der bereits 2004 durch einen Ratsbeschluss errichteten Europäischen Verteidigungsagentur (Art. 45 EUV)[15] zu verbessern (Art. 42 Abs. 3 EUV). Während Art. 44 EUV ebenfalls eine bereits gängige Praxis bestätigt – die Beauftragung einer Gruppe von Mitgliedstaaten (‚the able and willing') mit der Implementation einer vom Rat beschlossenen Krisenmanagementoperation – betreten die EU-27 mit der sogenannten Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Art. 42 Abs. 6 EUV in Verbindung mit dem Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit[16]) Neuland. Dieser wegen seines Charakters als ein besonderes Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit nur einiger Mitgliedstaaten zunächst heftig umstrittene Ansatz [17] soll ebenfalls der Qualitätssteigerung europäischer Militäreinsätze dienen, indem jene nationalen Kräfte gebündelt werden sollen, die die höchsten militärischen Anforderungen erfüllen können.

Schließlich enthält der Zielkatalog des Lissabonner Vertrages erstmals eine, wenngleich allgemeine, Verpflichtung zur gegenseitigen Solidarität im Falle der Bedrohung eines Mitgliedstaates durch einen Terroranschlag, einer von der Natur oder von Menschen verursachten Katastrophe (Art. 222 AEUV), deren Einzelheiten noch in einem Beschluss des Rates zu definieren sind, wobei eine ebenfalls erst während der Regierungskonferenz 2007 nachgereichte Erklärung ausdrücklich darauf verweist, dass die neue Solidaritätsklausel in keiner Weise das Recht eines jeden Mitgliedstaats über die Wahl seiner Mittel einschränkt![18] Heftig gerungen[19] wurde bereits in der Reformphase 2003/2004 um den Wortlaut einer Beistandsverpflichtung im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Union. Der zunächst als ‚engere Zusammenarbeit' bezeichnete Ansatz im Sinne einer gegenseitigen Verteidigung ging nicht nur den neutralen und paktungebundenen Staaten zu weit, sondern stieß auch auf Widerspruch der ‚Atlantiker' im Kreis der Mitgliedstaaten, die mit der Osterweiterung an Gewicht gewannen. Selbst die

14 So auch bereits im Verfassungsvertrag. Vgl. Udo Diedrichs/Mathias Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag: Innovationen, Experimente, Impulse, in: Jopp/Matl: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2005, S. 343-366.

15 Zur Gemeinsamen Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur (in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 245 vom 17. Juli 2007, S. 17-28) vgl. Diedrichs/Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2005, S. 357-360.

16 Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 28a des Vertrags über die Europäische Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 153-155.

17 Diedrichs/Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2005, S. 352.

18 So Erklärung Nr. 37 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zu Artikel 188r des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 261.

19 Diedrichs/Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2005, S. 360-362.

schließlich im Verfassungsvertrag (Art. I-41 Abs. 7 VVE) formulierte moderate Version einer nunmehr namenlosen und wohl eher symbolischen Verpflichtung, wonach die Unterzeichner im Falle eines bewaffneten Angriffs alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung „leisten müssen", fand in der Regierungskonferenz 2007 nicht mehr die Zustimmung aller. Art. 42 Abs. 7 EUV spricht daher lediglich davon, dass die anderen Mitgliedstaaten dem Betroffenen Hilfe und Unterstützung „schulden" in Einklang mit den Besonderheiten der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der einzelnen Staaten und deren Verpflichtungen im Rahmen der NATO.

Verpflichtungsgrad und Kohärenzgebot

Wie bereits im Nizza-Vertrag (Art. 11 Abs. 2 EUV-Nizza) wird der globale außenpolitische Handlungsanspruch der EU-27 mit – in den neuen Bestimmungen noch deutlicher formulierten – Postulaten zu gegenseitiger politischer Solidarität und dem Verzicht auf unilaterales Vorgehen, das die Wirksamkeit gemeinsamer Schritte beeinträchtigt und das Gewicht der Europäischen Union als „kohärente[r] Kraft in den internationalen Beziehungen" (Art. 24 Abs. 3 EUV) beschädigt, verknüpft. Nahezu wortgleich bekunden die Regierungen erneut ihren Willen zu konvergentem Handeln und weiten insofern ihre Konsultationspflicht über den Rat hinaus auch auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs aus (Art. 32 EUV). Möglicherweise ist dies ein Reflex auf die bisherige GASP-Praxis, wo – maßgeblich ausgelöst durch das Wachstum in der GASP-Infrastruktur und die ‚Brüsselisierung' wichtiger GASP-Akteure – ein hohes Maß an Konzertierung im europäischen Rahmen stattfindet,[20] während der Sozialisationsgrad auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs noch als entwicklungsbedürftig erscheint. Ob sich Politiker tatsächlich an diese weitreichende Konsultationspflicht[21] gebunden fühlen werden, bleibt abzuwarten. Der Alleingang des französischen Präsidenten in der Frage einer Mittelmeerunion 2008 und sein offensichtlich mit den EU-Partnern nicht abgestimmtes Verhalten bei der Befreiung bulgarischer Krankenschwestern aus libyscher Haft 2007 signalisieren jedenfalls noch Lernbedarf.

In einem weiteren und traditionell sensiblen Feld einer kollektiven EU-Politik, der Abstimmung bei internationalen Konferenzen und Organisationen, insbesondere im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen,[22] versucht der Vertrag von Lissabon in dreifacher Hinsicht ein ‚Mehr' an kollektiver Verantwortung zu kreieren. Zum einen erscheint mit dem sprachlichen Gebrauch des Präsens (Art. 34 Abs. 2 EUV) gegenüber dem bisherigen Futur (Art. 19 Abs. 2 EUV-Nizza) die Verpflichtung zur Unterrichtung und Abstimmung über die Agenda im UN-Sicherheitsrat bindender als zuvor. Zum Zweiten bezieht das Plädoyer, sich für die Interessen und gemeinsamen Positionen der 27 Mitgliedstaaten einzusetzen, alle – ständige wie nichtständige – europäischen Mitglieder im Sicherheitsrat ein und könnte insofern ein

20 Ana Juncos/Karolina Pomorska: Playing the Brussels Game: Strategic socialisation in the CFSP Council Working Groups, in: European Integration online Papers 11/2006; Simon Duke/Sophie Vanhoonacker: Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice, in: European Foreign Affairs Review 2/2006, S. 163-182.

21 „Bevor ein Mitgliedstaat in einer Weise, die die Interessen der Union berühren könnte, auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht, konsultiert er die anderen Mitgliedstaaten im Europäischen Rat oder im Rat." (Art. 32 EUV).

22 Vgl. zu einem von der Forschung eher vernachlässigten Gebiet der GASP: Karen E. Smith: Speaking with One Voice? European Union Co-ordination on Human Rights Issues at the United Nations, in: Journal of Common Market Studies 1/2006, S. 113-137; Ernst Sucharipa: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Jochen A. Frowein/Klaus Scharioth/Ingo Winkelmann/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.): Verhandeln für den Frieden/Negotiating for Peace. Liber Amicorum Tono Eitel, Heidelberg 2003, S. 773-797.

Druckverstärker auf die traditionell restriktiven Vertreter Frankreichs und Großbritanniens sein. Gleichzeitig werden diese positiven Ansätze allerdings durch die in der Regierungskonferenz neu angenommenen Erklärungen Nr. 13 und 14 konterkariert, wonach die Bestimmungen der GASP die Beteiligung der Mitgliedstaaten an internationalen Organisationen einschließlich jener im UN-Sicherheitsrat ‚nicht berühren'! Schließlich wird dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik eine explizite Verantwortung für die Organisation der Abstimmung der 27 Mitgliedstaaten auf der multilateralen Ebene zuerkannt und er ist ausdrücklich als Adressat genannt, wenn es um die Berichterstattung aus internationalen Gremien geht, in denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind. Neu als Vertragsformulierung, faktisch jedoch bereits gängige Praxis, ist die Übereinkunft, dem Hohen Vertreter dann ein eher demonstratives und die Einheitlichkeit der Europäischen Union gegenüber der restlichen Welt signalisierendes Auftreten im Sicherheitsrat zuzugestehen, wenn es sich um die Darlegung schon bestehender gemeinsamer Standpunkte handelt (Art. 34 Abs. 2 EUV).

Unangetastet bleibt auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages die überragende Rolle des Rates, also der Regierungen, über die Einhaltung der GASP-Regeln zu wachen (Art. 24 Abs. 3 EUV). Sie reklamieren auch weiterhin für sich ‚das Sagen' hierüber und die Art und Weise ob und wie Kritik am Fehlverhalten eines Partners geübt und dieses – wenn überhaupt – (politisch) sanktioniert wird. Abweichend vom bisher gültigen Text (Art. 11 Abs. 2 EUV-Nizza) wird die Verantwortung für die Einhaltung der Grundsätze „Sorge zu tragen", nunmehr allerdings auch auf den Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik ausgedehnt (Art. 24 Abs. 3 EUV). Ob es sich dabei um ein tatsächliches Kontrollinstrument handelt und dieses auch so zum Einsatz kommt, bleibt abzuwarten und erscheint zumindest fraglich – nicht nur wegen der zu erwartenden Arbeitsbelastung des neuen Ratsvorsitzes. Sein Gewicht dürfte – basierend auf entsprechender Qualitätsarbeit seines Mitarbeiterstabes – eher im Prozess der Entscheidungsvorbereitung zum Tragen kommen im Sinne eines einheitlichen und kohärenten Vorgehens bei konkreten GASP-Beschlüssen (Art. 26 Abs. 2 EUV). Im Falle des horizontalen Kohärenzgebots, das heißt der Übereinstimmung von GASP-Inhalten sowohl mit anderen Sektoren des auswärtigen Handelns der Union wie mit weiteren Politikfeldern, übernimmt der Hohe Vertreter lediglich eine Zuarbeiterrolle während die Hauptverantwortung auf Rat und Kommission lastet (Art. 21 Abs. 3 EUV).

Beschlussverfahren

Sieht man von den im Nizza-Vertrag neu eingeführten und neuerdings – zumindest auf dem Papier – auf sämtliche GASP-Themen erweiterten Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV und Art. 326 bis 334 AEUV) ab, so klafft nirgendwo eine größere Lücke zwischen konstitutionellem Angebot und GASP-Praxis als bei dem Beschlussverfahren.[23] Seit jeher dominiert das Einstimmigkeitsprinzip die Entscheidungsfindung in der GASP und jegliche Vorstöße einer Abkehr hiervon lösten heftige Kontroversen aus. Dem maßgeblich von der britischen Position beeinflussten Kreis von Protagonisten des Konsenserfordernisses steht eine über die Jahre zahlenmäßig gewachsene Gruppe gegenüber, die Mehrheitsbeschlüsse vor dem Hintergrund eines ständig größeren Teilnehmerkreises und zugunsten beschleunigter Entscheidungsabläufe akzeptieren würde. Doch bereits in den Anfängen der Reformdebatte im Europäischen Konvent und im Gefolge des Auseinan-

23 Ausführlich zur Geschichte der GASP: Elfriede Regelsberger: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003, Baden-Baden 2004, S. 48-49.

derfallens der EU-Länder in der Irakkrise 2003 zeichnete sich ab, dass allenfalls eine marginale Abkehr von dem in Art. 23 EUV-Nizza verankerten Grundprinzip der Einstimmigkeit realistisch erschien.[24] So überrascht es nicht, dass der Vertrag von Lissabon dieses Leitmotiv an mehreren Stellen (unter anderem in Art. 31 Abs. 1 und Art. 42 Abs. 4 EUV) hervorhebt und es dadurch nochmals besonders akzentuiert wird, dass in den Verhandlungen 2007 dem Drängen der Skeptiker und Souveränitätsverfechter nachgegeben und in Art. 24 Abs. 1 EUV nachträglich ein Verweis auf das Konsensprinzip eingefügt wurde.

Dem bisher gültigen Ansatz folgend lässt Art. 31 EUV nur für ganz spezifische GASP-Felder qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zu, wobei weiterhin eine generelle Vetoposition im Falle von „wesentlichen"[25] Gründen der nationalen Politik aufrechterhalten wird. In diesem Fall kann der Rat bekanntermaßen die Angelegenheit mit qualifizierter Mehrheit an den Europäischen Rat verweisen, wenn vorherige Vermittlungsbemühungen des Hohen Vertreters und künftigen Vorsitzenden des Rates „Auswärtige Angelegenheiten" ohne Erfolg geblieben sind. Mehrheitsentscheidungen sind auch künftig für Beschlüsse über Aktionen und Standpunkte vorgesehen, sofern diese auf entsprechenden Leitlinien des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union beruhen. Ferner können sie für Durchführungsbeschlüsse bereits bestehender Aktionen und Standpunkte genutzt werden sowie für die Ernennung von Sonderbeauftragten. Hingegen bedürfen die üblicherweise in Form von Beschlüssen über Aktionen – den bisherigen Gemeinsamen Aktionen – erlassenen Entscheidungen über Missionen des Krisenmanagements, das heißt auch solche zivilen Charakters (Art. 42 Abs. 4 EUV), der Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Bei Beschlüssen des Rates mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen sowie jenen des Europäischen Rates gilt ohnehin das Einstimmigkeitsprinzip (Art. 15 Abs. 4 EUV). Abweichend hiervon besteht die Möglichkeit einer Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit im Falle der Ernennung des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 Abs. 1 EUV), wenngleich es dem politischen Gewicht und den Gestaltungsmöglichkeiten eines solchen Amtsinhabers eher abträglich sein dürfte, wenn er nicht die Rückendeckung aller 27 Mitgliedstaaten besitzt.

Eine gewisse Öffnung und Abkehr vom Konsenszwang könnte sich aus drei neu aufgenommenen Bestimmungen ergeben, deren Wirksamkeit allerdings in starkem Maße von den beteiligten Akteuren – Hoher Vertreter der Union und/oder Europäischer Rat – bestimmt sein wird: Es obliegt den Staats- und Regierungschefs, nach einer für die GASP neu eingeführten Passerelle-Klausel, die Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, mit Ausnahme jener im militärischen und verteidigungspolitischen Bereich, auszudehnen (Art. 31 Abs. 3 und 4 EUV). Allerdings bedarf es hierzu einer ausdrücklichen Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 48 Abs. 7 EUV). Während eine solche aufgrund der traditionell gemeinschaftlich orientierten GASP-Position des Europäischen Parlaments aussichtsreich erscheint, dürfte das ebenfalls erforderliche Einverständnis der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten – der Vertrag von Lissabon eröffnet diesen ein individuelles Einspruchsrecht binnen sechs Monaten nach Übermittlung eines entsprechenden Vorhabens des Europäischen Rates – ein schwierigeres Vorhaben werden oder gar dazu führen, dass das Potenzial der Öffnungsklausel ungenutzt bleibt.

Ähnliches könnte einer weiteren neu eingeführten Bestimmung widerfahren, der zufolge der Rat auf der Basis eines Vorschlags des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik mit qualifizierter Mehrheit über eine Aktion oder einen Standpunkt der

24 Elfriede Regelsberger: Mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz für die GASP, 2005, S. 326-327.
25 Ersetzt die bisherige Formulierung von „wichtigen" Gründen. Vgl. Art. 23 Abs. 2 EUV-Nizza.

Union entscheiden kann, wenn dieser Vorschlag des Hohen Vertreters „auf spezielles Ersuchen des Europäischen Rates" zurückgeht (Art. 31 Abs. 2 EUV). Hiermit wurde zwar im Grundprinzip ein im Europäischen Konvent bereits vielfach unterstützter Vorschlag in den Vertrag von Lissabon aufgenommen, Mehrheitsentscheidungen in der GASP in Analogie zur Funktionsweise des Gemeinschaftsbereiches dann zu ermöglichen, wenn sie auf einer Initiative des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik beruhen. Dieser an sich logische Ansatz wurde aber später im Vorgriff auf Widerstände der Mitgliedstaaten dahingehend immunisiert, dass dem Vorschlag des Hohen Vertreters ein einstimmiges Ersuchen des Europäischen Rates vorausgehen muss, das seinerseits bereits den Handlungsrahmen für weitere Maßnahmen genau vorgibt.

Größere Chancen auf eine Anwendung versprechen hingegen die Modalitäten einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen der neu zu schaffenden Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Art. 42 Abs. 6 und Art. 46 EUV sowie das dem Vertrag von Lissabon beigefügte Protokoll), wenngleich auch hier der Praxistest noch aussteht. Nach allgemeiner Einschätzung wird dem Konzept nicht nur wegweisender Charakter für eine als notwendig erachtete Flexibilisierung in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern auch für die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der Europäischen Union zugeschrieben.[26] Aus einer im Vorfeld des Verfassungsvertrages 2003 höchst kontrovers geführten Debatte ist im Vertrag von Lissabon ein Regelwerk übernommen worden, das sowohl für die Einleitung des Verfahrens wie für die Bestätigung beziehungsweise Aussetzung einer Mitgliedschaft Beschlüsse des Rates mit qualifizierter Mehrheit vorsieht, während alle anderen Entscheidungen im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit einstimmig zu treffen sind.

Entsprechend der nach heftigen Kontroversen erst in der Regierungskonferenz 2007 erzielten Einigung über den Zeitplan für die Einführung und die Modalitäten einer doppelten Mehrheit[27] kennt der Vertrag von Lissabon für die Mehrheitsbeschlüsse in der GASP zwei Varianten: Im Regelfall gilt ab 1. November 2014 das Erfordernis einer Mehrheit von 72 Prozent der Mitgliedstaaten, die zugleich 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren müssen (Art. 238 Abs. 2 AEUV). Diese höhere Schwelle ist auch – wie im Fall der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit – einzuhalten, wenn nicht alle Mitgliedstaaten an der Beschlussfassung teilnehmen (Art. 238 Abs. 3b AEUV). Lediglich im Fall einer Beauftragung des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik durch den Europäischen Rat (Art. 31 Abs. 2 EUV) sowie bei den im Vertrag ausdrücklich genannten Fällen, wo der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik über ein Vorschlagsrecht verfügt, erlaubt der Vertrag von Lissabon die in Art. 16 EUV und Art. 238 Abs. 3a AEUV definierte niedrigere Schwelle von 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die sich aus mindestens 15 Ländern zusammensetzen und 65 Prozent der Bevölkerung ausmachen muss. Zu dieser kleinen Kategorie gehört – zumindest formal – die Installation des dem Hohen Vertreter zuarbeitenden Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) nach Art. 27 Abs. 3 EUV, wenngleich angesichts der Tragweite eines solchen Beschlusses und der bis heute fortbestehenden Divergenzen über die Struktur des EAD eine Entscheidung per Konsens wahrscheinlicher sein dürfte. Ähnliches könnte für den Beschluss über die Einrichtung eines ‚Anschubfonds' gelten, der – finanziert aus Haushaltsmitteln der Mitgliedstaaten – eine schnellere Vorbereitung von EU-Missionen mit militärischem Charakter sicherstellen soll (Art. 41 Abs. 3 EUV), da es sich

26 Diedrichs/Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, 2005, S. 351-356.

27 Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 1/2008, S. 3-20.

auch hier um eine Grundsatzentscheidung – Bildung, Finanzierung, Verwaltung und Kontrolle eines neuen Finanzinstruments – handelt. Der dritte Fall, wo dem Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik ausdrücklich ein Vorschlagsrecht im Vertrag zuerkannt wird, betrifft die Ernennung von Sonderbeauftragten (Art. 33 EUV). Hier übernimmt der Lissabonner Vertrag die bereits bestehende ‚Kann'-Formulierung, aber es bleibt fraglich, ob diese auch in Zukunft zum Tragen kommt. Denn es war in der GASP-Praxis alles andere als unüblich, Personalentscheidungen darüber, wer im Namen der Union international auftritt, vorweg bereits konsensual abzustimmen. Für Verfahrensfragen in der GASP gilt wie bisher das Prinzip der Mehrheit der Mitglieder (Art. 31 Abs. 5 EUV).

Institutionelle Neuerungen

Die qualitativ bedeutsamsten, allerdings verglichen mit dem Verfassungsvertrag nicht nur semantisch veränderten,[28] Neuerungen des Vertrags von Lissabon setzen dort an, wo die Schwächen der bisherigen institutionellen Vorkehrungen besonders offensichtlich waren. Das betrifft insbesondere die Abkehr von dem für Kontinuität und Sichtbarkeit der GASP abträglichen System der sechsmonatigen Rotation im Vorsitz des Rates „Auswärtige Angelegenheiten" zugunsten eines einzigen Sprechers und Vorsitzenden in der Person des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 und 27 EUV). Dieser wird zudem in Personalunion als Vizepräsident der Europäischen Kommission über eine deutlich bessere personelle wie finanzielle Mittelausstattung als der bisherige Hohe Vertreter für die GASP verfügen. Durch seinen ‚Doppelhut' sind insbesondere ein ‚Mehr' an inhaltlicher Geschlossenheit und effizientere Entscheidungsabläufe zu erwarten. Das Verfahren seiner Nominierung für fünf Jahre reflektiert bereits diese doppelte Anbindung, indem der Europäische Rat hierüber – formal – mit qualifizierter Mehrheit, faktisch wohl einstimmig im Rahmen eines umfassenderen Personaltableaus, das es erstmals wohl 2009, im Vorfeld des Inkrafttretens des neuen Vertrags, zu schnüren gilt, entscheidet, bei gleichzeitiger Zustimmung des Präsidenten der Europäischen Kommission (Art. 18 Abs. 1 EUV). Noch ist es zu früh, eine Prognose darüber abzugeben, wer das Rennen letztendlich machen wird. [29] Doch klar ist bereits, dass – entgegen der Entscheidung des Europäischen Rates vom Oktober 2004[30] – der jetzige Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, nicht mehr als der alleinige oder bevorzugte Kandidat gilt. Hingegen haben sich die EU-27 darauf verständigt, dass am Tag der Ernennung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die Amtszeit desjenigen Mitglieds der Kommission endet, das die gleiche Staatsangehörigkeit wie der neue Funktionsträger innehat.[31] Ferner ist bei der Auswahl der Kandidaten – wie im Übrigen auch bei der Besetzung der Ämter für den Präsidenten des Europäischen Rates und

28 Gemeint ist die Umbenennung des Außenministers der Union in den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

29 Zu den in der Presse immer wieder genannten Kandidaten zählen der französische Landwirtschaftsminister Michel Barnier, der schwedische Außenminister Carl Bildt, der ehemalige italienische Außenminister Massimo D'Alema, der spanische Außenminister Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, die ehemalige Präsidentin Irlands Mary Robertson, die amtierende Präsidentin Finnlands Tarja Halonen, die Vizekommissionspräsidentin Margot Wallström und der Erweiterungskommissar Olli Rehn sowie die in EU-Fragen ausgewiesene italienische Politikerin Emma Bonino. Vgl. Michael Stabenow: Ahern, Barnier, Blair, Juncker, Rasmussen: Wer sich in Brüssel alles für die neuen Prestigeämter der EU ins Gespräch bringen lässt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.01.2008; Nikolas Busse: Neue Ämter, alte Namen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.02.2008; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Liberale erheben Anspruch auf hohes EU-Amt, 21.02.2008.

30 Elfriede Regelsberger: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 239-246.

31 So Art. 5 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen des Vertrags von Lissabon, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 161.

der Kommission – die geographische und demographische Vielfalt der Union „angemessen" zu berücksichtigen,[32] was etwa polnische Regierungskreise und Politiker bereits dazu bewogen hat, über Kandidaten ihres Landes öffentlich nachzudenken.[33]

Das Prinzip der von Deutschland und Frankreich vorgeschlagenen Doppelhut-Lösung hatte bereits früh in der Reformdebatte allgemeine Zustimmung gefunden. Seine Ausformulierung fand dann jedoch im zähen Widerstreit intergouvernementaler und gemeinschaftsorientierter Formulierungsvorschläge statt. Diese betrafen vor allem die Frage, inwieweit der Hohe Vertreter als Vizepräsident der Kommission vollständig den für die Arbeitsweise der Kommission geltenden Regelungen unterliegt. Dies wurde dahingehend entschieden, dass ihm ein Sonderstatus eingeräumt wird, der ein Abweichen von diesen Verfahren erlaubt, wenn dadurch seine Verantwortung als Vorsitzender des Rates und seine Leitungsfunktion in GASP und ESVP beeinträchtigt würden – eine im Einzelfall möglicherweise interpretationsfähige und konfliktreiche Bestimmung (Art. 18 Abs. 4 EUV). Ungeklärt blieb zunächst ferner, inwieweit der Hohe Vertreter als Mitglied der Kommission den Regelungen unterliegt, die für einen Misstrauensantrag seitens des Europäischen Parlaments gelten. Auch hier ersannen die Regierungen eine dem Doppelhut-Ansatz entsprechende Zwitterlösung, die den Hohen Vertreter als Mitglied der Kommission verpflichtet, im Falle eines negativen Votums des Europäischen Parlaments als Mitglied des Kollegiums von seinen Funktionen als Vizepräsident zurückzutreten (Art. 17 Abs. 8 EUV). Dies impliziert – zumindest theoretisch – jedoch nicht seine automatische Abberufung als Hoher Vertreter, es sei denn, Europäischer Rat und Präsident der Kommission verständigen sich hierauf gemäß der für die Ernennung gültigen Bestimmungen (Art. 18 Abs. 1 EUV).

Im Vergleich zu dem im Nizza-Vertrag bescheidenen Anforderungsprofil des bisherigen Hohen Vertreters für die GASP ist das seines Nachfolgers beträchtlich: Er erhält parallel zu den Mitgliedstaaten in GASP und ESVP ein umfassendes Initiativrecht (Art. 30 Abs. 1 EUV) anstelle der Kommission, die dieses Recht auf der Basis der Verträge von Maastricht bis Nizza nie richtig zu nutzen verstand. Diese neue Befugnis geht insofern wesentlich weiter als das dem bisherigen Amtsinhaber in der GASP-Praxis mittlerweile zuerkannte Initiativrecht bei der Ernennung von Sonderbeauftragten. Ferner bestätigt der Vertrag von Lissabon faktisch ebenfalls schon bestehende Kontrollfunktionen [34] des künftigen Hohen Vertreters der Union bei deren Mandatswahrnehmung (Art. 33 EUV). Als Vorsitzender des Rates „Auswärtige Angelegenheiten" hat er gleichzeitig wichtige Funktionen bei der inhaltlichen Vorbereitung der Sitzungen (etwa bei der Gestaltung der Tagesordnung), der Diskussionsleitung und der Beschlussfassung einschließlich seiner Rolle als interner Mittler im Falle einer Blockade durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten zu erfüllen. Hierzu gehört auch als eine Art politische Kontrollinstanz seine Mitverantwortung für die Einhaltung der ‚Spielregeln' durch die Mitglieder des Rates (Art. 24 Abs. 3 EUV). Während einige Beobachter in dieser Aufgabenkonzentration auch Nachteile für die Position des Hohen Vertreters der Union ausmachen wollen[35] – etwa dass seine Motorfunktion bei der inhaltlichen Definition von GASP und ESVP durch seine Pflicht, Konsens zu erzielen und den Interessen

32 So Erklärung Nr. 6 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zu Art. 9b Absätze 5 und 6, Artikel 9d Absätze 6 und 7 und Artikel 9e des Vertrages über die Europäische Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 250.

33 Vgl. Agence Europe: Poland sets its sights on a key post in future EU, 21.05.2008, S. 6.

34 Ausführlich Regelsberger: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, 2004, S. 82.

35 Vgl. Wolfgang Wessels: Institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-)Macht? Die Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im „Verfassungsvertrag", in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 3/2003, S. 400-429; Franziska Bopp/Wolfgang Wessels: The CFSP after the Lisbon Treaty: Constitutional breakthrough or challenges ahead?, Paper im Rahmen des Forschungsprojekts CHALLENGE, Köln 2008.

aller Mitgliedstaaten gerecht zu werden, konterkariert werden könnte – sehen andere darin eine logische und notwendige Bündelung bisher getrennter Zuständigkeiten. Allerdings wird auch dort eingeräumt, dass die Verpflichtungen als Ratsvorsitzender ein erhebliches ‚Mehr' an neuen und spezifischen Aufgaben (zum Beispiel extensives Aktenstudium) bedeuten, was Spielräume und Arbeitskapazitäten anderswo, etwa in der Außenvertretung, absorbieren könnte.

Ähnlich reichhaltig wie im Prozess der internen Vorbereitung von GASP-Entscheidungen ist der Aufgabenkatalog des künftigen Hohen Vertreters im Bereich der Implementation von GASP- und ESVP-Beschlüssen, nicht zuletzt im Kontext der neuen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Art. 46 EUV), bei der Beauftragung einiger Mitgliedstaaten zur Durchführung von zivilen wie militärischen EU-Missionen (Art. 44 Abs. 1 EUV) und der Arbeit der Europäischen Verteidigungsagentur (Art. 45 EUV). Er wird zudem unter Aufsicht des Rates und in Abstimmung mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee generell zur zentralen Koordinierungsinstanz für sämtliche zivile und militärische Operationen der Union (Art. 42 Abs. 4 und Art. 43 Abs. 2 EUV), wobei er auch eine maßgebliche Rolle bei dem hierfür neu vorgesehenen Finanzierungsinstrument in Form eines Anschubfonds[36] übernehmen soll, der für die Vorbereitung von nicht aus dem Haushalt der Europäischen Union zu deckenden Missionen eingerichtet werden soll (Art. 41 Abs. 3 EUV).

Als weiterer Bestandteil der bisherigen Präsidentschaftsaufgaben hat künftig der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik als wichtigster Gesprächspartner gegenüber dem Europäischen Parlament (Art. 36 EUV) zu fungieren. Im Vergleich zu der bisherigen Berichterstattung durch den Vorsitz – in der Praxis ergänzt um regelmäßige Auftritte Javier Solanas und der Sonderbeauftragten [37] – sind die Verpflichtungen leicht ausgeweitet worden, indem der Vertrag von Lissabon vorsieht, dass künftig zweimal (und nicht mehr nur einmal) pro Jahr eine Aussprache über die Fortschritte in GASP und ESVP im Plenum stattfindet.

Schließlich werden an die Ernennung eines für die Dauer von fünf Jahren amtierenden Sprechers der Europäischen Union hohe Erwartungen in Bezug auf einen deutlichen Zugewinn an Sichtbarkeit und Kontinuität in der Außendarstellung geknüpft. Der Vertrag von Lissabon übernimmt auch hier die Formulierungen des Verfassungsvertrags: Art. 27 Abs. 2 EUV spricht von einem allgemeinen Vertretungsrecht des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nach außen, wobei seine Führungsrolle in internationalen Organisationen, bei internationalen Konferenzen und den (zahlreichen) politischen Dialogen der Europäischen Union im Rahmen der GASP[38] ausdrücklich genannt werden.

Inwieweit der neue Posten und sein erster Amtsinhaber den genannten Anforderungen gerecht werden können, wird auch maßgeblich von dessen Stellung und Akzeptanz im gesamten EU-Akteursgefüge abhängen. Unmittelbare Konkurrenz dürfte dem künftigen Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik aus den erweiterten Befugnissen des Europäischen Rates und insbesondere dessen künftigem, für zweieinhalb Jahre von

36 Hierzu sowie zu Fragen der GASP-Finanzierung allgemein: Sven Hölscheidt/Cornelius Brökelmann: Die Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Finanzreform 2/2004, S. 23-36; Annegret Bendiek/Hannah Whitney-Steele: Wein predigen und Wasser ausschenken. Die Finanzierung der EU-Außenpolitik, SWP-Aktuell 31/2006.

37 Zur bisherigen Praxis siehe: Europäisches Parlament: Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels, Brüssel 2007, S. 13-14.

38 Details hierzu in den Jahresberichten des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP. Zum Beispiel Rat der Europäischen Union: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP (Buchstabe G Nummer 43 der interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006) – 2007, Ratsdokument 8617/08.

den Staats- und Regierungschefs selbst gewählten Präsidenten erwachsen, dessen Namensgebung während der Regierungskonferenz 2007 im Unterschied zu jener des Außenministers als nicht anstößig betrachtet wurde.

Art. 26 EUV bestätigt die bereits bestehende Funktion des Europäischen Rates als Leitliniengeber und höchste Mittlerinstanz im Falle unüberwindlicher Meinungsverschiedenheiten auf den übrigen GASP-Ebenen, wobei die neuen Bestimmungen dessen Präsidenten eine besondere Verantwortung für den Zusammenhalt und die Konsensfindung übertragen. Dies schließt ein, dass er außerordentliche Sitzungen einberufen kann, wenn eine internationale Entwicklung dies erforderlich macht und um die notwendigen strategischen Ziele für die GASP zu definieren. Ferner vertritt der Vorsitzende des Europäischen Rates – wie bisher auch – die Europäische Union in GASP-Angelegenheiten „auf seiner Ebene" (Art. 15 Abs. 6 EUV). Lagen Vorbereitung und Implementation dieser Aufgaben der Außenvertretung durch das System der rotierenden Präsidentschaft bisher quasi in einer nationalen Zuständigkeit, so wirft die Neukonstruktion von Hohem Vertreter der Union für die GASP und Präsidenten des Europäischen Rates eine Reihe von Fragen auf – so etwa ob es eines eigenen Mitarbeiterstabes für den Präsidenten des Europäischen Rates für seine Repräsentationsfunktion bedarf oder ob er auf die personellen Ressourcen und auf die Expertise der eigentlichen GASP-Experten im Umfeld des Hohen Vertreters zurückgreifen soll. Presseberichten zufolge[39] wird bereits intensiv über die Größe und Ausstattung eines eigenen administrativen Unterbaus für den Europäischen Rat diskutiert, wobei dessen Format letztlich davon bestimmt sein wird, welches Modell – das von Frankreich favorisierte eines Präsidenten der Europäischen Union oder das bescheidenere eines ‚üblichen' Vorsitzes[40] – abschließend im Kreis der 27 Mitgliedstaaten den Vorzug erhält. Präzisierungsbedarf gibt es auch hinsichtlich der Vertragsbestimmung, wonach der Hohe Vertreter an den Arbeiten des Europäischen Rates ‚teilnimmt', dessen Vorbereitung allerdings – wie bisher – in der Zuständigkeit des Allgemeinen Rates verbleibt, der seinerseits dem traditionellen Rotationsmodell[41] im Vorsitz folgt. Daraus folgt, dass der Konzertierungsprozess um eine weitere ‚Figur' zu ergänzen ist, über deren tatsächliches Profil gegenwärtig ebenfalls laut nachgedacht wird und mit dem für einige offensichtlich nicht hinnehmbaren Umstand in Verbindung gebracht wird, dass die Neuregelungen des Lissabonner Vertrags keinen Raum mehr für die bisherige Führungsrolle des Außenministers und Regierungschefs als Vertreter der Präsidentschaft lassen.[42]

Um das zugegeben anspruchsvolle Amt des Hohen Vertreters der Union für GASP und ESVP erfolgreich ausüben zu können, bedarf es nicht nur einer entsprechend profilierten Persönlichkeit, sondern auch eines kompetenten Mitarbeiterstabes.[43] Der Vertrag von Lissabon (Art. 27 Abs. 3 EUV) übernimmt auch hier frühere Formulierungen zu einem EAD bestehend aus:

---

39 Vgl. Ferdinando Riccardi: New European treaty application problems that need sorting out, in: Agence Europe, 15.05.2008, S. 3.

40 So etwa der belgische Außenminister Karel de Gucht laut Agence Europe: Belgium wants future permanent president to have limited powers, 11.04.2008, S. 4.

41 In Form sogenannter Dreier-Teampräsidentschaften. Vgl. Erklärung Nr. 9 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zu Artikel 9c Absatz 9 des Vertrages über die Europäische Union betreffend den Beschluss des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 253.

42 Vgl. Riccardi: New European treaty application problems, 2008; Agence Europe: CFSP/ESDP to be strengthened but much will depend upon the implementation of new treaty and those holding key posts, 13.02.2008, S. 6.

43 Illustrativ für die Frühphase der Debatte: Christopher Hill: A Foreign Minister without a Foreign Ministry – or with too many?, in: CFSP Forum 1/2003, S. 1-2.

- Beamten des Generalsekretariats des Rates, also den bisherigen einschlägigen GASP-Einheiten „Policy Unit“ und „Generaldirektion E“, deren früheres Konkurrenzverhältnis seit einiger Zeit in eine produktive Kooperation und teilweise personelle Verschmelzung von Mitarbeitern mündet;
- Dienststellen der Europäischen Kommission, wobei es unterschiedliche Interpretationen über deren Reichweite gibt, das heißt ob neben den Beamten aus der traditionell für die GASP zuständigen Generaldirektion Außenbeziehungen und den Delegationen der Europäischen Union in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen auch jene der für die Entwicklungszusammenarbeit verantwortlichen Kommissionsmitarbeitern dazu zählen;
- aus Vertretern der nationalen diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten.

Weitere Einzelheiten – etwa zur genaueren Zielsetzung, Größe, personellen wie finanziellen Ausstattung – sind in einem Beschluss des Rates festzulegen, den dieser auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union (theoretisch mit Mehrheit, faktisch wohl einstimmig) nach Zustimmung der Europäischen Kommission und einer Anhörung des Europäischen Parlaments fasst. Ebenso wie bei dem früheren Verfassungsvertrag verständigte sich die Regierungskonferenz 2007 auf eine Erklärung, wonach die Vorarbeiten zum EAD möglichst rasch, das heißt bereits nach Unterzeichnung des Reformvertrages beginnen „sollten“.[44] Anders als damals scheinen es die Beteiligten allerdings mit der Implementation dieses Schrittes gegenwärtig nicht besonders eilig zu haben. Erste Sondierungen im Nachgang zum Verfassungsvertrag hatten im Zeitraum 2003 bis 2005 höchst unterschiedliche Vorstellungen der Mitgliedstaaten über die Details des EAD zu Tage gebracht.[45] Ein gemeinsam vom Hohen Vertreter für die GASP und dem Kommissionspräsidenten verfasster Fortschrittsbericht[46] an den Europäischen Rat vom Juni 2005 bezeichnete den künftigen EAD zwar als ein Konstrukt sui generis, verwies darüber hinaus aber auf eine beträchtliche Meinungsvielfalt etwa in Bezug auf das Aufgabenspektrum der dem Hohen Vertreter ebenfalls unterstehenden und zum EAD gehörenden EU-Delegationen in Drittstaaten oder der Rolle von EAD-Personal im internen GASP-Abstimmungsprozess: Soll dieses künftig etwa in Analogie zur Rolle des Hohen Vertreters der Union im Rat den Vorsitz in den GASP-Arbeitsgruppen übernehmen? Wird den Leitern der EU-Delegationen in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen in Zukunft die Koordinierungsfunktion gegenüber den nationalen Botschaften der EU-Länder bei deren regelmäßigen Treffen obliegen? Aus welchen Haushaltsmitteln wird der EAD finanziert? Nach welchen Kriterien wird der EAD-Stab ausgewählt und rekrutiert? Die Reihe kontroverser Punkte ließe sich noch beliebig fortsetzen und so überrascht es nicht, dass die slowenische Präsidentschaft im Frühjahr 2008 sehr vorsichtig begann, die Debatte mit der Grundsatzfrage wieder zu beleben, ob die 27 überhaupt bereit seien, das bisherige Diskussionsergebnis als Ausgangsbasis anzuerkennen,[47] bevor man sich erneut Detailfragen zuwendet. Das ‚Nein‘ der irischen Wähler könnte diese neue Dynamik jedoch zum Stillstand bringen.

---

44 Erklärung Nr. 15 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zu Artikel 13a des Vertrages über die Europäische Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 255.

45 Ausführlich: The European Policy Centre (Hrsg.): The EU Foreign Service: how to build a more effective common Policy, EPC Working Paper 28/2007; Cornelius Adebahr: The First will be the Last: Why the EU Foreign Service will Remain Embryonic for Some Time, in: CFSP Forum 2/2008, S. 5-9.

46 Der Text des Joint Progress Report to the European Council by the General-Secretary/High Representative and the Commission vom 09.06.2005 ist abgedruckt in: European Policy Centre: The EU Foreign Service, 2007, S. 82-90.

47 Vgl. Agence Europe: Slovenian presidency prepares European Council report for June but all decisions required for treaty implementation will probably be taken in second half of 2008, 15.04.2008, S. 4.

Der Beschluss, das System der rotierenden Präsidentschaft in GASP und ESVP durch permanente Strukturen zu ersetzen, hat eine Vielzahl weiterer institutioneller Fragen aufgeworfen, die bis heute nicht abschließend gelöst worden sind. Bereits der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents schwieg sich hierüber aus und die maßgeblich von den deutschen Mitgliedern im Konvent frühzeitig eingebrachte Frage eines oder mehrerer Stellvertreter für einen europäischen Außenminister und jetzigen Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wurde als zu kontroverse Angelegenheit vertagt und den nachfolgenden Regierungskonferenzen überlassen. Doch auch dort verständigte man sich lediglich darauf, dass der Vorsitz im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee durch einen ‚Vertreter' des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen wird.[48] Nach allgemeinem Verständnis könnte es sich hierbei um einen seiner engsten Mitarbeiter, den Leiter der Generaldirektion E im Generalsekretariat, handeln. Doch der Text der Erklärung enthält weder Details über die Modalitäten der Ernennung eines solchen Stellvertreters noch gibt er Anhaltspunkte über eine Vertretungsregelung für den Fall, dass der Hohe Vertreter der Union nicht im Rat „Auswärtige Angelegenheiten" anwesend sein kann. Gespannt sein darf man ferner auf die ebenfalls noch ausstehenden Folgebeschlüsse zu Erklärung Nr. 9 der Regierungskonferenz von 2007, die die Frage der Sitzungsleitung auf der Ebene der GASP-Experten regeln werden. Denkt man das Modell eines Hohen Vertreters der Union für die GASP und eines ihm zuarbeitenden EAD weiter, dann müsste logischerweise auch der Vorsitz in den Arbeitsgruppen und die Durchführung der politischen Dialoge diesem Stab übertragen werden. Einigen Regierungen scheint die darin implizierte Machtkonzentration in ‚Brüssel' weiterhin erhebliche Probleme zu bereiten, wenngleich auch dort mehr und mehr anerkannt wird, dass der jetzige Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, und sein Mitarbeiterstab bereits heute ausgezeichnete Arbeit leisten und mit nationalen Ressourcen nur noch in begrenztem Maße GASP-Inhalte maßgeblich mitgestaltet werden können.

Ausblick

Verglichen mit den Reformvorschlägen der neunziger Jahre enthält der Lissabonner Vertrag insbesondere mit der Abkehr vom Rotationsprinzip hin zu permanenteren Strukturen in Form des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und des ihn unterstützenden EAD ein bemerkenswertes Potenzial für die GASP. Der in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen weiter präzisierte Anspruch der Europäischen Union als globaler Akteur und die vor allem mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit neu eingeführten Formen einer Flexibilisierung in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterstreichen den Mehrwert der neuen Bestimmungen. Gleichwohl bedarf es gerade in institutioneller und personeller Hinsicht weiterer Entscheidungen, die die Praxistauglichkeit der Reformbeschlüsse nicht aus den Augen verlieren dürfen und von dem Willen aller 27 Regierungen getragen sein sollten, die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zum Kern ihrer Erwägungen zu machen!

48 Erklärung Nr. 9 zum Vertrag von Lissabon.

Politische Entscheidungsvorbereitung in der EU-27 plus am Beispiel der europäischen Innenpolitik

*Matthias Oel und Juliane Rapp-Lücke**

In den vergangenen Jahren hat Europa die Nachkriegsphase endgültig überwunden. Nach dem Fall des ‚Eisernen Vorhangs' 1989 dauerte es 15 Jahre, bis am 1. Mai 2004 zehn Staaten, davon acht, die zuvor dem Warschauer Pakt angehörten, Mitglieder der Europäischen Union wurden. Nur kurze Zeit später folgten zum 1. Januar 2007 die Beitritte Rumäniens und Bulgariens, wodurch die Europäische Union vorerst auf 27 Mitgliedstaaten angewachsen ist.[1] Seit dem 22. Dezember 2007 gehören die meisten neuen Mitgliedstaaten nunmehr auch dem Schengen-Raum an, sodass der freie Personen- und Warenverkehr ohne Grenzkontrollen über die vormalige Trennlinie zwischen Ost und West möglich ist.

Diese historisch herausragenden und politisch so bedeutsamen Entwicklungen haben auch das innere Gefüge der Europäischen Union nachhaltig verändert. Die politische Willensbildung und die legislativen Entscheidungsprozesse sind aufgrund der Anzahl der Mitgliedstaaten wesentlich komplexer geworden. Nicht wenige Politiker und Beamte klagen darüber, dass die Größe der Union zunehmend zu Lasten der Substanz der politischen Arbeit auf Ratsebene geht.

Die innerhalb von weniger als drei Jahren nahezu erfolgte Verdoppelung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union von 15 auf 27 und mögliche weitere Erweiterungsschritte erfordern es, neue Wege der politischen Willensbildung im Verhältnis zwischen der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament auszuprobieren. Dabei gilt es erstens, einer Entfremdung der politischen Ebene vom institutionellen Gefüge der Europäischen Union entgegenzuwirken. Es gilt zweitens, europäische Themen und die inhaltliche Auseinandersetzung mit ihnen stärker in das Bewusstsein der nationalen Parlamentarier und der europäischen Öffentlichkeit zu rücken. Und schließlich gilt es, bei alledem das vertraglich festgelegte institutionelle Gleichgewicht der Union, insbesondere das Initiativrecht der Europäischen Kommission und die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments nicht zu unterminieren. Die Austarierung der divergierenden Interessen in diesem Dreieck ist nicht einfach, aber erforderlich.

Nachfolgend wird am Beispiel der europäischen Innenpolitik zunächst ein Überblick über die derzeitige Situation innerhalb und außerhalb des Rates gegeben. Anschließend wird als mögliches Modell für moderne Entscheidungsfindung in der EU-27 plus die unter deutscher Ratspräsidentschaft im Februar 2007 gegründete „Hochrangige Gruppe zur Zukunft der europäischen Innenpolitik" und ihre Arbeit vorgestellt.

---

* Ministerialrat Matthias Oel, EU-Direktor, Bundesministerium des Innern, Berlin.
Regierungsdirektorin Dr. Juliane Rapp-Lücke, LL.M. (NYU), EU-Direktorat, Bundesministerium des Innern, Berlin.
Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der beiden Verfasser wieder.

1 Im Oktober 2005 wurden Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei eröffnet. Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurde im Dezember 2005 der Kandidatenstatus verliehen. Als potenzielle Beitrittskandidaten hat die Europäische Union Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien benannt.

Politische Willensbildung auf Ratsebene am Beispiel des Rates für Justiz und Inneres: Anspruch und Wirklichkeit

Ob auf regionaler, nationaler oder internationaler Ebene: wenn es um politische Willensbildung und Entscheidungsprozesse geht, sind sich alle Beteiligten und Beobachter schnell einig. Abläufe und Verfahren sollten möglichst transparent und effizient, die eine Entscheidung vorbereitenden Diskussionen gut vorbereitet, substanziiert und zielorientiert sein.

Wenngleich diese Ziele unumstritten sind, bleiben der Weg dorthin und mögliche Lösungsansätze im Einzelfall schwierig. Dies gilt vor allem dann, wenn die gesetzten Rahmenbedingungen, wie in der EU-27 plus, komplex sind. Hier klaffen Anspruch und Wirklichkeit zunehmend auseinander.

Ein kurzer Überblick über eine Sitzung des Rates der Justiz- und Innenminister verdeutlicht dies: Der große, fensterlose Ratssaal im Ratsgebäude in Brüssel bietet Platz für circa 150 Vertreter von Ratspräsidentschaft, Europäischer Kommission, Ratssekretariat sowie nationalen Delegationen (Minister beziehungsweise Staatssekretär, Botschafter und drei Berater). Hinzu kommen um den achteckig aufgestellten Ratstisch über 50 Dolmetscher für die insgesamt 23 Amtssprachen. Vor sich haben die Minister Monitore, da sie die Mimik des jeweils sprechenden Kollegen aufgrund der Saalgröße sonst nicht erkennen könnten. Zu relativ unproblematischen Tagesordnungspunkten führen im Regelfall Vorsitz und Kommission kurz ein, einige Minister geben Statements ab und der Vorsitz fasst abschließend zusammen. Komplexere Tagesordnungspunkte erfordern eine Tischumfrage, die bei einer durchschnittlichen Redezeit von nur drei Minuten insgesamt etwa eineinhalb Stunden dauert.

Diese Skizze zeigt, dass Ratssitzungen heute kaum mehr dazu dienen (können), auf Ministerebene substanziell und kontrovers zu verhandeln. Die Abläufe der Sitzungen sind zwangsläufig schematisch und erfordern eine nahezu abschließende Vorbereitung durch die nachgeordneten Ratsgremien.

Beim informellen Ministertreffen unter finnischem Vorsitz in Tampere im September 2006 diskutierten die Innenminister über die Evaluierung des sogenannten „Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union", dem geltenden Mehrjahresprogramm, das Ziele der europäischen Innenpolitik festlegt. Im Rahmen dieser Debatte wurde überraschend deutlich, wie unzufrieden die meisten Minister mit der Länge der Entscheidungsprozesse im Rat und dem unflexiblen, langatmigen Ablauf der Ratstagungen sind. [2] Die Frustration unter den Politikern hat in den vergangenen Jahren auch dazu geführt, dass manche Minister nicht mehr selbst an den Sitzungen teilnehmen, sondern sich teilweise regelmäßig von Staatssekretären oder Botschaftern vertreten lassen. Diese Entwicklung führt zwangsläufig dazu, dass eine wirklich politische Erörterung von Vorhaben auf europäischer Ebene nicht mehr hinreichend gewährleistet ist und die Legitimität von Ratsentscheidungen abnimmt.

Die Frage stellt sich, welche Alternativen es gibt, um die Entscheidungsvorbereitung und -findung in der Europäischen Union zu straffen und wieder politischer zu gestalten.

Politische Entscheidungsvorbereitung außerhalb des Rates am Beispiel der europäischen Innenpolitik

Die dargestellte Tendenz zur ‚Entpolitisierung' der Ratsarbeit hat schon zu Zeiten der EU der 15 dazu geführt, dass sich parallel zu den Ratsstrukturen Sondergruppen gebildet haben,

2 Siehe Finnische Ratspräsidentschaft: More effective decision-making in Justice and Home Affairs important to deepen practical cooperation in security issues, Presseerklärung vom 22.09.2006, abrufbar unter: http://www.eu2006.fi/news_and_documents/press_releases/vko38/en_GB/168911/ (letzter Zugriff: 11.06.2008).

die politische Substanzdebatten im kleineren Kreis erlauben. Die Arbeit solcher Gruppen soll im Folgenden an den Beispielen des sogenannten Salzburg-Forums (auch Salzburg-Gruppe) und der G6-Gruppe verdeutlicht werden.[3]

Das Salzburg-Forum

Das Salzburg-Forum wurde im Jahr 2000 auf Initiative Österreichs gegründet. Bis 2005 gehörten dieser regionalen Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit mit Österreich die Staaten Polen, Slowenien, Ungarn, Slowakische Republik und Tschechische Republik an. 2006 wurden Rumänien und Bulgarien aufgenommen. Ferner nimmt seit 2006 auch Kroatien als Beobachter teil. Auf Ministerebene tagt die Gruppe zweimal jährlich. 2006 einigten sich die Minister entsprechend der Gepflogenheiten im Rat auf einen halbjährlichen Vorsitzwechsel. Zurzeit übt Ungarn den Vorsitz aus.

Das Salzburg-Forum hat zur operativen Zusammenarbeit Unterstrukturen gebildet. So gibt es derzeit Arbeitsgruppen zu den Themen Zeugenschutz, Herkunftslandinformation, Verkehrspolizei, Schengen-Evaluierung, DNA-Datenaustausch und Großereignisse.[4]

Die G6-Gruppe

Im Jahr 2003 gründeten Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien, Spanien und Deutschland die sogenannte G6-Gruppe zunächst als G5, um in einem informellen Kreis Fragen der europäischen Innenpolitik, insbesondere der Migration, Terrorismusbekämpfung und polizeilichen Zusammenarbeit zu diskutieren. 2006 wurde Polen nach dessen Beitritt zur Europäischen Union als sechstes Mitglied aufgenommen, das damit sowohl am Salzburg-Forum als auch an der G6-Gruppe teilnimmt.

Auch die G6-Gruppe tagt zweimal jährlich auf Ministerebene mit halbjährlich wechselnden Präsidentschaften. Seit 1. Juli 2008 hat Frankreich den Vorsitz inne. 2009 folgen im ersten Halbjahr Deutschland und im zweiten Halbjahr das Vereinigte Königreich.

Zur Vorbereitung der Ministersitzungen veranstaltet der jeweilige Vorsitz Treffen auf Generaldirektorenebene, im Verlaufe derer auch der Stand der Arbeiten der laufenden G6-Projekte diskutiert wird. Die zurzeit 18 Projekte in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Migration resultieren aus den Schlussfolgerungen der Ministertreffen im Jahr 2006 in Heiligendamm[5] und Stratford-upon-Avon.[6] Diskussionen darüber finden in Ad-hoc-Arbeitsgruppen auf Expertenebene statt.

---

3 Darüber hinaus bestehen weitere (regionale) Gruppierungen. Zu nennen ist insbesondere die „Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region“ auch „Visby-Gruppe“ genannt. Diese unterscheidet sich allerdings insofern von den übrigen dargestellten Gruppen, als es sich um eine Arbeitsgruppe des Ostseerates handelt. Ihr gehören neben Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch Norwegen, Island und Russland an. Die Europäische Kommission hat Beobachterstatus. Die Visby-Gruppe hat sich zu einem wichtigen Forum für die operative, praktische Zusammenarbeit bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität im Ostseeraum entwickelt. Mitglieder sind persönliche Vertreter der teilnehmenden Regierungen. Unterhalb dieser Ebene sind ein ‚Operationeller Ausschuss‘ sowie einzelne Expertengruppen eingerichtet worden. Zur Visby-Gruppe siehe die Internetseite der Task Force unter: http://www.balticseataskforce.ee/home.nsf/pages/indexeng.html (letzter Zugriff: 11.06.2008).

4 Vgl. österreichisches Bundesministerium für Inneres: Salzburg-Gruppe. Europäische Erfolgsgeschichte, in: Öffentliche Sicherheit 3-4/2007, S. 42-44.

5 Bundesministerium des Innern: Schlussfolgerungen des Treffens der Innenminister von Frankreich, Italien, Polen, Spanien, Deutschland und dem Vereinigten Königreich in Heiligendamm, 22./23. März 2006, Pressemitteilung, abrufbar unter: http://www.bmi.bund.de/nn_334158/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2006/03/Innenministertreffen__Heiligendamm.html (letzter Zugriff: 11.06.2008).

6 Home Office: Conclusions of the October 2006 Meeting of the interior Ministers of the UK, France, Germany, Italy, Poland and Spain, 25./26. Oktober 2006, Pressemitteilung, abrufbar unter: http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/g6-meeting-conclusions (letzter Zugriff: 11.06.2008).

‚Salzburg-Gruppe meets G6'?

Für das erste Halbjahr 2007 wurde ein gemeinsames Treffen der Salzburg- und G6-Gruppe unter österreichischem Vorsitz angeregt. Da ein solches Treffen nahezu die Hälfte, genauer zwölf der EU-Mitgliedstaaten vereint hätte, kamen die G6-Innenminister jedoch überein, dass der polnische Innenminister als Mitglied beider Gruppen die Interessen der G6 allein mit vertreten solle.

Bewertung

„Was in einer EU der 27 immer schwieriger wird, soll hier im Kleinen vorexerziert werden, um dann auf europäischer Ebene gemeinsame Positionen einbringen zu können. Diesen Zielen hat sich das Forum Salzburg verschrieben [...]."[7]

Dieses Fazit aus einem Artikel über die Salzburg-Gruppe belegt, dass dieses Forum nicht nur zur verbesserten regionalen Abstimmung und zur Stärkung der Rolle dieser Region in der Europäischen Union gegründet wurde. Ziel ist es, auch außerhalb des Rates auf Experten- und Ministerebene im kleineren Kreis zu diskutieren und politische Entscheidungen vorzubereiten.

Für die G6-Gruppe ist letzteres sicherlich ebenfalls einschlägig. An die Stelle des regionalen Ansatzes tritt hier jedoch das Kriterium ‚größte Mitgliedstaaten'. Anders als bei dem nachbarschaftlich kooperierenden Salzburg-Forum führt die Zusammensetzung der G6-Gruppe bei den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union allerdings oftmals, meist aber hinter vorgehaltener Hand, zu Kritik und gar zu Unmut. Gefürchtet wird, dass die ‚sechs Großen' versuchen könnten, ein ‚EU-Direktorium' zu bilden, das versuchen könnte, die Entscheidungsprozesse innerhalb des Rates zu dominieren und gleichzeitig das bestehende institutionelle Gefüge zu verändern.

Die Praxis seit Gründung der G5(6) im Jahr 2003 hat jedoch gezeigt, dass diese Befürchtungen wohl unbegründet sind. Zu unterschiedlich sind die Interessen der regional nicht zusammenhängenden Mitglieder, zu selten die Ministertreffen einmal pro Semester, um tatsächlich ein abgestimmtes Handeln im Rat über den Einzelfall hinaus zu ermöglichen. Gelungen ist allerdings zum Beispiel Ende 2006 die Einbringung einer Initiative durch den damaligen britischen G6-Vorsitz in den Rat auf der Grundlage eines vom deutschen Bundesminister des Innern Dr. Wolfgang Schäuble und dem damaligen französischen Innenminister Nicolas Sarkozy beim G6-Treffen im Oktober 2006 vorgestellten deutsch-französischen Strategiepapiers für eine neue europäische Migrationspolitik. [8] In der Folge hat der Europäische Rat Schlussfolgerungen verabschiedet, in denen die Staats- und Regierungschefs unter anderem dazu auffordern, nach Mitteln und Wegen zu suchen, wie die zirkuläre und temporäre Migration erleichtert werden kann.[9] Insgesamt bleiben aber die Befürchtungen hinsichtlich einer Dominanz der G6-Gruppe auf die Ratsarbeit größer als ihr tatsächlicher Einfluss![10]

Obwohl G6-Gruppe und Salzburg-Forum zu für den Zusammenhalt der Europäischen Union positiven regelmäßigen Treffen der beteiligten Innenminister in informeller Atmosphäre und damit zu tiefergehenden und substanzielleren Diskussionen führen, so haben sie doch einen Nachteil: Beide Gruppierungen wollen unter anderem die politische Entschei-

7 Bundesministerium für Inneres: Salzburg-Gruppe, 2007, S. 44.

8 Vgl. Home Office: Conclusions of the October 2006 Meeting, 2006.

9 Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel), 14./15. Dezember 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ratsdokument 16879/06 (CONCL3), S. 9.

10 Dies ist gerade angesichts der im G6-Rahmen gebildeten umfangreichen Unterstrukturen zur Verfolgung von Projekten festzuhalten. Vergleichbar dazu hat auch das Salzburg-Forum mit seinen zahlreichen Arbeitsgruppen ein institutionelles Gefüge entwickelt.

dungsfindung im Rat beeinflussen und vorbereiten, laufen dabei aber Gefahr, Ratsdiskussionen zu duplizieren. Zugleich agieren sie weitgehend unabhängig von den Ratsstrukturen; jedenfalls im Rahmen von G6 wird dabei die Kommission zumindest nur unregelmäßig beteiligt. Wenn dies zusätzlich dazu führt, dass einzelne Innenminister zwar an Treffen dieser Gruppen, aber nicht mehr an Ratssitzungen teilnehmen, so wird die zentrale Stellung des Rates als Legislativ- und politisches Entscheidungsorgan der Europäischen Union geschwächt.

Beide Gruppen verfolgen ferner weder nach ihren Zielsetzungen noch ihrer bisherigen Praxis den umgekehrten Ansatz, im kleinen Kreis oder auf regionaler Ebene darüber zu beraten, wie europäische Entscheidungen bestmöglich umgesetzt und flankiert werden können. Die Arbeit der Europäischen Union wird aber gerade dann bürgernäher und transparenter, wenn nicht nur versucht wird, die Ratsarbeit im Vorfeld zu beeinflussen, sondern auch darüber diskutiert wird, wie europäische Vorgaben unter Berücksichtigung der Besonderheiten einzelner Mitgliedstaaten oder der Region konkret umgesetzt werden sollen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich Gruppierungen wie die Salzburg- oder die G6-Gruppe positiv auf die Kontaktpflege, auf die Abstimmung zwischen den beteiligten Ministern und auf die regionale Zusammenarbeit auswirken. Dabei fungieren sie als Relais zwischen der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene. Bei Verfolgung eines zu ambitiösen Ansatzes bergen sie jedoch durch den Ausschluss anderer Mitgliedstaaten und die punktuelle oder fehlende Einbindung der Kommission auch die Gefahr, die politische Meinungsbildung im Rahmen der Europäischen Union zu ‚zerfasern' und damit im Ergebnis zu einer Schwächung der Ratsstrukturen und des institutionellen Gefüges der Europäischen Union insgesamt beizutragen.

Pilotprojekt ‚Zukunftsgruppe' für die politische Entscheidungsvorbereitung in der EU-27 plus

Herausforderung

Die politische Entscheidungsvorbereitung und -findung in der Europäischen Union steht also zurzeit vor einem Dilemma: Einerseits ist es schwierig, die Arbeiten des aus 27 Mitgliedstaaten und der Kommission bestehenden Rates entscheidend zielorientierter und effizienter zu gestalten. Andererseits sollten mögliche Lösungswege aus europapolitischer Sicht weder zu einer willkürlichen Auswahl von Teilnehmern führen noch für die Entscheidungsvorbereitung zentrale Akteure gleichsam ‚ausklammern'. Eine mögliche Lösung des Dilemmas setzt also voraus, dass ein kleinerer Kreis von Mitgliedstaaten und die Kommission Vorüberlegungen anstellen, dass die nicht-teilnehmenden Mitgliedstaaten dieses Vorgehen mittragen und dass es die ‚Brüsseler Architektur der Entscheidungsfindung' nicht in Frage stellt.

Initiative unter deutscher Ratspräsidentschaft

Der deutsche Bundesminister des Innern Dr. Wolfgang Schäuble und der damalige für Innen- und Justizpolitik zuständige Vizepräsident der Kommission Franco Frattini unterbreiteten beim informellen Ministertreffen unter deutscher Ratspräsidentschaft im Januar 2007 in Dresden den Vorschlag, einen neuen Weg der politischen Entscheidungsvorbereitung einzuschlagen: Eine kleine, aber repräsentative Gruppe sollte langfristige Vorüberlegungen anstellen, welche politischen Prioritäten in der europäischen Innenpolitik bis 2014 gesetzt werden sollten. Diese grundsätzliche Ausrichtung hatte der zukünftige deutsche Vorsitz zuvor in Einzelgesprächen auf politischer Ebene mit allen übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission vorbereitet.

Hintergrund dieses Vorschlags war, dass bis Ende 2009 die Ziele der gemeinsamen europäischen Innenpolitik noch durch das geltende europäische Mehrjahresprogramm, das „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht", definiert werden. Die Innenminister waren sich darüber einig, dass nach dessen Ablauf ein neues Mehrjahresprogramm für den Zeitraum 2010 bis 2014 verabschiedet werden sollte. Aufgabe der Gruppe sollte es sein, möglichst frühzeitig Empfehlungen zu Inhalt und Prioritäten des künftigen ‚Post-Haager-Programms' zu erarbeiten.

Um eine willkürliche Auswahl von Mitgliedern zu vermeiden, schlugen Bundesminister Dr. Schäuble und Vizepräsident Frattini vor, dass das objektive Kriterium für die Gruppenmitgliedschaft grundsätzlich die Abfolge der Ratspräsidentschaften sein sollte. Den Ko-Vorsitz der Gruppe sollten die jeweilige amtierende Ratspräsidentschaft und die Kommission führen.

Struktur und Besonderheiten der sogenannten ‚Zukunftsgruppe'

In Dresden und bei einem gemeinsamen Abendessen im Februar 2007 einigten sich die Innenminister und die Kommission über die Zusammensetzung der Gruppe. Mitglieder der sogenannten ‚Zukunftsgruppe' waren neben Kommissions-Vizepräsident Frattini beziehungsweise seit Frühjahr 2008 Vizepräsident Jacques Barrot die Innenminister der damals amtierenden und der nachfolgenden Trio-Präsidentschaft – also von Deutschland, Portugal und Slowenien sowie von Frankreich, der Tschechischen Republik und Schweden. Ferner nahm ein jeweils wechselnder Vertreter der darauffolgenden Trio-Präsidentschaft aus Spanien, Belgien und Ungarn teil. Zusätzlich entsandte die Gruppe der Mitgliedstaaten mit einem ‚Common Law'-System einen Beobachter aus dem Vereinigten Königreich. Für das Europäische Parlament nahm der jeweilige Vorsitzende des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Sicherheit und Recht als Beobachter teil. Auch das Generalsekretariat des Rates war mit Beobachterstatus vertreten.

Diese somit nur elf Mitglieder umfassende Gruppe spiegelt das ‚Gravitationszentrum' der Europäischen Union, bestehend aus der Kommission, den amtierenden beziehungsweise zukünftigen Präsidentschaften als zentralen Verhandlungsführern im Rat sowie dem Europäischen Parlament, wieder. Die Trio-Präsidentschaften bilden gleichzeitig eine repräsentative und ausgewogene Mischung aus alten und neuen, nördlichen und südlichen Mitgliedstaaten.

Die jeweiligen Amtsinhaber nahmen *ad personam*, also nicht in ihrer amtlichen Eigenschaft teil. Es wurde ausdrücklich festgelegt, dass die Gruppe nicht in die formalen Entscheidungs- und Gremienstrukturen der Union eingegliedert sei.

Trotz dieses informellen Charakters der Gruppe hatten die nicht-teilnehmenden Mitgliedstaaten selbstverständlich einen Anspruch darauf, regelmäßig und transparent über deren Arbeiten informiert zu werden. Dies ermöglichte es ihnen zugleich, zu den laufenden Arbeiten beizutragen. Insoweit übte das Generalsekretariat des Rates als Beobachter eine Brückenfunktion aus. Regelmäßig lud der Vorsitz teils aus dem Kreis der nicht-teilnehmenden Mitgliedstaaten, teils auch darüber hinausgehend Gäste als Experten ein. So haben die Minister Luc Frieden (Luxemburg), Giuliano Amato (Italien) und Günther Platter (Österreich) sowie der ehemalige Kommissar António Vitorino oder der Terrorismuskoordinator des Rates Gilles de Kerchove an einzelnen Sitzungen teilgenommen. Transparenz wurde ferner durch folgende Maßnahmen hergestellt: Die Diskussionspapiere und Protokolle der Sitzungen wurden allen Ratsmitgliedern zugänglich gemacht. Zudem berichteten Präsidentschaft und Kommission im Rahmen von informellen Essen mündlich über den Fortgang der Beratungen. Zur Halbzeit der Gruppensitzungen legte die slowenische Präsidentschaft Anfang 2008 einen Zwischenbericht vor, der die wesentlichen Themen und Diskussionsbeiträge zusammenfasste.

Innerhalb der Bundesrepublik wurden in gleicher Weise fachlich betroffene Bundesressorts sowie die Innenministerien der Länder laufend informiert. Innen- und Europaausschuss sowie Arbeitsgruppen von Fraktionen des Deutschen Bundestages wurden mündlich unterrichtet. Um auch der Öffentlichkeit eine Verfolgung der Arbeiten der Gruppe zu ermöglichen, sind alle relevanten Dokumente auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht.[11]

Arbeit der ‚Zukunftsgruppe'

Während ihres ersten Treffens im Mai 2007 in Eltville verabschiedete die Gruppe ihre ‚Terms of Reference', in denen sie die genannten Grundsätze festschrieb und eine ‚Sherpa-Gruppe' zur Vorbereitung der Sitzungen auf Ministerebene und zur Erarbeitung des Abschlussberichts einsetzte.[12]

Die Gruppe hat sich unter deutscher, portugiesischer und slowenischer Präsidentschaft insgesamt sechs Mal getroffen. Inzwischen liegt der Abschlussbericht vor, der die Empfehlungen der Gruppenmitglieder für das kommende Mehrjahresprogramm enthält.[13] Er wurde am 7. Juli 2008 beim informellen Ministertreffen in Cannes den Ratsmitgliedern vorgestellt und mit ihnen diskutiert. Unmittelbar im Anschluss wurde der Text der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Es wäre wünschenswert und entspräche dem Ziel der Gruppe, wenn im Herbst sowohl der Ausschuss des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie in Deutschland Europa- und Innenausschuss des Bundestages, die zuständigen Gremien der Länder, den Bericht behandeln würden. Die Debatte im politischen Raum würde nicht zuletzt von einer wissenschaftlich fundierten Bewertung und Diskussion des Berichts erheblich profitieren.

Vizepräsident Jacques Barrot hat angekündigt, dass die Kommission ihren formellen Vorschlag für das ‚Post-Haager-Programm' frühestens im März 2009 vorlegen wird. Angesichts dieses Zeitplans ist davon auszugehen, dass das neue Mehrjahresprogramm für Justiz und Inneres unter schwedischem Ratsvorsitz im Herbst 2009 vom Europäischen Rat verabschiedet wird.

Schlussfolgerung und Ausblick

Anders als die oben dargestellten Gruppen G6 und Salzburg-Forum führte die Zukunftsgruppe das ‚Gravitationszentrum' der Europäischen Union bestehend aus Präsidentschaften, Kommission und Parlament zusammen. Die Gruppe war damit auch die konsequente Fortentwicklung des Trio-Präsidentschafts-Gedankens, durch den mehr Kontinuität und Kohärenz in die Europapolitik gebracht werden soll. Hervorzuheben ist auch, dass der Grundgedanke der Zukunftsgruppe eine rollierende Mitgliederstruktur war, die zudem eine geographische und interessenorientierte Ausgewogenheit gewährleistete. Weiterhin arbeitete die Gruppe im Gegensatz zu G6 und dem Salzburg-Forum projektorientiert mit einem zeitlich begrenzten Mandat und mit Billigung aller Mitgliedstaaten. Schließlich verfügt das mit der Zukunftsgruppe verfolgte Modell auch über einen größeren Wirkungsradius, da von der Gruppe erwartet wird, ihre Empfehlungen auf europäischer Ebene unmittelbar dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Parlament zur Verfügung zu stellen.

---

11 Siehe Informationen des Bundesministeriums des Innern zur hochrangigen Gruppe zur Zukunft der europäischen Innenpolitik unter: http://www.bmi.bund.de/nn_163598/Internet/Navigation/DE/Themen/Europa/ZukunftsGruppe/ZukunftsGruppe__node.html (letzter Zugriff: 08.07.2008).

12 Ebenda.

13 Ebenda.

Im Unterschied zur normalen Ratsarbeit zeichnete sich der Auftrag der Gruppe dadurch aus, dass über Tagespolitik und konkrete Vorhaben hinaus auch fachübergreifend auf politischer Ebene über zukünftige Herausforderungen und ihre Bewältigung diskutiert wurde.

Im Verhältnis zwischen Kommission und Mitgliedstaaten brachte die Zukunftsgruppe für beide Seiten Vorteile: Für den zuständigen Vizepräsidenten der Kommission bot der Ko-Vorsitz angesichts der wachsenden Rolle informeller Foren der Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Präsenz der Kommission zu verstärken. Vor der Vorlage des Vorschlags für ein ‚Post-Haager-Programm' konnte die Kommission in der Gruppe einen Einblick in die politischen Prioritäten einer repräsentativen Gruppe von Ministern erhalten, die zudem während der Verhandlungen über den Kommissionsvorschlag den Vorsitz im Rat führen. Die Mitgliedstaaten wiederum, die gerade im Bereich der die staatliche Souveränität besonders betreffenden Innenpolitik ihre starke Stellung behaupten wollen, konnten die Gelegenheit nutzen, frühzeitig vor Erarbeitung des Vorschlags der Kommission gemeinsam mit dem verantwortlichen Kommissar Meinungen auszuloten.

Die persönliche Mitgliedschaft ohne formale Bindung an die jeweiligen Regierungen beziehungsweise das Kollegium und die geringe Größe der Gruppe, die einen lockereren und vertraulicheren Rahmen für die Diskussionen bot, haben sich insgesamt positiv im Vergleich zur üblichen Ratsarbeit ausgewirkt. Dies galt übrigens nicht nur für die Ministerebene, sondern auch für die fachübergreifend zusammengesetzte Sherpa-Gruppe.

Wie jedes neue Projekt hat die Zukunftsgruppe jedoch auch vielfach Skepsis und Bedenken ausgelöst.

In der Kommission wurde vor allem auf der Fachebene Sorge um eine Aushöhlung des Initiativrechts geäußert. Doch ihr rein informeller Charakter und die Mitgliedschaft *ad personam* verdeutlichen, dass die Zukunftsgruppe das Initiativrecht der Kommission weder antasten sollte noch antasten konnte. Im Übrigen erscheint eine solche Befürchtung jedenfalls vor dem Hintergrund der Alternative, wonach der informelle Gedankenaustausch über die zukünftige Gestaltung der Politik sonst jedenfalls zum Teil ohne die Kommission in regionalen Gruppierungen geführt würde, nachrangig. Dies gilt umso mehr, als die Kommission im Zusammenhang mit ihren Bemühungen um bessere Rechtsetzung bereits dazu übergegangen ist, in informellen Reflexionsgruppen vor der Erarbeitung ihres formellen Vorschlags mit einem Teil der Mitgliedstaaten und interessierten Kreisen zu diskutieren.[14]

Bei den nicht-teilnehmenden Mitgliedstaaten wurde vor allem zu Beginn der Arbeiten Sorge um die Transparenz und die Möglichkeit der Mitarbeit durch externe Beiträge laut. Diese Bedenken konnten durch die oben dargestellte ständige Unterrichtung und insbeson-

---

14 Die im Januar 2005 vom für Unternehmen und Industrie zuständigen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission Günter Verheugen einberufene hochrangige Gruppe „CARS 21" („Competitive Automotive Regulatory System for the 21st Century") setzte sich aus weiteren Vertretern der Europäischen Kommission (Vizepräsident Jacques Barrot, Verkehr; Kommissar Stavros Dimas, Umwelt), der Mitgliedstaaten (Wirtschafts-, Umwelt- bzw. Verkehrsminister aus Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Italien und der Tschechischen Republik), des Europäischen Parlaments sowie von Industrie, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und Verbrauchern zusammen. Die Gruppe hatte den Auftrag, Empfehlungen für die zukünftige Politik und den Rechtsrahmen im Automobilbereich zu entwickeln. Weitere Informationen zu dieser Gruppe und der am 12. Dezember 2005 veröffentlichte Bericht sind abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enterprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/cars21.htm (letzter Zugriff: 11.06.2008).
Auch das im September 2006 einberufene „Pharmaceutical Forum" setzt sich aus Vertretern der Europäischen Kommission (Vizepräsident Günter Verheugen und Gesundheitskommissar Markos Kyprianou, nunmehr Kommissarin Androulla Vassiliou), Ministern aller teilnahmewilligen Mitgliedstaaten, drei Vertretern des Europäischen Parlaments, Vertretern von Interessenverbänden sowie hohen Repräsentanten der Pharmaindustrie zusammen. Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der pharmazeutischen Industrie und ihren Beitrag zu Zielen im Bereich des Sozialen und der öffentlichen Gesundheit zu verbessern. Weitere Informationen unter: http://ec.europa.eu/enterprise/phabiocom/comp_pf_en.htm (letzter Zugriff: 11.06.2008).

dere durch den von der slowenischen Präsidentschaft vorgelegten Zwischenbericht wohl ausgeräumt werden. Die Beseitigung solcher Bedenken ist umso wichtiger, als davon die Akzeptanz eines solchen Forums auf europäischer und nationaler Ebene abhängt. Letztlich ist eine hinreichende Transparenz damit Voraussetzung für eine etwaige zukünftige Nutzung des Modells.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Zukunftsgruppe mit der Vorlage ihres Berichts ihre wesentlichen Zwecke (Erörterung eines für mehrere Jahre wegweisenden Projekts und Ermöglichung eines öffentlichen Diskurses im Vorfeld der Erarbeitung eines formellen Vorschlags durch die Kommission und damit Herstellung von mehr Öffentlichkeit der Ratsarbeit) erreicht hat. Ob dieser neue Weg der Vorbereitung politischer Entscheidungen innerhalb der Brüsseler Architektur ein Einzelfall bleibt oder aber in Zukunft bei herausragenden politischen Projekten wiederholt wird, bleibt abzuwarten. Die Tatsache, dass die Justizminister unter portugiesischer Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2007 ebenfalls eine Hochrangige Gruppe zur Zukunft der europäischen Justizpolitik gründeten, zeigt, dass dies nicht ausgeschlossen ist.

Auch unabhängig vom Modell der Zukunftsgruppe ist ein partnerschaftliches Zusammenwirken zwischen Mitgliedstaaten und Kommission bei der politischen Entscheidungsvorbereitung in der EU-27 plus wünschenswert. Dies gilt gerade in dem hinsichtlich der staatlichen Souveränität besonders sensiblen Bereich der europäischen Innenpolitik.

Der Kommission kommt in der sogenannten ersten Säule für Rechtsakte das alleinige Initiativrecht zu. Dabei ist sie aber nicht in gleichem Maße wie eine nationale Regierung der Mehrheit eines sie tragenden und von einem Staatsvolk gewählten Parlaments politisch verantwortlich. Diese Besonderheit des institutionellen Gefüges der Europäischen Union erfordert umso mehr, dass sich Kommission, Rat und Parlament gegenseitig vertrauen. Sie müssen im Verhältnis zueinander eine politische Willensbildung ermöglichen, die den naturgemäß widerstreitenden Interessen ausreichend Raum verleiht. Damit würde gleichzeitig kompensiert, dass der Rat mit der gestiegenen Anzahl der Mitgliedstaaten heterogener geworden ist und die Mitgliedstaaten dadurch gegenüber der Kommission an politischen Einflussmöglichkeiten eingebüßt haben. Diese faktische Kräfteverschiebung würde sich mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, der das Initiativrecht der Kommission stärken und nahezu flächendeckend Mehrheitsentscheidungen einführen würde, noch ausweiten.

Der durch die Erweiterung und das hoffentlich baldige Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon fortschreitende europäische Integrationsprozess erfordert also auf allen Seiten den Mut, neue Wege der politischen Entscheidungsvorbereitung zu erproben, die das Initiativrecht der Kommission nicht beeinträchtigen, aber die Interessen im institutionellen Dreieck zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Parlament ausbalancieren.

Transformation europäischer Governance im Bereich der Verkehrspolitik

*Dieter Plehwe**

Europäisierung, Governance und quantitative (Mess-)Verfahren

Der grundsätzliche wissenschaftliche Streit über den Charakter beziehungsweise die Finalität der europäischen Integration – die Frage der Staatswerdung – erscheint in Anbetracht der Vertiefungs- und Erweiterungsschritte der 1980er und 1990er Jahre und im Hinblick auf die vielfältige europapolitische Realität vielen Beobachtern als realitätsfern. Zudem erfasst die alte Auseinandersetzung zwischen intergouvernementalistischen und neo-funktionalistischen Positionen, die sich auf einen Primat nationaler oder supranationaler Institutionen im Mehrebenensystem konzentriert hat, wichtige Aspekte der jüngeren Veränderung der Staatlichkeit nicht, die beispielsweise im Zuge der neoliberalen Privatisierungspolitik an Bedeutung gewannen. In den Debatten zum Übergang vom steuernden Produzentenstaat zum koordinierenden Gewährleistungsstaat (‚governance') ist gegenüber alten Europadebatten weniger die Regelungsebene des verflochtenen Regierungssystems von Interesse als die Frage, wie staatliche und nichtstaatliche Akteure ihre Aufgaben für eine gute Ordnung wahrnehmen (können).[1] Der staatstheoretische Polity-Fokus tritt in der jüngeren Integrationsforschung häufig hinter einen pragmatischen Policy-(Netzwerk-)Fokus zurück.

Mit dem Perspektivwechsel in der EU-Forschung einher geht eine Hinwendung zu quantitativen Verfahren, die in den vorherigen Phasen der europäischen Integrationsforschung gegenüber qualitativen Untersuchungsdesigns überwiegend keine große Rolle spielten. Mit zunehmender Ausdifferenzierung der europäischen Politik und der mittlerweile erreichten Reife des Forschungsgebietes wächst allenthalben auch das Bedürfnis nach einer Theorieentwicklung, die über die Hypothesenbildung hinaus testenden Verfahren größeren Raum lässt. David Coen beispielsweise hält den Forschungsstand zu supranationalen Einflusslogiken in der europäischen Verbändeforschung mittlerweile für hinreichend gesichert, um neben vergleichenden Fallstudien auch quantitative Studien zu Fragen der europäischen Interessenvertretung einzufordern.[2]

Das wachsende Bedürfnis nach verallgemeinerbarer und gesicherter Erkenntnis in der Europaforschung ist verständlich. Allerdings muss zu Fragen der Europäisierung im Allgemeinen und zur Frage der Europäisierung des Rechts im Besonderen sehr sorgfältig gearbeitet werden, wenn quantitative Verfahren gewählt werden. Sowohl Mängel bei verfügbaren Datensätzen als auch die Komplexität europapolitischer Zusammenhänge führen in diesem Feld häufig zu gravierenden Missverständnissen und Fehleinschätzungen, wenn vorschnell und allzu pragmatisch gerechnet wird. Die weite Verbreitung des 80-Prozent-Mythos, wonach die nationale Demokratie gefährdet sei, weil der bei Weitem überwiegende Teil der Rechtsetzung mittlerweile in Brüssel erfolge, basiert beispielsweise auf Berechnungen des Verhältnisses zwischen europä-

---

* Dr. Dieter Plehwe, Abteilung ‚Internationalisierung und Organisation', Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

1 Ingeborg Tömmel (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 40/2007.

2 David Coen: Empirical and theoretical studies in EU lobbying, in: Journal of European Public Policy 3/2007, S. 333-345.

ischem und nationalem Recht, die die europäische Recht setzung in vieler Hinsicht extrem verzerren.[3] Sorgfältige wissenschaftliche Untersuchungen in verschiedenen Mitgliedstaaten verdeutlichen demgegenüber, dass der supranationale Einfluss sowohl innerhalb als auch zwischen Politikfeldern und im Zeitverlauf schwankt, wobei festzuhalten ist, dass längst nicht alle quantitativen und qualitativen Fragen beispielsweise im Hinblick auf die Vergleichbarkeit von europäischen und nationalen Rechtsakten/Gesetzen oder Klassifikationssystemen geklärt sind.[4]

Vor dem Hintergrund des grundlegenden Klärungsbedarfes im Hinblick auf das Verhältnis zwischen nationalem und europäischem Recht – bereits in der dichotomischen Unterscheidung verbergen sich theoretisch problematische Vorentscheidungen[5] – wendet sich der folgende Beitrag zur Untersuchung der Europäisierung[6] anhand der europäischen Rechtsentwicklung der Frage zu, ob und inwiefern die quantitative Entwicklung der supranationalen europäischen Rechtsetzung für sich genommen Aussagen über den Verlauf und den sich möglicherweise wandelnden Charakter der Europäisierung erlaubt. [7] Eine exemplarische Analyse der Europäisierung der Rechtsetzung im Politikfeld Verkehr (kurz Verkehrsrechtsetzung) unter Verwendung von quantitativen Methoden dient auch der Bildung von Hypothesen zur Heterogenität der Europäisierung des Rechts. Vorab soll erläutert werden, dass ein solches Vorgehen einerseits nötig ist, weil bereits vorliegende quantitative Untersuchungen zum europäischen Recht erhebliche Mängel aufweisen, die aus einer mangelnden Kenntnis der europäischen Rechtsetzung sowie einem blinden Vertrauen in verfügbare Datenbanken resultieren. Zum anderen erscheint das entwickelte Verfahren geeignet, bestimmte Defizite im Hinblick auf die Untersuchung der Europäisierung zu verringern, die aus der Fokussierung jüngerer Studien auf Governance-Fragen resultieren.

Das Europarecht als Gegenstand quantitativer Analysen: blindes Vertrauen und blinde Flecken

US-amerikanische Integrationsforscher entwickelten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einen neuen integrationstheoretischen Ansatz, der symptomatisch für den bereits angesprochenen Perspektivwechsel in der Europaforschung ist. Der sogenannte ‚Supranationalismus-Ansatz' knüpft zwar explizit an die neo-funktionalistische Theorietradition an, gibt sich aber im Hinblick auf den Verlauf und das Ziel der Integrationsprozesse agnostisch und will vordringlich mit empirischen Arbeiten zu einem besseren Verständnis unterschiedlicher Integrationsdynamiken beitragen.[8] Trotz eines bereits im Namen – in explizitem Gegensatz

3 Dieter Plehwe: Zahlenpolitik. Europäisches Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung, in: WZB-Mitteilungen 3/2007, S. 7-11.

4 Annette Elisabeth Töller: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2008, S. 3-17.

5 Armin Höland: Die Rechtssoziologie und der unbekannte Kontinent Europa, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 2/1993, S. 177-189.

6 Unter Europäisierung wird hier demnach nicht die Auswirkung der europäischen Politik auf der nationalen Ebene (z.B. der europäischen Rechtsetzung auf die nationale Gesetzgebung) verstanden, sondern die Entwicklung, insbesondere die Zunahme (Breite, Dichte) der europäischen Regelungen als Element der Herausbildung von Governance-Institutionen auf europäischer Ebene. Zu unterschiedlichen Europäisierungskonzeptionen vgl. Johan P. Olsen: The Many Faces of Europeanization, in: Journal of Common Market Studies 5/2002, S. 921-952.

7 Der Beitrag beruht auf der Studie von Dieter Plehwe (unter Mitarbeit von Katja Walther): Transformation Europäischer Governance: (Europa)Rechtliche Dimensionen. Eine vergleichende quantitative Analyse heterogener Europäisierungsprozesse im Politikfeld Verkehr, WZB Discussion Paper SP III 2007-201 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Berlin 2007. Ich danke Katja Walther für die Überarbeitung der Grafiken für diesen Beitrag und kritische Hinweise.

8 Andreas Nölke: Supranationalismus, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2005, S. 145-168.

zum Intergouvernementalismus – offenkundig die supranationale Ebene betonenden Ansatzes geht es in der konkreten Forschung nicht zuletzt um die präzisere Erfassung der Varianz der Reichweite der Europäisierung etwa im Vergleich von Politikfeldern, Branchen oder Institutionen.[9] Die sehr starke Zunahme der europäischen (Binnenmarkt-)Rechtsetzung seit Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) weckte in diesem Zusammenhang verständlicherweise besonderes Interesse.

Vor dem Hintergrund der expansiven Entwicklung des europäischen Rechts und der Koevolution europäischer Interessengruppen gelangten US-amerikanische Soziologen in einer ambitionierten, (vermeintlich) alle Politikfelder quantitativ vergleichenden Studie zu dem Ergebnis, dass es sich seit Anfang der 1990er Jahre bei den meisten Politikfeldern in Europa um ‚supranationale', also nicht (mehr) um zwischenstaatliche handele. [10] Lediglich die Finanzpolitik, Steuerpolitik, Fischerei und Regionalpolitik verbleiben den Autoren zufolge als zwischenstaatliche Felder, weil nur in diesen Politikfeldern auf eine relativ große Zahl von Rechtsakten eine relativ kleine Zahl von Interessengruppen komme. Demnach würden nationale staatlich-politische Verhandlungs- und Entscheidungszentren in der Europäischen Union nur noch in wenigen Feldern schwerer gegenüber den supra- und transnationalen Kompetenz- und Entscheidungszusammenhängen wiegen. Ein integrationstheoretisch-pragmatischer Forschungszugang führt hier im Zusammenspiel mit vorwiegend quantitativen Messverfahren zu offenkundig sehr weitreichenden qualitativen Aussagen. Deren Haltbarkeit wird unterdessen schon durch gravierende Mängel bei der angewendeten Methode sehr stark infrage gestellt. Beispielsweise werden die unterschiedlichen institutionellen Entscheidungsverfahren bei der Differenzierung zwischen intergouvernemental und supranational vernachlässigt, die ganze Politikfelder oder Teile von Politikfeldern betreffen, und es wird eine Übereinstimmung der offiziellen Klassifikation des Europarechts mit den Politikfeldzuständigkeiten in der Kommission und im Ministerrat unterstellt, die so keineswegs gegeben ist. Völlig unzureichend ist schließlich die Wahl eines sehr kurzen Zeitraumes (1992-1994), in dem die Zahl der Rechtsakte (gemäß EUR-Lex-Klassifikation) mit der Zahl von Interessengruppen (gemäß freiwilligen Surveyangaben, die nicht kontrolliert wurden) korreliert werden, um zur qualitativen Aussage ‚supranational' oder ‚zwischenstaatlich' zu gelangen. Weil nicht einmal der diesbezügliche Schwellenwert expliziert und erläutert wird, bleibt das Ergebnis unbegründet. Unverkennbar ist in diesem Fall, dass vorhandene und spezifisch vorstrukturierte Daten trotz einer Diskussion der Quellen letztlich das quantitative Untersuchungsverfahren in problematischer Weise formen und ein fragwürdiges Ergebnis bestimmen. Viele der von den Autoren selbst angesprochenen und verworfenen Einwände gegen die Datengrundlage und die gewählten Verfahren sind demgegenüber mehr als berechtigt.[11]

Ein kritisches Verständnis der ‚Rechtsdaten' [12] schließt ohne gründliche Vorarbeiten den Vergleich von allen (beziehungsweise vielen) Politikfeldern aus mehreren Gründen aus. Die von den Autoren verwendete empirische Datenbasis (EUR-Lex) ist zwar durchaus nützlich, kann aber unter anderem aus folgenden Gründen nicht ohne Weiteres verwendet werden:

---

9 Wayne Sandholtz/Alec Stone Sweet (Hrsg.): European Integration and Supranational Governance, Oxford 1998.

10 Neil Fligstein/Jason McNichol: The Institutional Terrain of the European Union, in: Sandholtz/Stone Sweet: Supranational Governance, 1998, S. 59-91.

11 Siehe zur ausführlichen Kritik der Methode Plehwe: Transformation Europäischer Governance, 2007, S. 14-16.

12 Grundsätzlich problematischer (unvollständiger) als die Rechtsdatenbank EUR-Lex ist die Datengrundlage, auf die sich die Autoren bei der Berechnung der Verbändedaten stützen, weil nachweislich viele und darüber hinaus besonders wichtige Interessengruppen im Rahmen der von den Autoren ohne eigene Prüfung ‚bereinigten' Surveystudien nicht berücksichtigt worden sind. Siehe Plehwe: Transformation Europäischer Governance, 2007, S. 92-109.

(1) Die Anzahl europäischer Rechtsakte in einem Politikfeld bietet aufgrund der sehr unterschiedlichen Art der Rechtsakte keine hinreichende Grundlage, auf deren Basis vernünftige Schlussfolgerungen gezogen werden können. Werden Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen einheitlich gezählt und gleich gewichtet, wird die Zahl der geltenden Rechtsakte inflationiert, unter anderem weil die meisten Entscheidungen lediglich für einen Mitgliedstaat gelten.

(2) Eine (zu) streng an das offizielle Klassifikationssystem des EUR-Lex-Registers angelehnte Zählung der Rechtsakte ist nicht hinreichend, weil Politikfelder und das Klassifikationssystem von EUR-Lex keineswegs so vollständig korrespondieren, wie die Autoren es unterstellen. Beispielsweise müssen im Politikfeld Verkehr auch Rechtsakte zu transeuropäischen (Verkehrs-)Infrastrukturvorhaben berücksichtigt werden, die seit Anfang der 1990er Jahre überwiegend im EUR-Lex-Register 13 (Industriepolitik, Unterkategorie Transeuropäische Netze) registriert werden. Zur Identifikation der relevanten Rechtsakte bietet die offizielle Klassifikation eine Orientierung, es müssen aber weitere Schritte unternommen werden, wie die Ergänzung der Datengrundlage auf der Basis der Eurovoc-Deskriptoren.

(3) Nicht reflektiert werden im Rahmen einfacher quantitativer Analysen qualitative Messfragen, beispielsweise, dass bisweilen mehrere europäische Rechtsakte erforderlich sind, um jeweils kleine Europäisierungsfortschritte zu erzielen, wohingegen mitunter mit einem einzigen Rechtsakt ein europapolitischer ‚Durchbruch' erzielt werden kann. Es ist durchaus problematisch, von der Anzahl der Rechtsakte (und Interessengruppen) zu einem bestimmten Zeitpunkt auf den Grad der Europäisierung beziehungsweise den Vorrang von Ebenen zu schließen.

Trotz der notwendigen und grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber quantitativen Messverfahren[13] wäre es jedoch voreilig, das Anliegen einer auch auf quantitativer Messung beispielsweise der Rechtsentwicklung beruhenden Analyse von Europäisierungsprozessen vollends abzulehnen. Weniger umfassend angelegte, dafür aber solidere Einzelstudien oder Studien, die mehrere (Teil-)Politikfelder im längeren Zeitverlauf vergleichen, könnten ein differenziertes Bild der Europäisierung im Hinblick auf unterschiedliche Governance-Typen liefern, wobei die Häufigkeit der verschiedenen zur Anwendung kommenden Rechtsakte als Indikator genutzt werden kann. Solche quantitativen Verfahren sind beispielsweise geeignet, universelle Thesen, etwa zu einem fundamentalen Wandel der Staatlichkeit in Europa, anzuzweifeln. Eine im Rahmen der europäischen Governance-Diskussion bisweilen aufgestellte Hypothese der *generellen* Verdrängung des autoritativen durch einen kooperativen Staat konnte durch Politikfelder vergleichende Studien zurückgewiesen werden. Die Unterscheidung von bindenden Rechtsakten (‚hard law') und nicht bindenden Rechtsakten (‚soft law') als Indikator für die Governance-Typen ‚Hierarchie' und ‚Koordination' ermöglicht es zu zeigen, dass in der europäischen Umweltpolitik hierarchische Steuerung überwiegt, während in der Sozialpolitik koordinierende Steuerung vorherrscht.[14] In der Umweltpolitik lässt sich mithin auf europäischer Ebene keine Entwicklung beobachten, die es erlaubt, einen Übergang vom Governance-Typ ‚Hierarchie' zur ‚Koordination' zu konstatieren. Im Gegenteil:

13 Siehe zur problematischen Konversion qualitativer in quantitative Unterscheidungen, zum Risiko des ‚degreeism' und anderen konzeptionellen Europäisierungsfragen Claudio M. Radaelli: Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, in: European Integration online Papers 8/2000.

14 Holger Bähr/Oliver Treib/Gerda Falkner: Von Hierarchie zu Kooperation? Zur Entwicklung von Governance-Formen in zwei regulativen Politikfeldern der EU, in: Tömmel: Europäische Union, 2007, S. 92-115.

Es kann auf die europäische Politik zurückgeführt werden, dass auf nationaler Ebene ein hierarchischer Steuerungsstil (wieder) gestärkt wurde.[15]

Prinzipiell stehen Wissenschaftler/-innen bei der Verwendung quantitativer Verfahren zur Erforschung der Europäisierung „[…] vor der grundsätzlichen Entscheidung zwischen analytischer Tiefe und empirischer Breite […]".[16] Während die Unterscheidung von bindenden und nicht bindenden Rechtsakten eine grobe Unterscheidung von Governance-Typen erlaubt, bleiben weitere Möglichkeiten quantitativer Verfahren zur Vertiefung der Analyse im Hinblick auf die Europäisierungsentwicklungen bislang ungenutzt. Zwar präzisieren die Autoren der bereits genannten Governance-Studie [17] ihre Argumentation im Hinblick auf bindende Rechtsakte durch die Unterscheidung zwischen neuen Regeln einerseits und späteren Anpassungen, Anwendungsregeln oder geographischen Ausdehnungen andererseits (Deflation der Rechtsakte) und verweisen darüber hinaus zu Recht auf die Notwendigkeit beziehungsweise die Möglichkeit der Analyse von Teilpolitikfeldern. Weitere Optionen einer differenzierten quantitativen Analyse des europäischen Rechts ergeben sich jedoch erst, wenn nicht nur zwischen bindenden und nicht bindenden Rechtstypen, also den allgemeinsten ‚Governance-Typen' (‚Hierarchie' versus ‚Koordination') unterschieden wird, sondern auch zwischen verschiedenen Typen des bindenden Rechts und wenn darüber hinaus Teilpolitikfelder systematisch untersucht werden. Die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Typen bindenden Rechts – insbesondere zwischen Verordnungen und Richtlinien – erscheint beispielsweise geeignet, die im Zuge der Governance-Diskussion in den Hintergrund geratene Europäisierungsfrage stärker in den Vordergrund zu rücken. Die Bedeutung der verschiedenen Formen hierarchischer Steuerung – unmittelbar bindendes supranationales Recht und prinzipiell nationalstaatlich vermitteltes Rahmenrecht – wird im Folgenden anhand einer Analyse des Politikfeldes Verkehr sowie relevanter Teilpolitikfelder im Bereich Verkehr (Branchen und Regelungsbereiche) veranschaulicht.

Heterogene Europäisierung: eine exemplarische Analyse der Verkehrsrechtsetzung

Das Forschungsinteresse der zuvor diskutierten quantitativen Studien [18] richtete sich auf die Frage der Europäisierung unter Vernachlässigung der verschiedenen Rechts- und Governance-Typen oder auf die Frage vorherrschender Governance-Typen unter Vernachlässigung der Frage der Europäisierung. Anhand der Ergebnisse einer systematisch zwischen Rechtstypen und Teilpolitikfeldern unterscheidenden quantitativen Analyse des europäischen Verkehrsrechts kann demgegenüber gezeigt werden, dass die beiden Forschungsperspektiven besser integriert werden können, um den innerhalb und zwischen Politikfeldern in mehrfacher Hinsicht heterogenen Europäisierungsprozessen gerecht zu werden.

Gegenüber der These von der Vereinheitlichung der Verkehrspolitik zu einem supranationalen Politikfeld zeigt eine hinreichend differenzierte Analyse, dass die Verkehrspolitik zwar sukzessive in ein umfassend von supranationalen Regeln betroffenes Politikfeld verwandelt wurde. Jedoch können ungleichzeitige und in anderer Hinsicht ungleiche Europäisierungsdynamiken im Hinblick auf Branchen und Regelungsmaterien erkannt und

15 Annette Elisabeth Töller: Die Rückkehr des befehlenden Staates? Muster und Ursachen der Veränderung staatlicher Handlungsformen in der deutschen Abfallpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift 1/2007, S. 66-96; Annette Elisabeth Töller: The Rise or Fall of the Co-operative State? On the Contingent Effects of European Law on German Environmental Policy, Center for European Studies (Harvard University), Program for the Study of Germany and Europe Working Paper Series 07.4/2007.

16 Bähr/Treib/Falkner: Von Hierarchie zu Kooperation?, 2007, S. 97.

17 Bähr/Treib/Falkner: Von Hierarchie zu Kooperation?, 2007.

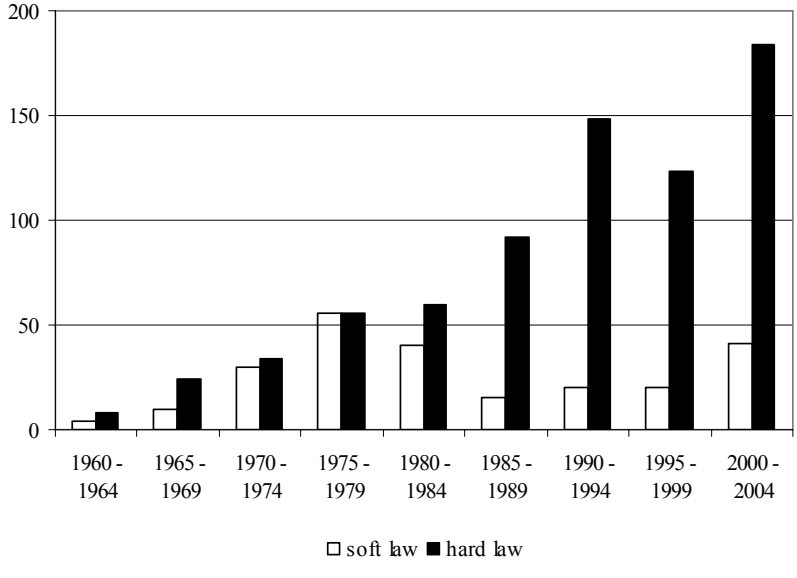
18 Ebenda; Fligstein/McNichol: The Institutional Terrain, 1998.

beschrieben werden. Im Gegensatz zur allgemeinen Unterscheidung von ‚Koordination' und ‚Hierarchie' als zentralen Governance-Typen erlaubt es eine weitere Differenzierung der hierarchischen Steuerung anhand von Richtlinien und Verordnungen (prinzipiell nationalstaatlich vermittelte gegenüber unmittelbar supranationaler ‚Hierarchie'), wichtige Unterschiede im Hinblick auf Europäisierungsmodi zu erfassen. Um die Entwicklung der Europäisierung der Rechtsetzung in (Teil-)Politikfeldern angemessen zu beurteilen, muss allerdings über die offiziellen Klassifikationsgrenzen des Europarechts hinaus recherchiert werden, wobei beispielsweise auf die den Rechtsakten offiziell zugeordneten Eurovoc-Deskriptoren zurückgegriffen werden kann.

Prozessperspektive: von ‚Koordination' zu ‚Hierarchie'

Während in der Rechtsetzung zur europäischen Sozialpolitik unverbindliche Rechtsakte vorherrschen, die einen koordinierenden Politikstil anzeigen, und in der europäischen Umweltpolitik verbindliche Regeln überwiegen, weshalb von einem vorwiegend hierarchischen Politikstil gesprochen werden kann, zeigt die Entwicklung der europäischen Verkehrsrechtsetzung, dass sich hier bis in die frühen 1980er Jahre verbindliche und nicht verbindliche Regeln insgesamt in etwa die Waage hielten, seither aber verbindliche Regeln klar dominieren. Die folgende Grafik 1 veranschaulicht die Verteilung des bindenden und nicht bindenden Verkehrsrechts gemäß der offiziellen EUR-Lex-Klassifikation 7 ‚Verkehr' im Zeitverlauf.

Grafik 1: Europäische Verkehrsrechtsetzung 1960-2004



n=965

Quelle: EUR-Lex 7 (Stand Dezember 2005), Fünfjahresintervalle, eigene Berechnung.

Zwar überwogen auch in der frühen Phase der europäischen Verkehrsrechtsetzung meist die verbindlichen Regeln, aber aufgrund der bis in die 1980er Jahre hinein geltenden Harmonisierungspriorität in der gemeinsamen Verkehrspolitik wurden sehr häufig unverbindliche Instrumente, zum Beispiel Mitteilungen der Kommission zu nationalen Gesetzen, [19]

genutzt, obwohl für den Inlandsverkehr (Straße, Schiene, Binnenwasserwege) bereits in den Römischen Verträgen (als einzigem Gebiet neben der Agrarpolitik) die höchste Stufe der Integration vereinbart worden war. Erst nachdem die bis Mitte der 1980er Jahre in den Mitgliedstaaten vorherrschende Interpretation der gemeinsamen Verkehrspolitik, die eine Harmonisierung in vielen technischen und sozialen Bereichen als Vorbedingung von Liberalisierungsschritten ansah, vom Europäischen Gerichtshof revidiert wurde, rückten bis dahin vernachlässigte Vertragsziele der gemeinsamen Verkehrspolitik, insbesondere die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Inlandsverkehrsmarktes, auf die europapolitische Agenda. Eingeführt wurde nun für den Inlandsverkehr auch das eigentlich sehr viel früher vorgesehene Abstimmungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit. Bei der Umsetzung der neuen Agenda wurde in der Folgezeit, wie Grafik 1 verdeutlicht, in erheblich stärkerem Maße bindendes europäisches Recht verabschiedet.

Darüber hinaus entwickelte die Europäische Kommission neue Strategien, die vertragsrechtlich nicht in die gemeinsame Verkehrspolitik eingegliederten Bereiche des Hochsee- und Luftverkehrs (Souveränitätsvorbehalt) verstärkt und in erheblichem Maße zu europäisieren. Obwohl sich die Mitgliedstaaten bei der Regulierung der entsprechenden Branchen bis heute Vetorechte vorbehalten, war die Kommission diesbezüglich insbesondere aufgrund ihrer wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen und mit erheblicher Unterstützung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes durchaus erfolgreich. [20] Die folgende Grafik 2 dokumentiert, dass bis Mitte der 1980er Jahre der See- und Luftverkehr sowie die Transportwege (Infrastruktur) nur selten Gegenstand verbindlicher Rechtsetzung auf europäischer Ebene waren, seither aber häufig durch EG-Rechtsetzung geregelt werden.

Bedenkt man, dass sich hinter der Kategorie ‚Inlandstransport' verschiedene Verkehrsträger und Branchen verbergen (Straßenverkehr, Schienenverkehr, Binnenschifffahrt), so deuten die Informationen in Grafik 2 an, dass mittlerweile kein eklatanter Unterschied mehr herrscht zwischen den großen Verkehrsbereichen im Hinblick auf die Häufigkeit der Betroffenheit von verbindlicher europäischer Rechtsetzung. Diese Aussage gilt im Übrigen auch für die Infrastrukturrechtsetzung, weil die auf die offizielle Klassifikation EUR-Lex 7 beschränkte Darstellung in Grafik 2 in die Irre führt: Seit Anfang der 1990er Jahre wurde die Rechtsetzung zu Transeuropäischen Netzen, darunter die Verkehrsnetze, in der offiziellen EUR-Lex-Klassifikation 13 ‚Industriepolitik' rubriziert. Werden die dort gespeicherten Rechtsakte zu transeuropäischen Verkehrsnetzen ergänzt, so erhöht sich die Zahl der zwischen 1990 und 2005 zu berücksichtigenden Rechtsakte immerhin um 30.[21] Der ungewöhnliche Spitzenwert für 1985 (16 europäische Infrastrukturrechtsakte) veranschaulicht demgegenüber eine bereits angesprochene Problematik der quantitativen Analyse des europäischen Rechts. Es handelte sich im Jahr 1985 um verbindliche Entscheidungen des Ministerrats zu jeweils nationalen Vorhaben, also nicht um für alle Mitgliedstaaten geltende Regelungen, wie sie etwa durch Richtlinien oder Verordnungen getroffen werden. [22] Bei der seit den

19 Weil beispielsweise Mitteilungen der Kommission und Entscheidungen des Rates sich häufig an eine bestimmte Regierung richten, wird die europäische Rechtsetzung gewissermaßen ‚inflationiert'.

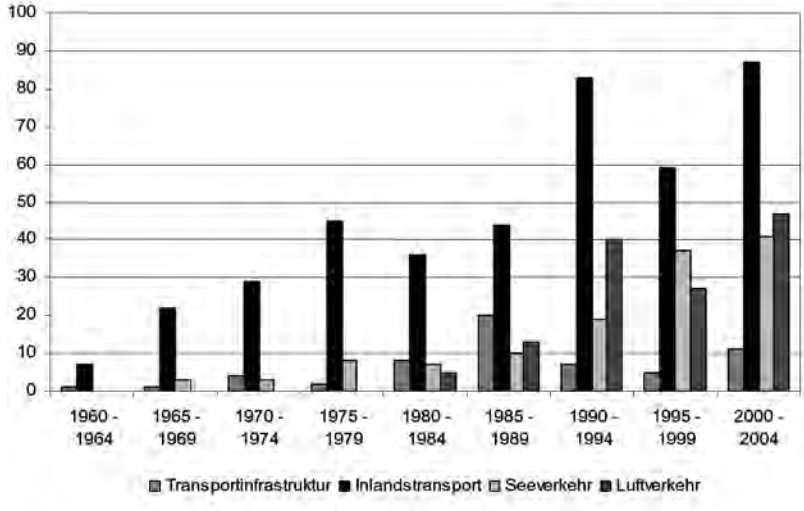
20 Zur Entwicklung der europäischen Verkehrspolitik, insbesondere auch zur Untätigkeitsklage gegen den Ministerrat und zum diesbezüglichen Urteil des Europäischen Gerichtshofes siehe Dieter Plehwe: Eurologistik, »Europäische« Verkehrspolitik und die Entwicklung eines transnationalen (Güter-)Transportsystems, in: Prokla 2/1997, S. 217-243.

21 Plehwe: Transformation Europäischer Governance, 2007, S. 57-58.

22 Auf die Problematik der Zählung von Entscheidungen machen auch Bähr/Treib/Falkner: Von Hierarchie zu Kooperation?, 2007, S. 96 aufmerksam. Allerdings können Entscheidungen nicht vollständig ausgeschlossen werden, weil sie zwar in der Regel nicht für alle Mitgliedstaaten gelten, aber durchaus nicht selten Ausnahmen von dieser Regel gelten (zum Beispiel in der europäischen Verkehrstechnologiepolitik).

1990er Jahren zu beobachtenden Zunahme der europäischen Infrastrukturrechtsetzung handelt es sich dagegen überwiegend um Richtlinien. Entscheidend für das Wachstum der für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Rechtsetzung in diesem Teilpolitikfeld ist, dass der Europäischen Kommission mit dem Maastrichter Vertrag eine neue Kompetenz im Bereich der Transeuropäischen Netze übertragen wurde.

Grafik 2: Europäische Verkehrsrechtsetzung 1960-2004, hard law, nach Bereichen



n=731

Quelle: EUR-Lex 7 (Stand Dezember 2005), eigene Berechnung.

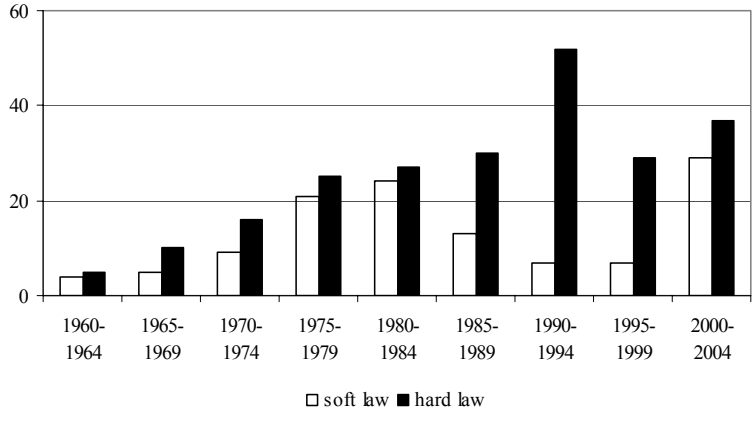
Aus den beiden zunächst differenziert berechneten Entwicklungen lässt sich schließen, dass sich der vorherrschende Governance-Modus der gemeinsamen Verkehrspolitik in den 1980er Jahren geändert hat, wobei die hierarchischen Steuerungsformen deutlich verstärkt wurden und sukzessive auf alle großen Bereiche (Verkehrsträger und -branchen) ausgedehnt worden sind. Was spricht vor diesem Hintergrund dagegen, sich der Einschätzung der diskutierten Studie anzuschließen, der zufolge es sich bei der Verkehrspolitik um ein supranationales Politikfeld handelt? Zum einen vernachlässigt diese Einschätzung die Tatsache, dass in der Verkehrspolitik im Hinblick auf verschiedene Verkehrsträger und -branchen bis heute unterschiedliche Entscheidungs- und Verhandlungsverfahren gelten. Der im Hinblick auf den Luftverkehr und die Hochseeschifffahrt weiter bestehende institutionelle Einigungszwang (zumindest formal) unter Berücksichtigung der Position jeder einzelnen Regierung eines Mitgliedstaates – das Vetorecht als harter Kern zwischenstaatlicher (internationaler) Politik – wird offenkundig sehr gering geschätzt, wenn die Verkehrsrechtsetzung gleichwohl einheitlich eingeschätzt wird. Insbesondere die unterschiedlichen Mechanismen der Europäisierung, beispielsweise das Eigengewicht supranationaler Institutionen im Hinblick auf das Wachstum der Luftverkehrsrechtsetzung trotz Einstimmigkeitsverfahren im Gegensatz zum von den Mitgliedstaaten geförderten Wachstum der Inlandsverkehrsrechtsetzung unter der Bedingung von Mehrheitsentscheidungen, fallen unter den Tisch. Zum anderen verdeckt auch der allgemeine Eindruck des beachtlichen Wachstums verbindlicher europäischer (Verkehrs-)Rechtsetzung in allen Bereichen erhebliche Unterschiede zwischen verschiede-

nen Branchen und Regelungsmaterien. Diese können sichtbar gemacht werden, indem genauer zwischen den verschiedenen Typen des bindenden Rechts unterschieden wird. Dabei ist vorab grundsätzlich anzumerken, dass die Europäisierung der *Güterverkehrs*rechtsetzung in mancher Hinsicht erheblich weiter fortgeschritten ist als die Europäisierung der *Personenverkehrs*rechtsetzung. Also kann die Europäisierung des Politikfeldes Verkehr auch diesbezüglich keineswegs einheitlich eingeschätzt werden. [23] Im Folgenden wird die Analyse deshalb auf die quantitative Entwicklung der Rechtsetzung im Güterverkehr eingeschränkt.

Branchen und Regelungsbereiche: verschiedene Europäisierungstypen

Eine quantitative Analyse der *Marktordnungs*rechtsetzung im Güterverkehr zeigt insgesamt zunächst ein der allgemeinen Entwicklung der Verkehrsrechtsetzung entsprechendes Bild starken Wachstums. Allerdings unterbricht die besonders hohe Zahl der bindenden Güterverkehrsmarktrechtsakte in der ersten Hälfte der 1990er Jahre das Bild der Kontinuität und in der jüngsten Zeit wuchs die Zahl der nicht bindenden Rechtsakte besonders stark (siehe Grafik 3).

Grafik 3: Europäische Güterverkehrsmarktrechtsetzung 1960-2004



n=350

Quelle: EUR-Lex 7 (Stand Dezember 2005), Fünfjahresintervalle, eigene Berechnung.

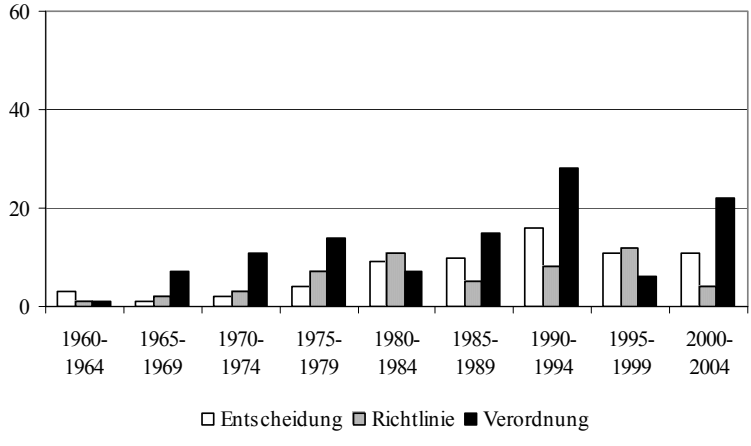
Dies könnte bedeuten, dass nach einer Phase maßgeblich hierarchischer Steuerung wieder stärker auf Koordination gesetzt wird. Allerdings handelte es sich im vorliegenden Fall zwischen 2000 und 2004 überwiegend um nicht bindende Rechtsakte im Luftverkehr, die schließlich in bindende Regelungen mündeten, also eher um eine partikulare Anomalie. Generell sollte das Absinken der Zahl der Rechtsakte nicht vorschnell als Ausdruck einer schwächeren Europäisierung oder gar einer ‚Re-Nationalisierung' begriffen werden, weil beispielsweise das zuvor erreichte Niveau der Europäisierung nicht weiterentwickelt werden kann und jedenfalls nicht zurückgeschraubt wird. Im Hinblick auf einen gemeinsamen euro-

23 Die Vorschläge zur Liberalisierung des (grenzüberschreitenden und nationalen) öffentlichen Personenverkehrs sind jüngsten Datums und sehen zum Beispiel im Fall der Liberalisierung des nationalen Eisenbahnpersonenverkehrs einen Zeithorizont bis 2017 vor. Zur schwierigen Unterscheidung der Personen- und Güterverkehrsrechtsetzung unter Verwendung der Eurovoc-Deskriptoren (Verschlagwortung) siehe den diesbezüglichen Exkurs in Plehwe: Transformation Europäischer Governance, 2007, S. 26-27.

päischen Verkehrsmarkt sind die Liberalisierungsziele weitgehend erreicht, wird der bereits erreichte Grad der grenzüberschreitenden Liberalisierung jedenfalls bislang nicht revidiert und auch in der Zukunft ist diese Option sehr unwahrscheinlich.

Markante Unterschiede in der Marktordnungsrechtsetzung für die verschiedenen Branchen treten unterdessen hervor, wenn systematisch zwischen den verschiedenen Typen des bindenden Rechts unterschieden wird. Die folgende Grafik 4 zeigt zunächst die sich ergebenden Werte für die gesamte Marktordnungsrechtsetzung.

Grafik 4: Europäische Güterverkehrsmarktrechtsetzung 1960-2004, hard law



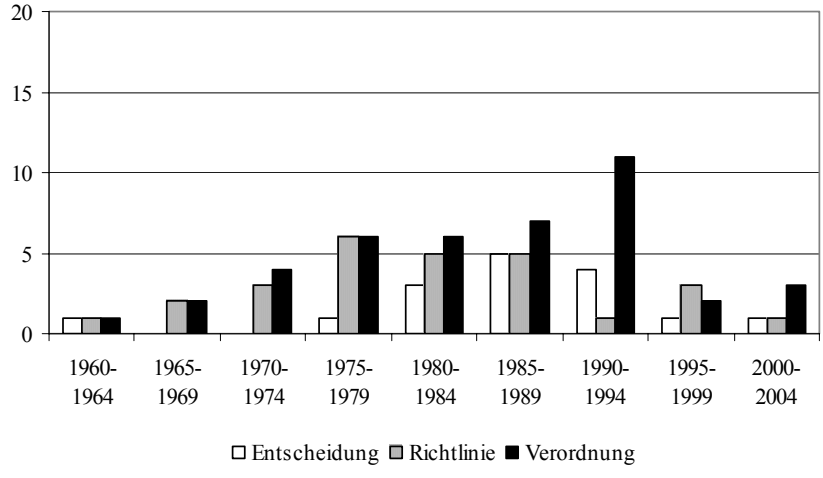
n=231

Quelle: EUR-Lex 7 (Stand Dezember 2005), Fünfjahresintervalle, eigene Berechnung.

Werden die Entscheidungen vernachlässigt, weil sie sich in der Regel auf einzelne Mitgliedstaaten beziehen, so sticht hervor, dass mit Ausnahme der Perioden 1980-1984 und 1995-1999 die Zahl der Verordnungen gegenüber der Zahl der Richtlinien überwiegt. Unter der Annahme, dass Verordnungen den stärksten Europäisierungsmodus anzeigen, weil sie in den Mitgliedstaaten unmittelbar Geltung erlangen, während Richtlinien als Rahmenrechtsetzung erst dann wirksam werden, wenn sie auf nationaler Ebene umgesetzt worden sind (und dabei mehr oder weniger große Spielräume durch den nationalen Gesetzgeber genutzt werden können[24]), ist es interessant, die allgemeinen Angaben mit den Zahlen für die verschiedenen Branchen zu kontrastieren. Exemplarisch zeigen wir im Folgenden die Werte für die Inlandsverkehrsbereiche Straßengüterverkehr (Grafik 5) und Eisenbahn (Grafik 6) sowie für den Luftverkehr (Grafik 7).

24 Mit den ‚direct effect' und ‚indirect effect' Doktrinen des EuGH wurde die Wirksamkeit der europäischen Richtlinienrechtsetzung prinzipiell erhöht, vgl. Alec Stone Sweet/James A. Caporaso: From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration, in: Sandholtz/Stone Sweet: Supranational Governance, 1998, S. 92-133.

Grafik 5: Straßengüterverkehr – europäische Güterverkehrsmarktrechtsetzung 1960-2004, hard law

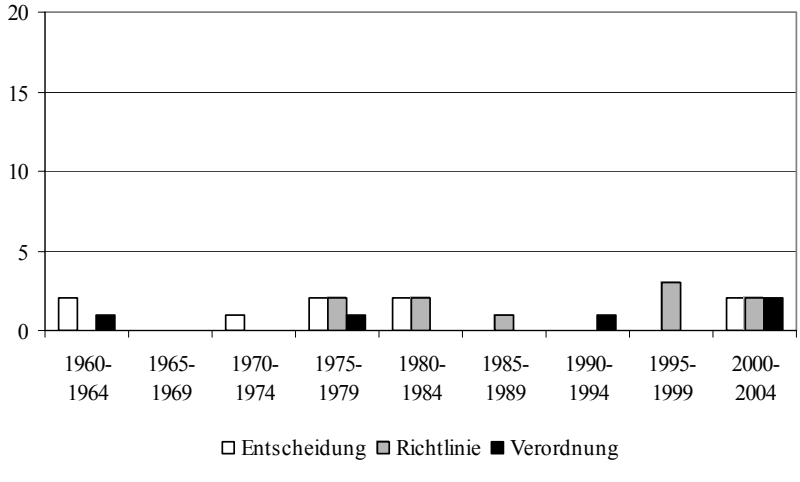


n=85

Quelle: EUR-Lex 7 (Stand Dezember 2005), Fünfjahresintervalle, eigene Berechnung.

Auf den Straßengüterverkehr entfällt der größte Teil der Verkehrsmarktrechtsetzung. Seit den frühen 1980er Jahren überwiegen die Verordnungen mit Ausnahme des Zeitraums von 1995-1999. Demgegenüber zeigt die folgende Grafik 6, dass Marktordnungsrechtsakte im Bereich der Eisenbahnen insgesamt selten sind und bislang die Zahl der Richtlinien die Zahl der Verordnungen deutlich übersteigt.

Grafik 6: Eisenbahnverkehr – europäische Güterverkehrsmarktrechtsetzung 1960-2004, hard law

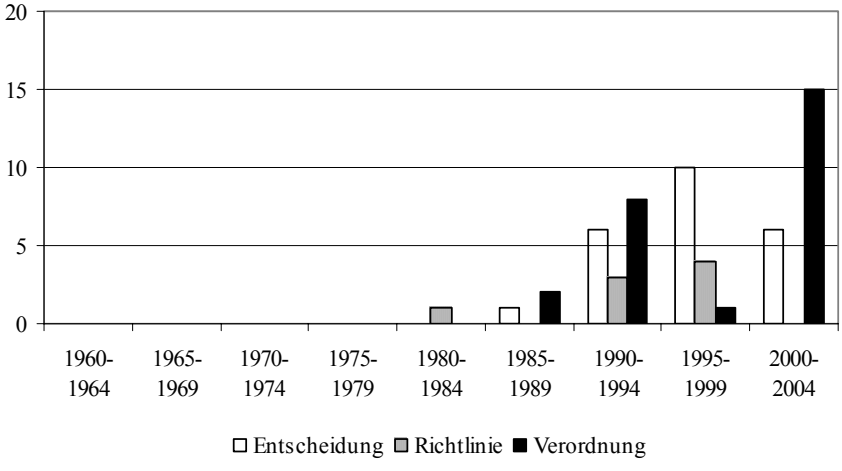


n=23

Quelle: EUR-Lex 7 (Stand Dezember 2005), Fünfjahresintervalle, eigene Berechnung.

Im Luftverkehr nahm die Marktordnungsrechtsetzung seit Anfang der 1990er Jahre stark zu, wobei insgesamt viel stärker auf Verordnungen zurückgegriffen wurde als auf Richtlinien.

Grafik 7: Luftverkehr – europäische Güterverkehrsmarktrechtsetzung 1960-2004, hard law



n=57

Quelle: EUR-Lex 7 (Stand Dezember 2005), Fünfjahresintervalle, eigene Berechnung.

Verkehrsexperten dürfte das Ergebnis im Hinblick auf den Eisenbahnsektor kaum überraschen. Tatsächlich sind in diesem Bereich außergewöhnliche und vielfältige (technisch-organisatorische, politisch-rechtliche) Hürden für die recht schwerfällige Europäisierung verantwortlich. Es dürfte im Bereich der Eisenbahnpolitik kaum Probleme bereiten, einen durch die Richtlinienvorherrschaft angezeigten und jedenfalls gegenüber dem Straßengüterverkehr sehr viel stärker rekursiven Europäisierungstyp nationalstaatlicher Prägung zu verifizieren.[25] Gleichzeitig mahnt die Entwicklung der europäischen Marktordnungsrechtsetzung im Eisenbahnverkehr aber auch zur Vorsicht im Hinblick auf eine zu starke Bewertung der Unterscheidung von Richtlinien und Verordnungen: Die nationalstaatlichen Spielräume bei der Gestaltung der Eisenbahnmarktordnung konnten nämlich sukzessive mithilfe von europäischen Richtlinien eingeschränkt werden. Erst eine qualitativ vertiefte Forschung erlaubt die inhaltliche Deutung der verwendeten rechtlichen Maßnahmen. Aber ein systematischer Vergleich des in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen geltenden europäischen Rechts (Verordnungen) mit dem europäischen Rahmenrecht (Richtlinien) bietet sich immerhin zur Bildung von Hypothesen über den vorherrschenden Europäisierungstyp an, weil entweder nationale Prägungen der Politik in höherem Maße ausgeschlossen oder explizit zugelassen werden, also umfassende Konvergenz oder beschränkte (kompatible) Heterogenität angestrebt wird. Diesbezügliche Entwicklungen im Hinblick auf andere Regelungsmaterien zeigen, dass beispielsweise in den Bereichen der Verkehrssozial- und der Verkehrsumweltpoli-

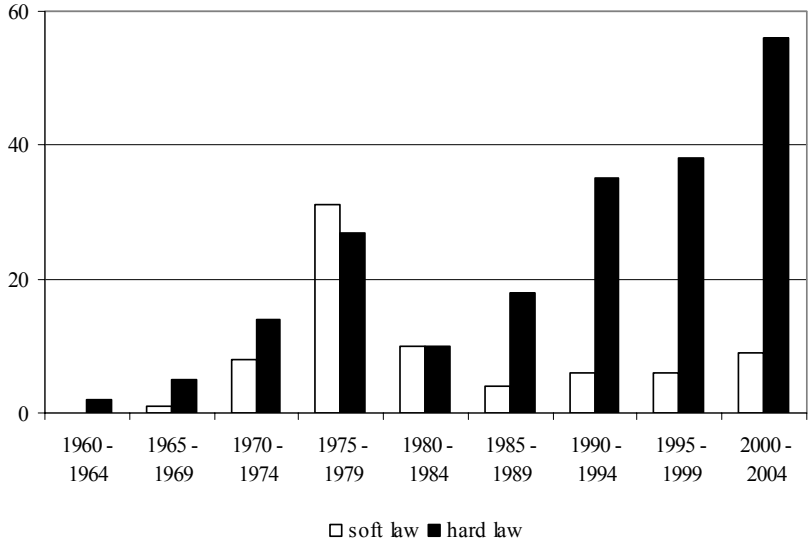
25 Ob die strategischen Bemühungen unter anderem der Europäischen Kommission dabei normativ vor allem dahingehend zu interpretieren sind, dass nationale Blockaden aufgebrochen werden, sei dahin gestellt. Siehe dazu: Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl: An Alternative Route of Legal Integration: The Community's Railways Policy, in: European Integration Online Papers 3/1998.

tik gegenüber der Marktordnungspolitik im Verkehr insgesamt vorwiegend Richtlinien zur Anwendung kommen. Abschließend sollen diese beiden Teil-Politikfelder etwas genauer erörtert werden, unter anderem auch weil die jüngste Entwicklung eine Veränderung des Europäisierungsmodus in diesen Bereichen andeuten könnte.

Im Gegensatz zur oben angesprochenen These eines vorherrschenden Governance-Typs ‚Koordination' im Bereich der Sozialpolitik zeigt eine detaillierte Analyse der Sozialrechtsetzung für den Bereich Verkehr,[26] dass in diesem Teilgebiet der Sozialpolitik seit Mitte der 1980er Jahre das bindende Recht bei Weitem überwiegt.

Wie Grafik 8 zeigt, war der Verkehr bereits früh ein Politikfeld, in dem die Sozialpolitik eine große Rolle gespielt hat. Allerdings kann anhand der Informationen in dieser Grafik ein bereits angesprochenes Problem quantitativer Verfahren näher erläutert werden, wenn mit einer großen beziehungsweise steigenden Zahl von Rechtsakten stärkere Europäisierungsprozesse assoziiert werden. Während für die Gesamtheit aller Arbeitnehmer/-innen Anfang der 1990er Jahre ein einziger europäischer Rechtsakt zur Arbeitszeitregulierung genügte, um europäische Mindeststandards (Urlaub, Ruhezeiten, maximale Arbeitszeiten etc.) zu setzen, wurden für die zunächst von der europäischen Arbeitszeitrichtlinie ausgenommenen Branchen des Verkehrs jeweils eigene und gegenüber der generellen Richtlinie zum Teil stark verwässerte Richtlinien verabschiedet. Im Fall der Arbeitszeitrichtlinien im Verkehr kommt mit der Anzahl der Rechtsakte mithin eher eine spezifische Europäisierungsproblematik im Verkehr zum Ausdruck (Verschleppung, Senkung der Standards) als eine ‚starke' Europäisierung per se.

Grafik 8: Europäische Verkehrssozialrechtsetzung 1960-2004



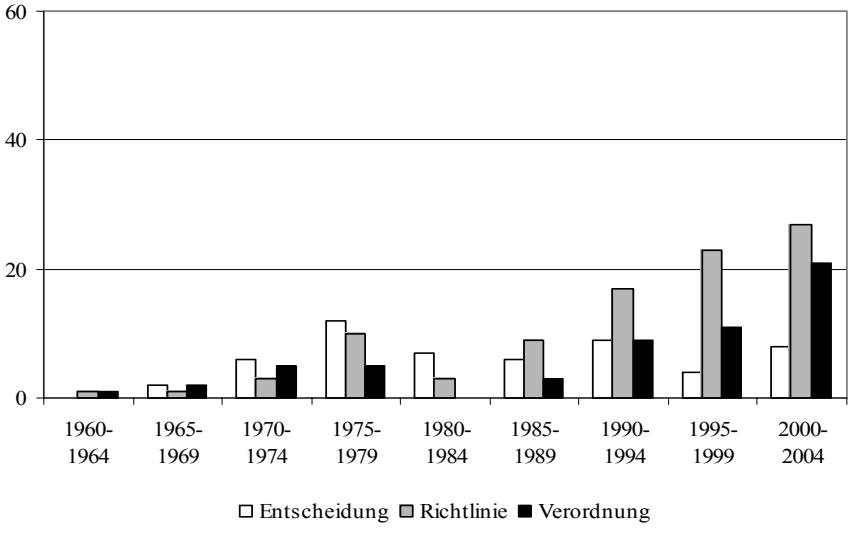
n=280

Quelle: EUR-Lex 7 und 5 (Stand Dezember 2005), Fünfjahresintervalle, eigene Berechnung.

26 Abgesehen von 183 Rechtsakten in EUR-Lex 7 ‚Verkehr' konnten 136 Rechtsakte in EUR-Lex 5 ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit und Sozialpolitik' identifiziert werden, die für die Verkehrspolitik relevant sind. Zum Beispiel ist der Rechtsakt zur Arbeitszeitregulierung im Bereich des Luftverkehrs nicht im EUR-Lex 7 rubriziert. 39 Rechtsakte waren in beiden Bereichen gespeichert. Nach Bereinigung der Duplikate ergibt sich die Gesamtzahl von 280 relevanten Rechtsakten. Siehe Plehwe: Transformation Europäischer Governance, 2007, S. 52-54.

Wird über die Differenzierung zwischen bindendem und nicht bindendem Recht in Grafik 8 hinaus zwischen den verschiedenen Typen des bindenden Rechts unterschieden, dann zeigt sich eine deutliche Vorherrschaft von Richtlinien (Grafik 9).

Grafik 9: Europäische Verkehrssozialrechtsetzung 1960-2004, hard law



n=205

Quelle: EUR-Lex 7 und 5 (Stand Dezember 2005), Fünfjahresintervalle, eigene Berechnung.

Allerdings stieg in der jüngeren Zeit die Zahl der Verordnungen in diesem Bereich erheblich rascher als die Zahl der Richtlinien. Tatsächlich überstieg im jüngsten hier betrachteten Zeitraum (2002-2004) die Zahl der Verordnungen jeweils die Zahl der Richtlinien.[27] Mithin deutet sich möglicherweise im Bereich der Verkehrssozialpolitik ein Wandel im Europäisierungsmodus an. Die vorwiegende Verwendung von Verordnungen legt die Hypothese nahe, dass der prinzipiell nationalstaatlich vermittelte Europäisierungstyp durch einen stärker supranational ausgerichteten Entwicklungsmodus abgelöst wird. Weil sich im Bereich der Verkehrsumweltpolitik eine ähnliche Entwicklung zeigt, lässt sich darüber hinaus die Hypothese aufstellen, dass es zu einer Homogenisierung der Goverance-Typen und Europäisierungsmodi im Politikfeld Verkehr kommt – vorausgesetzt natürlich, die Entwicklung der vergangenen Jahre setzt(e) sich ohne große Änderungen fort.

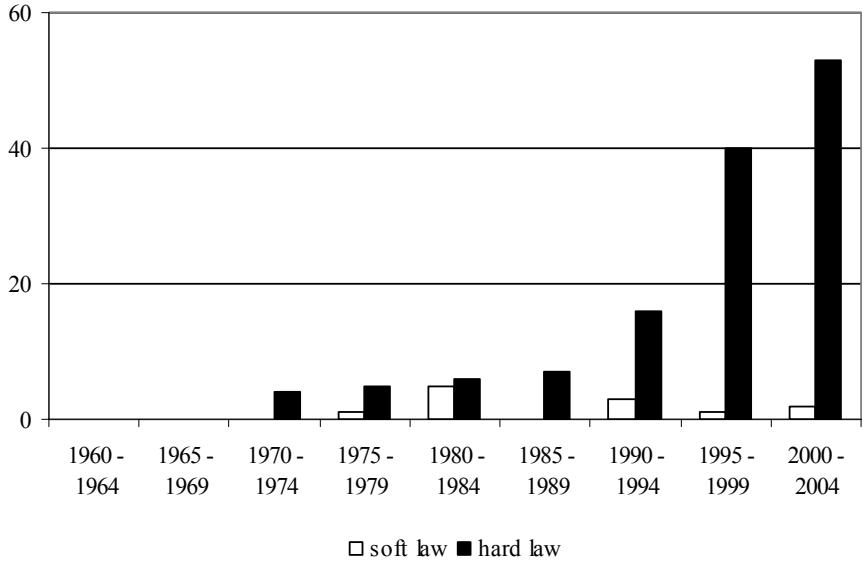
Im Bereich der Verkehrsumweltpolitik zeigen die Angaben in Grafik 10 ein seit Anfang und insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre starkes Wachstum des bindenden Rechts.

Im Vergleich zum Sozialrecht spielten nicht bindende Regeln in der Umweltpolitik im Politikfeld Verkehr keine große Rolle. Lediglich in der ersten Hälfte der 1980er Jahre spielten nicht bindende Regeln eine dem bindenden Recht vergleichbare und gleichermaßen geringe Rolle. Ebenfalls anders als in der Sozialpolitik wurde im bindenden Recht bis in die

27 Auch wenn Grafik 9 für das letzte Fünfjahresintervall insgesamt eine höhere Zahl von Richtlinien darstellt, überstieg die Zahl der Verordnungen bereits seit 2002 die Zahl der erlassenen Richtlinien (2002: fünf Richtlinien, sechs Verordnungen; 2003: fünf Richtlinien, neun Verordnungen; 2004: drei Richtlinien, vier Verordnungen).

2000er Jahre nahezu ausschließlich mit Richtlinien gearbeitet (siehe Grafik 11). Aber auch in diesem Bereich stieg die Zahl der Verordnungen in der jüngsten Zeit stark an.

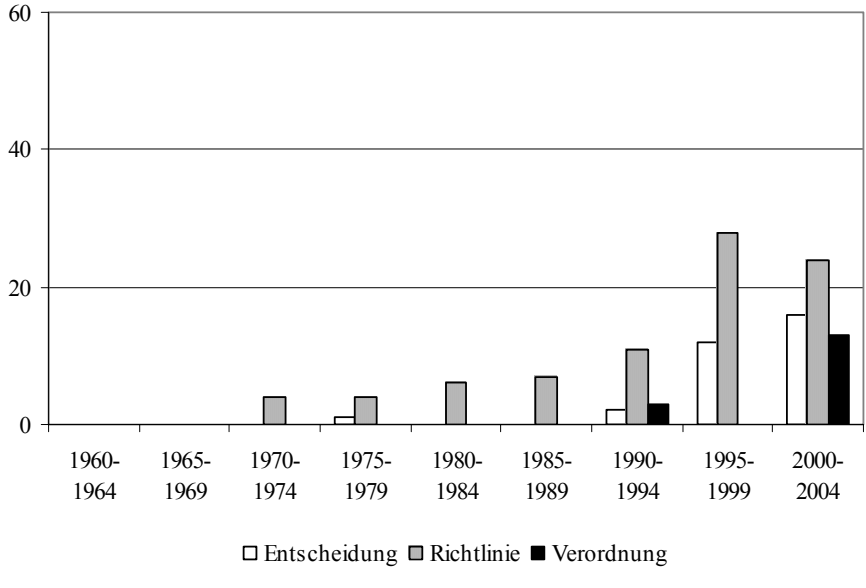
Grafik 10: Europäische Verkehrsumweltrechtsetzung 1960-2004



n=143

Quelle: EUR-Lex 7 und 15 (Stand Dezember 2005), Fünfjahresintervalle, eigene Berechnung.

Grafik 11: Europäische Verkehrsumweltrechtsetzung 1960-2004, hard law



n=131

Quelle: EUR-Lex 7 und 15 (Stand Dezember 2005), Fünfjahresintervalle, eigene Berechnung.

Weil in der jüngsten Zeit (2003 und 2004) die Zahl der Verordnungen gegenüber der Zahl der Richtlinien überwog,[28] wird auch in der Verkehrsumweltpolitik möglicherweise ein stärker supranational gelenkter Europäisierungsprozess angezeigt.

Quantitative Verfahren: brauchbare Hypothesen zu vorherrschenden Governance-Typen und Europäisierungsmodi?

Anhand der quantitativen Analyse des europäischen Rechts im Politikfeld Verkehr konnte gezeigt werden, dass dieses Politikfeld im Hinblick auf Verkehrsträger und -branchen sowie verschiedene Regelungsmaterien (Marktordnungs-, Sozial- und Umweltpolitik im Verkehr) sukzessive durch eine mittlerweile alle wichtigen Bereiche der Verkehrspolitik erfassende europäische Rechtsetzung europäisiert wurde. Gleichzeitig erlaubt die Unterscheidung von Governance-Formen anhand verschiedener Arten von Rechtsakten (bindendes und nicht bindendes Recht sowie Verordnungen und Richtlinien) die Verdeutlichung von wichtigen Unterschieden. Deshalb muss auf den heterogenen Charakter der Europäisierung hingewiesen werden. Während sich ‚Koordination' und ‚Hierarchie' als Governance-Typen im Verkehr bis in die 1970er Jahre hinein in etwa die Waage hielten, erlangte seither das bindende Recht gegenüber dem nicht bindenden Recht klar Vorrang. Eine hinreichend differenzierte Analyse bringt dabei zum Vorschein, dass in einzelnen Branchen und Regelungsmaterien in erster Linie supranational verbindliche Verordnungen verabschiedet werden (zum Beispiel Marktordnungsrechtsakte im Straßengüterverkehr und Luftverkehr), während in der Marktordnungspolitik im Eisenbahnverkehr sowie in der Verkehrssozial- und der Verkehrsumweltpolitik überwiegend Richtlinien zum Einsatz kommen. Also lässt ein verbindliches europäisches Rahmenrecht unterschiedlich große Spielräume für nationale Anpassungen zu. Weil in jüngster Zeit beispielsweise auch sozial- und umweltpolitische Belange im Verkehr überwiegend mit Verordnungen geregelt werden, kann unterdessen die Hypothese entwickelt werden, dass nach der weitgehenden Durchsetzung einer europäischen Markt- und Wettbewerbsordnung nationalstaatliche Spielräume in weiteren verkehrspolitischen Belangen verringert werden (sollen). Generell erscheint das Instrument der quantitativen Analyse der Rechtsentwicklung als nützlich, um Hypothesen zu vorherrschenden Governance-Typen und Europäisierungsmodi beziehungsweise zu Veränderungen des Europäisierungsprozesses zu entwickeln.

Allerdings ist im Falle einer quantitativen Analyse des europäischen Rechts besondere Vorsicht geboten, weil die zugrunde liegenden Datensätze, die offizielle EUR-Lex-Klassifikation, viele Probleme aufwirft. Die offizielle Klassifikation entspricht nur bedingt einer angemessenen Einteilung von Politikfeldern, zumindest was die Verkehrspolitik angeht. Nur eine systematische Ergänzung der verkehrspolitisch relevanten Rechtsakte des Wettbewerbs-, Umwelt-, Sozial-, Infrastruktur- und Technologierechts verringert die Gefahr einer nicht sachgerechten Deflation des europäischen Verkehrsrechts auf der Basis der offiziellen Klassifikation. Immerhin knapp 200 Rechtsakte konnten unter anderem anhand einschlägiger Eurovoc-Deskriptoren (Schlagwort Transport etc.) in anderen Klassifikationsbereichen (nach Einzelprüfung) als verkehrspolitisch relevant identifiziert werden, also etwa 20 Prozent der offiziellen verkehrspolitischen Rechtsetzung (N = 965) gemäß EUR-Lex 7 ‚Verkehr'. Gleichzeitig muss aus anderen Gründen die Gefahr einer Inflation der Verkehrsrecht-

28 Ähnlich wie bei Grafik 9 verbirgt eine Gesamtbetrachtung der Rechtsetzung in fünf Jahren, dass die Zahl der Verordnungen gegenüber der Zahl der Richtlinien in den beiden letzten Jahren des Zeitraums überwog. Die Einzelzählung ergibt für das Jahr 2003 drei Richtlinien und fünf Verordnungen und für das Jahr 2004 drei Richtlinien und vier Verordnungen.

setzung erkannt und gebannt werden, weil Unterschiede zwischen den verschiedenen Typen des bindenden und des nicht bindenden Rechts eine einheitliche Zählung der Rechtsakte verbieten. Im Bereich des besonders relevanten bindenden Rechts können beispielsweise Entscheidungen, Richtlinien und Verordnungen nur bedingt miteinander verglichen werden, weil Entscheidungen meist nur für bestimmte Mitgliedstaaten Geltung erlangen.

Über die Notwendigkeit der systematischen Differenzierung und Untersuchung der Teilpolitikfelder und der Arten von Rechtsakten hinaus ist bei quantitativen Verfahren zu berücksichtigen, dass eine große Zahl von Rechtsakten keineswegs notwendigerweise auf eine besonders starke oder intensive Europäisierung verweisen muss. Anhand der europäischen Arbeitszeitrechtsetzung im Verkehr wurde darauf hingewiesen, dass genau das Gegenteil der Fall sein kann: Ein einziger Rechtsakt regelt europäische Mindeststandards für alle Arbeitnehmer/-innen mit Ausnahme des Verkehrs, wohingegen die diesbezügliche Lücke im Verkehrssektor mit zum Teil die Standards verwässernden Regeln jeweils für die einzelnen Branchen geschlossen werden mussten. Schließlich muss nachdrücklich betont werden, dass quantitative Verfahren nicht an die Stelle von qualitativen Überlegungen treten sollten. Die gemeinsame Verkehrspolitik eignet sich hervorragend zur Erläuterung des sogenannten ‚Degreeism'-Problems: Während die europäische Rechtsetzung bis Mitte der 1980er Jahre vorwiegend darauf abzielte, sozial- und technologiepolitische Vorraussetzungen für eine gemeinsame Verkehrspolitik zu schaffen (Harmonisierung), wurde die europäische Verkehrsrechtsetzung im Bereich der Marktordnung seit Mitte der 1980er Jahre durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes und das folgende Binnenmarktprogramm dynamisiert (Liberalisierung). Zu beachten und gegebenenfalls zu messen sind also nicht nur Governance-Formen und Europäisierungsgrade, sondern möglicherweise auch sehr unterschiedliche Inhalte der Europäisierung (regulierter Markt oder Wettbewerbsmarkt etc.).

Trotz vieler und manchmal schwerwiegender Vorbehalte sowohl im Hinblick auf quantitative als auch qualitative Fragen erscheint der Einsatz quantitativer Verfahren in der (vergleichenden) Europaforschung aber in anderer Hinsicht durchaus als nützlich und vielversprechend, weil eine auf Institutionen und geltende (Entscheidungs-)Verfahren verengte Analyse die Gefahr birgt, eine ganze Reihe von Europäisierungsdynamiken zu verkennen. So entwickelte sich die Europäisierung in einigen Bereichen der Verkehrspolitik bereits vor der Einführung von Mehrheitsentscheidungen oder sogar unabhängig davon sehr dynamisch, weil andere Faktoren (Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, spezifische Kompetenzen der Kommission etc.) dafür sorgten, dass retardierende Veto-Positionen aufgegeben werden mussten. Ob sich anhand der Vorherrschaft von Richtlinien oder Verordnungen Hypothesen zur Intensität und Reichweite der Europäisierung bewähren (analog zur noch stark nationalstaatlich geprägten Marktordnungspolitik im Bereich der Eisenbahnen im Vergleich zum weitgehend supranational geregelten Straßengüterverkehr), muss und kann anhand von weiteren Politikfeldern geprüft werden. Allerdings ist ein hinreichendes Verständnis des Politikfeldes und der (Europa-)Rechtsmaterie unabdingbar, weil die erforderliche Grundlage relevanter ‚Rechtsdaten' nicht im blinden Vertrauen auf die offizielle Klassifikation des EUR-Lex geschaffen werden kann.

FORUM

Das irische ‚Nein' zum Vertrag von Lissabon: Optionen für die Lösung der neuen Krise

*Jo Leinen und Jan Kreutz**

Das irische ‚Nein' stellt die Europäische Union vor ein großes Problem. Einerseits darf das Votum nicht ignoriert werden, andererseits kann die Zukunft der Zusammenarbeit von 27 Staaten und von 500 Millionen Menschen nicht von 862.415 Personen aus einem Mitgliedstaat blockiert werden. Nach wie vor gilt, dass die Europäische Union mit dem Vertrag von Nizza nicht handlungsfähig genug ist, um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts effizient und effektiv zu lösen. Mit dem Nizza-Vertrag bleiben weiterhin ein Demokratie- und ein Transparenzdefizit bestehen, was zunehmend zur Distanz zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern in Europa beiträgt. Reformen der Arbeitsweise und der politischen Ausrichtung der Europäischen Union sind deshalb dringend notwendig. Was zur Zeit möglich und konsensfähig ist, wurde mit dem Vertrag von Lissabon beschlossen – eine Neuverhandlung würde nicht zu anderen oder gar besseren Ergebnissen führen. In den nächsten Monaten wird die Debatte über Optionen zur Lösung der Krise eine wichtige Rolle spielen. Nach Verkündung des negativen Ergebnisses wurden Vorschläge in den Raum gestellt, die sich bei näherer Betrachtung als nicht durchführbar oder nicht zielführend erweisen. Vieles spricht für ein zweites Referendum, mit gewissen Zusicherungen und Garantien für Irland. Grundlage der Debatte muss jedoch ein besseres Verständnis der Gründe für die Ablehnung des Vertrages in Irland sein. Um Konsequenzen aus dem ‚Nein' zu ziehen, müssen Maßnahmen im Bereich der Kommunikationspolitik getroffen werden und die Entscheidungen der Europäischen Union müssen besser an die Wünsche der Menschen angepasst werden. Darüber hinaus stellt sich angesichts des bisherigen Verlaufs der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon die Frage nach der Ratifizierungsmethode von Vertragsänderungen.

Gründe für das irische ‚Nein'

Aufschluss über die Gründe für das ‚Nein' in Irland gibt ein kurz nach der Abstimmung veröffentlichter Eurobarometer.[1] Darin bestätigt sich eine Gewissheit, die sich auch aus Gesprächen mit irischen Experten und Politikern herauskristallisiert: Der Hauptgrund für das Ergebnis war das weitgehende Versagen der Ja-Kampagne. Aufgrund einer ungewöhnlichen Rechtsprechung des höchsten Gerichts im Land darf die Regierung nicht für die Zustimmung in einem Referendum werben. Während die Nein-Kampagne sehr gut organisiert und finanziert war, kam das Ja-Lager mal wieder zu spät und agierte halbherzig. Die politischen Parteien und nationalen Politiker beteiligten sich nur sehr widerwillig an der Debatte. Darüber hinaus spielten wie bei jedem Referendum die Medien eine wichtige Rolle, von denen einige die unreflektierte anti-europäische Propaganda aus Großbritannien übernahmen.

---

* Jo Leinen, MdEP, Vorsitzender des Verfassungsausschusses im Europäischen Parlament.
Jan Kreutz, Wissenschaftlicher Assistent von Jo Leinen.

1 Vgl. Wolfgang Wessels: Die Debatte nach ‚Irland': Festhalten an Lissabon, Aufbruch zu Alternativen oder doch Leben mit Nizza?, in diesem Band, S. 312-318.

Diese Konstellation führte dazu, dass die Vertragsgegner simple anti-europäische Parolen vorbrachten, die von den Befürwortern aber nicht engagiert genug entkräftet wurden. Viele der Argumente des Nein-Lagers entbehrten jeglichen Wahrheitsgehaltes. Es wurde behauptet, der Reformvertrag erlaube Abtreibung und Euthanasie. Eine solche Behauptung lässt sich aber weder durch eine besonders weite Auslegung der Grundrechte-Charta noch durch den Rest des Vertrages belegen. Obwohl im Vertrag explizit festgehalten wird, dass jeder Mitgliedstaat selber über die Teilnahme an internationalen Militärmissionen entscheidet und die Verteidigungspolitik sowie die Außenpolitik der Europäischen Union einstimmig beschlossen werden, wurde propagiert, der Vertrag von Lissabon gefährde die Neutralität Irlands. Trotz der weiterhin vorgeschriebenen Einstimmigkeit in Steuerfragen, wurden Ängste geschürt, die Europäische Union könne Irland zwingen, seine niedrigen Steuersätze zu erhöhen. All diese Aspekte haben laut Eurobarometer eine Rolle bei der Ablehnung des neuen Vertrages gespielt.

Einen großen Einfluss hatte auch das Argument des schwindenden Einflusses von Irland in der Europäischen Union. Argumentiert wurde, dass für Irland die Einführung der doppelten Mehrheit ein Verlust sei. Unberücksichtigt blieb dabei, dass die neuen Abstimmungsregeln zu mehr Handlungsfähigkeit der Europäischen Union führen und auch aus irischer Sicht schnellere und bessere Entscheidungen bringen können. Auch der Verlust eines Sitzes im Europäischen Parlament und die Rotation in der Europäischen Kommission wurden thematisiert. Vergessen wurde dabei, dass Irland bereits mit dem Vertrag von Nizza einen Abgeordneten weniger nach Brüssel schicken kann. Nach jetziger Vertragslage wird die Rotation in der Kommission bereits 2009 eingeführt, nicht erst 2014, wie im Vertrag von Lissabon vorgesehen. Nichtsdestotrotz müssen die Sorgen um schwindenden Einfluss – die auch in vielen anderen Mitgliedstaaten bestehen – ernst genommen werden. Ein Ausweg wäre hier ein Beschluss des Europäischen Rates über die künftige Rotationsregel und die Struktur der Kommission. So wäre eine Struktur mit Kommissaren und Stellvertretenden Kommissaren ohne Stimmrecht (ähnlich wie Minister und Staatssekretär in Deutschland) denkbar. Damit hätte jeder Mitgliedstaat eine politische Persönlichkeit in der Kommission, ohne die Handlungsfähigkeit des konsensorientierten Kommissionskollegs zu schwächen.

Es besteht ein scheinbarer Widerspruch zwischen der hohen Zustimmung der Iren zur Europäischen Union im Allgemeinen und der Ablehnung des neuen Vertrages. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die wirtschaftlichen Vorteile der Europäischen Union für die Iren spürbar sind. Wohl folgten viele Iren der Logik: „Wenn die Europäische Union schon gut funktioniert, warum sollte man das Risiko eingehen, irgendetwas zu ändern." Beklagt wurde von Politikern, die für den Vertrag auf die Straße gingen, die erschreckende Unkenntnis über die Europäische Union und ihre Arbeitsweise. Die Notwendigkeit von institutionellen und strukturellen Reformen konnte nicht erklärt werden, weil Grundkenntnisse über den Status quo nicht vorhanden waren. Die Ursache ist darin zu suchen, dass die Europäische Union keine prominente Rolle in den Medien spielt und auch von den nationalen Politikern kaum erwähnt wird. Dies gilt übrigens nicht nur für Irland.

Eine nicht zu unterschätzende Rolle für das ‚Nein' in Irland lag aber auch in der allgemeinen Stimmung gegenüber der eigenen Regierung. Es gibt ein komplexes Geflecht aus Misstrauen gegenüber der politischen Klasse, Unzufriedenheit mit der Unausgewogenheit der europäischen Politiken sowie wirtschaftlichen und sozialen Existenzängsten. Angesichts der fortschreitenden Globalisierung sinkt die Handlungsfähigkeit nationaler Regierungen. Anstatt in der Europäischen Union die Lösung für diese Herausforderung zu erkennen, wird sie als Teil des Problems dargestellt. Von einigen Vertragsgegnern wurde die soziale Komponente thematisiert, die für die Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich eine

wichtige Rolle gespielt hat. Der jahrelange wirtschaftliche Boom in Irland ist an sein Ende gelangt. Steigende Arbeitslosigkeit und hohe Preise – insbesondere für Energie und Nahrungsmittel – machten in den letzten Monaten den erfolgsverwöhnten Iren zu schaffen. Die Sorge, die Politik der Europäischen Union habe negative Auswirkungen auf die soziale Situation der Bürger, ist in Irland verbreitet. Insbesondere die kürzlich getroffenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs haben für viel Aufregung gesorgt und einige der Einzelgewerkschaften veranlasst, gegen den Vertrag zu mobilisieren. Dabei würde die Europäische Union gerade durch den Vertrag von Lissabon einen größeren Beitrag zu sozialem Fortschritt leisten können.

Die Lösungsoptionen

Am Freitag den 13. Juni 2008, dem Tag als die enttäuschenden Abstimmungsergebnisse langsam aber sicher Gewissheit wurden, stellte sich erneut die Frage nach dem Plan B. Angesichts des negativen Ergebnisses wurden Vorschläge gemacht, die als nicht durchführbar oder politisch erstrebenswert verworfen werden müssen. Dazu gehört beispielsweise die Idee, Irland aus der Union auszuschließen. Zwar gäbe es juristisch die Möglichkeit, dass 26 Mitgliedstaaten aus der Europäischen Union austreten und auf Grundlage des Vertrages von Lissabon eine neue ‚Europäische Union' gründen. Aber der Zusammenarbeit in der Europäischen Union würde es schaden, auf eine demokratische Abstimmung mit solch einer Operation zu reagieren und somit eines der pro-europäischsten Völker aus der Europäischen Union zu drängen. Darüber hinaus würden viele Mitgliedstaaten einen solchen Schritt nicht akzeptieren. Auch Forderungen, den Vertrag von Lissabon zu beerdigen oder neu zu verhandeln, müssen zurückgewiesen werden. Die Europäische Union benötigt die im Lissabonner Vertrag enthaltenen Reformen. Neue Verhandlungen würden angesichts der politischen Voraussetzungen nicht zu besseren Ergebnissen führen.

Eine prominente Forderung ist die nach einem Kerneuropa oder einem Europa der zwei Geschwindigkeiten. Sie wurde in den letzten fünfzehn Jahren immer dann erhoben, wenn eine Lösung einer EU-Krise nicht in Sicht war. Diese Option bringt uns aber bei der Überwindung des jetzigen Problems nicht weiter. Das Ratifizierungsverfahren für den Vertrag von Lissabon ist in den meisten Mitgliedstaaten abgeschlossen, auch im traditionell europaskeptischen Großbritannien. Es wäre nicht verantwortlich, zu solch einem Zeitpunkt die Idee aufzugeben, die gesamte Europäische Union auf eine neue Integrationsstufe zu bringen. Allerdings wird es auch in Zukunft neue Möglichkeiten für eine differenzierte Integration geben, wie in der Vergangenheit mit dem ‚Euro' und dem ‚Schengenraum'. Mit dem neuen Vertrag werden die Regeln für eine verstärkte Zusammenarbeit vereinfacht und auf neue Bereiche ausgedehnt, beispielsweise auf die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten ist keine Voraussetzung für das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, sondern seine Ratifizierung eine Voraussetzung für das bessere Funktionieren einer differenzierten Integration.

Mit einer der vorgebrachten Optionen kann der Spagat zwischen Respekt der in Irland vorgebrachten Meinungen und Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union gelingen: Die Regierung in Dublin muss das Referendum gründlich analysieren und den Partnern einen Vorschlag zur Überwindung der Blockade machen. Auf die mit dem ‚Nein' zum Ausdruck gebrachten Sorgen der Iren kann eingegangen werden, entweder durch eine politische Erklärung oder notfalls auch durch ein Protokoll, das dem Vertrag angehängt wird. In einer politischen Erklärung könnten gewisse Inhalte des neuen Vertrages noch einmal unterstrichen werden, beispielsweise die Nichteinmischung der Europäischen

Union in Fragen wie Abtreibung und Euthanasie, die Einstimmigkeit in der Steuerpolitik oder die Festschreibung der irischen Neutralität. Die Befürchtungen vor Sozialdumping könnten in einer Erklärung über ‚Sozialen Fortschritt in der EU‘ aufgegriffen werden. Darüber hinaus kann es eine Klarstellung zur Vertretung aller Mitgliedstaaten in der Europäischen Kommission geben, ohne die Idee der Rotation aufzugeben. Sollte ein ‚Paket‘ mit Erklärungen nicht ausreichend sein, könnte in einem Protokoll festgehalten werden, dass Irland aus einer gemeinsamen Politik aussteigt oder nur unter bestimmten Bedingungen teilnimmt.

Aufgrund der irischen Verfassung werden die Bürgerinnen und Bürger von Irland wohl ein zweites Mal an die Urnen gerufen werden müssen. Auswirkungen auf den Erfolg eines zweiten Referendums kann die Frage haben, die von der Regierung gestellt wird. Die ehrlichste und deutlichste Fragestellung wäre, ob Irland in der neuen Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon mitmachen oder ob es zurückbleiben will. Die Gefahr bei solch einer Formulierung ist sicherlich, dass etliche Bürger aus Trotz gegen die Europäische Union stimmen würden. Denkbar ist auch, dass die Regierung die Errungenschaften und Neuerungen des Vertrages zusammenfasst und fragt, ob die Bürger diese befürworten oder ablehnen. Wichtig ist allemal eine ehrliche Auseinandersetzung über die Vor- und Nachteile des neuen Vertrages im Vergleich zum Vertrag von Nizza und über die Konsequenzen eines zweiten ‚Neins‘. Ein erheblich größerer Einsatz der Regierung, der nationalen Politiker und der Zivilgesellschaft für ein ‚Ja‘ ist jedenfalls notwendig, um den Erfolg bei einer zweiten Abstimmung zu erreichen.

Aus den drei ‚Neins‘ müssen Konsequenzen gezogen werden

Die negativen Referenden in Frankreich, den Niederlanden und jetzt in Irland und die dadurch ausgelösten Krisen können nicht ignoriert werden. Die nationalen Regierungen und die EU-Institutionen müssen Konsequenzen ziehen. Einerseits wird immer deutlicher, dass wir mit der jetzigen Ratifizierungsmethode nicht weiterkommen. [2] Andererseits ist sehr offensichtlich, dass wir ein großes Kommunikationsproblem haben. Nationale Regierungen und die politische Klasse auf allen Ebenen betreiben nach wie vor ‚EU-Bashing‘ und tragen nicht dazu bei, die Bürger über europäische Politik seriös zu informieren. Bei der Bitte an die Bürger um Unterstützung für ein neues europäisches Projekt wundern sie sich, wenn diese mit ‚Nein‘ stimmen. Auch in vielen Medien taucht die Europäische Union nur als Ort für Skandale und zur Verabschiedung von unliebsamen Regulierungen auf. Selbst zivilgesellschaftliche Vertreter sind oft nur halbherzig bereit, für die Idee eines vereinten Europas zu werben.

Angesichts der Tatsache, dass sich eine große Mehrheit der Unionsbürger schlecht informiert fühlt, ist es verantwortungslos, dass sich einige Mitgliedstaaten nach wie vor gegen eine gemeinsame Kommunikationspolitik sperren. Seit Jahren werden entsprechende Vorschläge der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments zurückgewiesen. Die Argumentation, Kommunikation über Europa sei ausschließlich eine nationale Angelegenheit, entspricht dem Denken von vor 50 Jahren. Wir leben in einer Mehrebenendemokratie und jede Ebene muss die Möglichkeit haben, sich den Bürgern mitzuteilen und für die getroffenen Entscheidungen zu werben. Darüber hinaus ist es bedenklich, dass kein einheitlicheres Auftreten des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und des Ministerrats in der Öffentlichkeit existiert. Die Kommunikation über getroffene Ent-

2 Dies wird im Beitrag zur partizipativen Demokratie von Jo Leinen und Jan Kreutz in diesem Band weiter ausgeführt, siehe Seite 241–253.

scheidungen wird von den Regierungen als Faustpfand der eigenen Macht reserviert. Spätestens seit dem Ergebnis in Irland muss eine echte europäische Informationspolitik vorangetrieben werden.

Um mit den Worten Roman Herzogs zu sprechen: ‚Es muss ein Ruck durch Europa gehen!' Wir brauchen mehr Engagement von Politikern und Meinungsführern auf lokaler, Landes-, Bundes- und europäischer Ebene. Die Vision eines friedlich geeinten europäischen Kontinents, auf dem alle Bürger in Sicherheit leben und einen angemessenen Lebensstandard haben, bleibt bestehen. Sie muss nur immer wieder neu in das Bewusstsein von Bürgern und Entscheidungsträgern gebracht werden. Die letzten Jahre wurde viel Energie und Zeit für die Lösung der institutionellen und strukturellen Probleme aufgewandt. Dabei wurde wohl zu oft das große Ganze vergessen. Darauf müssen wir uns in der nächsten Zeit zurückbesinnen, sonst werden wir bei den europäischen Wahlen eine herbe Überraschung erleben, sowohl in einer noch geringeren Wahlbeteiligung als auch in einem noch größeren Erfolg für die Europaskeptiker und Populisten in verschiedenen Mitgliedstaaten. 30 Jahre nach der Einführung der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament werden die nächsten Europawahlen im Juni 2009 ein echter Test für die Stabilität und Zukunftsfähigkeit des europäischen Projekts.

Europäischer Einigungsprozess

Die Genscher-Colombo-Initiative
Baustein für die Europäische Union
Von Ulrich Rosengarten
2008, 219 S., brosch., 39,– €, ISBN 978-3-8329-3364-7

Europa ist kein Kinderspiel! Daher ist es nützlich zu erfahren, wie kompliziert es ist, Europa voranzubringen. Der politische Anstoß, den Genscher und Colombo 1981 mit ihrer Europainitiative dem europäischen Einigungsprozess gaben, musste erhebliche Widerstände überwinden mit denen die Impulsgeber von Seiten selbst befreundeter europäischer Partner konfrontiert wurden.

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

Nomos

FORUM

Die Debatte nach ‚Irland': Festhalten an Lissabon, Aufbruch zu Alternativen oder doch Leben mit Nizza?

*Wolfgang Wessels**

Der vielstimmige Chor ist voller Dissonanzen: Beharren auf dem Lissabonner Vertrag als dem vernünftigsten Angebot für eine handlungsfähigere und bürgernähere Europäische Union oder ein manifester Eintritt in eine seit Langem latente Krisenperiode mit zwingendem Bedarf nach neuen, alternativen Wegen oder mit dem Vertrag von Nizza leben? Die kontroverse und emotional aufgeladene Debatte über das irische Referendum zum Lissabonner Vertrag legt eine Reihe von stark divergierenden Einschätzungen mit einer Vielzahl von Strategien vor, die nicht nur unterschiedliche Handlungsvorschläge formulieren, sondern eine erhebliche Spannbreite an Analysen zum Stand und zu den Entwicklungen der Europäischen Union aufleuchten lassen.[1] Sinnvoll für eine vertiefende Diskussion ist es deshalb, die Vielfalt der Meinungsäußerungen in einige Denkschulen zusammenzufassen sowie diese im Hinblick auf explizite beziehungsweise implizite Annahmen, Erwartungen und Folgen zu analysieren und zu bewerten. Derartige Stimmungsbilder bieten aber nicht ausschließlich Pulsmesser, die den Zeitgeist nur erfassen. Durch die Wahrnehmung einer Situation prägen sie vielmehr auch selbst die Realität. Je nach Sichtweise können sie so Krisen herbeireden und damit zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden, oder aber Probleme übertünchen und damit unterschwellig Krisen verschärfen. Mit Situationsanalysen und Strategieentwürfen konstruieren wir selbst die politische Realität und beeinflussen deren Entwicklungsrichtung. Bei dieser Gegenüberstellung von Strategieentwürfen ist eine Untersuchung dessen, was überhaupt mit dem Begriff ‚Krise' bezeichnet und wie sie erklärt werden kann, von besonderem Gewicht. Angesichts vieler skeptischer Stimmen plädiert dieser Beitrag für ein nüchternes Abwägen, dass im Falle des Scheitern des Lissabonner Vertrags ein produktives – wenn auch im Vergleich zu dem Reformvertrag mühsameres – Leben mit dem bestehenden Vertrag von Nizza möglich und vielleicht notwendig ist.

Beharren auf den Vorteilen des Lissabonner Vertrags und Hoffen auf ein zweites irisches Referendum

Wie nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden besteht eine Reaktion in einem Unverständnis, dass der Reformvertrag, mit dem die Regierungen und Parlamente doch gegenüber dem bestehenden Vertragswerk von Nizza wesentliche Fortschritte in Hinblick auf Handlungsfähigkeit und Bürgernähe erreichen wollten, von eben jenen abgelehnt wird, für die die Vertragsmütter und -väter diese vertragsrechtliche Verbesserung eigentlich gedacht und mühsam erarbeitet haben. Beklagt wird von vielen Akteuren in den EU-Institutionen, dass die politischen

* Prof. Dr. rer. pol. Wolfgang Wessels, Jean Monnet Lehrstuhl, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

1 Auf einen Nachweis der einzelnen Stimmen als Reaktion auf das irische Referendum wird hier und im Folgenden verzichtet.

Verantwortlichen in Irland diesen europäischen Mehrwert nicht ausreichend kommuniziert haben. Zu überlegen ist deshalb nach dieser Sicht, wie dieser ‚Betriebsunfall' zu reparieren ist.

Tabelle 1: Gründe der Ja- und Nein-Stimmen zum Vertrag von Lissabon in Irland

Gründe für die Zustimmung zum Vertrag von Lissabon	
Der Vertrag liegt im Interesse Irlands	32 %
Irland profitiert von der EU	19 %
Der Vertrag bestätigt Irlands Engagement in Europa	9 %
Der Vertrag wird der irischen Wirtschaft nutzen	9 %
Der Vertrag macht die Entscheidungsprozesse in der EU effektiver	5 %
Der Vertrag stärkt die EU auf der globalen Ebene	4 %
Der Vertrag macht die EU demokratischer	2 %
Der Vertrag schützt das ‚europäische' Gesellschaftsmodell	2 %
Der Vertrag schützt die Interessen kleiner Mitgliedstaaten	1 %
Der Vertrag gewährleistet einen besseren Schutz der Rechte der EU-Bürger	1 %
Der Vertrag macht die EU wettbewerbsfähiger gegenüber den USA, China, Brasilien, etc.	1 %
Der Vertrag befähigt die EU, besser grenzüberschreitende Kriminalität, illegale Immigration, etc. zu bekämpfen	1 %
Andere	11 %
Keine Angaben	2 %
Frage 8: Bitte nennen Sie mir die Gründe, warum Sie für den Vertrag gestimmt haben.	
Basis: diejenigen, die am Referendum teilgenommen und mit ‚Ja' gestimmt haben.	
Gründe für die Ablehnung des Vertrags von Lissabon	
Ich weiß nicht genug über den Vertrag und wollte nicht für etwas stimmen, das ich nicht kenne	22 %
Um die irische Identität zu schützen	12 %
Um die irische Neutralität in Sicherheits- und Verteidigungsfragen zu erhalten	6 %
Ich traue unseren Politikern nicht	6 %
Wir verlieren unser Recht, in jeder Kommission mit einem eigenen Kommissar vertreten zu sein	6 %
Um unser Steuersystem zu erhalten	6 %
Ich bin gegen die Idee eines vereinten Europas	5 %
Um gegen die Politik der Regierung zu protestieren	4 %
Um zu verhindern, dass die EU in der Welt mit einer Stimme spricht	4 %
Weil die großen Mitgliedstaaten in der EU entscheiden	4 %
Um den Einfluss kleiner Mitgliedstaaten zu erhalten	3 %
Der Vertrag würde die Einführung europäischer Rechtsetzung, wie gleichgeschlechtliche Ehen, Abtreibung, Euthanasie, in Irland erlauben	2 %
Um den Zustrom von Migranten zu vermeiden	1 %
Die EU braucht keine Reform, sie funktioniert gut	1 %
Andere	14 %
Keine Angaben	3 %
Frage 9: Bitte nennen Sie mir die Gründe, warum Sie gegen den Vertrag gestimmt haben.	
Basis: diejenigen, die am Referendum teilgenommen und mit ‚Nein' gestimmt haben.	
Quelle: Flash Eurobarometer: Post-referendum survey in Ireland. Preliminary results, 18. Juni 2008, S. 8. Alle Angaben: prozentualer Anteil der jeweiligen Antwortkategorie an der Gesamtsumme der gegebenen Antworten. Eigene Darstellung und Übersetzung.	

Bei näherer Betrachtung der Gründe ‚gegen‘, aber auch ‚für‘ den Lissabonner Vertrag (siehe Tabelle 1) zeichnet sich deutlich eine Diskrepanz zwischen den Präferenzen und Interessen der irischen Bürger und den Grundmotivationen der Vertragsarchitekten ab.

Zunächst wirken die Motive der Ablehnung ‚sachlich‘ nicht überzeugend. Die Unverständlichkeit des Dokuments ist sicherlich ein Argument, aber nicht prinzipiell zu beheben, da Texte verfassungs- beziehungsweise völkerrechtlicher Qualität – erst recht im Fall der Europäischen Union – notwendigerweise einen mühsam ausgehandelten Kompromiss darstellen, bei dem jede Regierung im wahrgenommenen Interesse ihrer jeweiligen Bürger spezifische Vorbehalte einbringen will, so etwa im irischen Fall bezüglich der Neutralität. Europäischer Konsens ist demnach in der Regel nur durch Komplexität zu erkaufen. Unterstützt wird diese Erkenntnis auch durch die ähnlichen Erfahrungen in föderalen Systemen, so zum Beispiel mit Blick auf die letzten Änderungen des Grundgesetzes zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

Für die eher spezifischen Klagen mit Blick auf mögliche negative Auswirkungen auf Neutralität und Identität, auf Einwanderung und das Verbot der Abtreibung oder eine aufgezwungene Angleichung von Unternehmenssteuern gibt es im Lissabonner Regelwerk keine im Vergleich zum bestehenden Vertrag grundsätzlich veränderten Bestimmungen beziehungsweise sind Irland schon im Zuge vorangegangener Vertragsrevisionen Opt-out-Klauseln gewährt worden. Auch einer der wenigen konkreten Einwände gegen den Lissabonner Vertrag – nämlich die Verkleinerung der Kommission und damit auch wiederkehrende Auszeiten für einen Kommissar aus Irland – könnte innerhalb des Lissabonner Regelwerks durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates ausgeräumt werden. Im Unterschied zu dem zweiten dänischen Referendum zum Maastrichter Vertrag können deshalb gegenwärtig die eigentlichen Problempunkte weniger konkret identifiziert und durch neue spezifische Ausnahmeregeln gelindert werden.

Eine grundsätzlich anti-europäische Stimmung ist diesen Angaben nicht zu entnehmen. Auffällig ist jedoch unter diesem Integrationsaspekt, dass bei den Ja-Stimmen das Interesse Irlands deutlich im Vordergrund steht. Argumente für die Verbesserung der Effektivität und der Demokratie spielen eine nur nebengeordnete Rolle.

Angesichts einer derartigen Analyse der irischen Stimmungslage: Kann eine politische Erklärung des Europäischen Rates, die diese Missverständnisse klarstellt beziehungsweise Anpassungen – etwa an die Größe der Kommission – vornimmt, ausreichen, um bei einem zweiten Votum eine Zustimmung zu erhalten? Auszuschließen ist dieses Szenario nicht, zumindest wenn fast alle anderen Mitgliedstaaten bis Herbst den Lissabonner Vertrag ratifiziert haben sollten, wie dies das Vereinigte Königreich, Zypern und die Niederlande seit dem Referendum vollzogen haben. Gegebenenfalls könnte der moralische Druck auf die irischen Bürger auch mit dem Hinweis auf einen blockierten Beitritt des (katholischen) Kroatiens erhöht werden. Aus dieser Sicht wird erhofft, dass sich eine entsprechende Konstellation noch während der französischen Ratspräsidentschaft ergeben könnte.

Bei einem zweiten Anlauf mit einem ‚Ja‘ wäre das erste irische ‚Nein‘ nicht mehr als eine Schrecksekunde, die zu einer wenig problematischen, ja sogar sinnvollen Verschiebung des Inkrafttretens des Lissabonner Vertrags auf den Herbst 2009 führen würde.

Für ein derartiges Szenario wäre näher zu prüfen, ob die geäußerten Kritikpunkte nur vorgeschoben sind beziehungsweise nur die Oberfläche eines tiefen Misstrauens gegen die politische Elite Irlands und Europas bilden. In einem zweiten Analyseschritt könnte dabei auf die Nein-Stimmen verwiesen werden, die sich aus einem tiefen Misstrauen gegenüber Politikern speisen, aber auch mit der Europäischen Union aufgrund des Einflusses größerer Staaten generell unzufrieden sind. Bei einem weiteren Urnengang könnte diese Stimmung sogar

noch zunehmen, um deutlich zu machen, dass man sich nichts von ‚oben' sagen lassen will – insbesondere weil die Franzosen beim Verfassungsvertrag ebenfalls nicht ein zweites Mal zur Abstimmung aufgefordert worden waren.

Neben der Detailkritik und einem fundamentalen Misstrauen gegenüber den nationalen und europäischen politischen Eliten kann noch eine weitere – auf den ersten Blick weniger offensichtliche – Erklärung herangezogen werden: Der irischen Bevölkerung – insbesondere den Nein-Stimmen, die von Jüngeren abgegeben wurden, und auch den vielen Nicht-Wählern – ist der politisch deklarierte Reformbedarf der Europäischen Union vielleicht auch gar nicht bewusst oder wichtig. Die Argumente für den Reformvertrag dringen sogar bei den Ja-Stimmen nicht durch, weil sie nicht an den Präferenzen der irischen Bürger ansetzen, ja vielleicht auch angesichts der Natur derartiger konstitutioneller Regelwerke in ihrer Wirkung für den einzelnen Bürger nicht unmittelbar nachzuvollziehen sind.

Nimmt man weitere Informationen aus Umfragen und Stellungnahmen, so ist zu vermuten, dass die Iren ausreichend zufrieden mit ihrer Lage in Europa sind; sie verstehen sich durchaus als ‚gute Europäer', die das Referendum nicht als Pflicht begreifen, eine für notwendig erklärte Systemreform (mit-)zugestalten, sondern es eher als Chance wahrnehmen, Unmut gegenüber Vielen und Vielem medienwirksam auszudrücken.

Angesichts eines abgesicherten Status quo Irlands erscheint ein ‚Nein' ja kosten- und folgenlos. Ausgehend von der Annahme, dass die Iren die Ratifikation des Vertrags von Lissabon als keine Existenzfrage erachteten, kann die Ablehnung zum Reformvertrag somit womöglich – vielleicht paradoxerweise – als ein verdecktes ‚Ja' zum gegenwärtig gültigen Vertrag verstanden werden. Eine grundsätzlich andere Entscheidungslage ergäbe sich in dem eher unwahrscheinlichen Fall, dass die irische Regierung in einem zweiten Referendum die Alternative ‚Lissabon oder Austritt (aus der EU)' zur Abstimmung stellen würde.

Ohne ‚Spielverderber' weitermachen – auf dem Weg zu einem Kerneuropa der willigen und fähigen Mitgliedstaaten

Wie immer wieder bei vermuteten oder konstatierten Blockaden durch einzelne Mitgliedstaaten erklingt der Ruf nach einem ‚Kerneuropa der willigen und fähigen Mitgliedstaaten' oder auch die Forderung nach Ausschluss einzelner Mitgliedstaaten.

Durch einen neuen Gründungsakt – gegebenenfalls aufgrund eines EU-weiten Referendums – würde sich eine eher föderal ausgerichtete ‚Pioniergruppe' oder ‚Avantgarde' bilden, die – wie Anfang der fünfziger Jahre durch die Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) aus dem sehr viel weiteren Kreis des Europarats – einen innovativen Weg aufweist. Überzeugen können diese Argumente nur begrenzt: Für einzelne Politikfelder, wie die Währungsunion und die Innen- und Justizpolitik, gibt es ja bereits Formen der ‚variablen Geometrie' die ausreichend ohne die Teilnahme aller Mitgliedstaaten funktionieren. Auch das vertraglich vorgesehene Verfahren der ‚verstärkten Zusammenarbeit', das seit seiner Einführung im Vertrag von Amsterdam noch nicht genutzt wurde, ist als Angebot für begrenzte Formen von Teilmitgliedschaften zu verstehen. Mit derartigen Strategien der sektorbezogenen Flexibilisierung können Regierungen mit oder ohne den Lissabonner Vertrag arbeiten und mit und ohne Irland vorangehen.

Eine grundsätzlich angelegte Strategie des Systemwandels zu einem konstitutionellen ‚Kern-' beziehungsweise ‚Kleineuropa' auf einer neuen Vertragsbasis ist politisch wenig überzeugend und vertragsrechtlich äußerst bedenklich. Eine derartige ‚Avantgarde' ist dazu auch bereits in der Gruppe der Gründungsmitglieder kaum zu erkennen.

Auch ein direkter Ausschluss von Staaten, die nicht bereit sind, Integrationsschritte mit zu tragen, ist vertragsrechtlich nicht möglich und politisch nicht durchsetzbar: Die kleineren Staaten würde dieses Vorgehen als ein ‚Diktat der Großen' verstehen.

Gegen Brüssel ein neues Europa gründen

Eine Denkschule mit vielen unterschiedlichen Variationen nimmt den Ausgang des Referendums als Zeichen eines tiefen Misstrauens der Bürger Europas gegen die Entwicklungen der Europäischen Union in den letzten Jahrzehnten. Das irische Volk hat nach dieser Sichtweise stellvertretend für die von ihrem Recht auf Mitbestimmung ausgeschlossenen Völker Europas das Werk von selbstverliebten Eliten abgelehnt, die die von ihnen angeblich repräsentierten Bürger nicht mehr ‚mitnehmen' konnten.

Eine Mitträgerschaft – eine ‚co-ownership' – war nach diesem Verständnis entweder bewusst nicht gewollt oder zumindest unzureichend versucht. Das irische Ergebnis gibt dann erneut Anlass, traditionelle Kritikpunkte an der Bürokratie dort im (bürger-)fernen Brüssel wieder aufzugreifen und das tief in konstitutionellem Denken der Nationalstaaten verankerte Unbehagen gegen jegliche Formen der Übertragung von Kompetenzen auf eine supranationale Ebene zu artikulieren.

Zu beobachten ist bei diesen Kritikpunkten an Inhalten und Vorgängen um den Lissabonner Vertrag, dass die negative Legitimationsbilanz ohne abwägende Vergleiche gezogen wird: Mangelnde Transparenz der politischen Willensbildung ist nicht nur im europäischen Kontext festzustellen – das Misstrauen gegenüber der politischen Führungsschicht ist national besonders ausgeprägt; mangelnde Kenntnisse über konstitutionelle Vorgaben sind in den Mitgliedstaaten ebenso zu beobachten wie auf europäischer Ebene. Eine geringe Wahlbeteiligung ist nicht nur ein Phänomen der Wahlen zum Europäischen Parlament, sondern auch auf anderen politischen Ebenen zu konstatieren. Diese Phänomene vergleichbarer Schwächen demokratischen Regierens geben in der Regel jedoch nicht Anlass, das jeweilige System selbst infrage zu stellen. Ist die Integrationskonstruktion damit grundsätzlicher zerbrechlicher und instabiler als andere gewachsene Systeme? Gibt es kein ‚l'Europe profonde', das heißt eine ausreichend tief verankerte Gemeinschaft, die Schwierigkeiten und Blockaden um den Ausbau der Europäischen Union nicht aushalten könnte? Ist die Europäische Union damit nicht nur wegen der spezifischen konstitutionellen Charakteristika, sondern auch wegen fehlender systemtragender Legitimation ein Fall ‚sui generis'? Braucht sie die die unmittelbare Zustimmung, die ‚Liebe', ihrer Bürger mehr als andere staatliche Ebenen?

Trotz vieler Gemeinsamkeiten in der Einschätzung des ‚Neins' als fundamentale Opposition gegen das eigentliche EU-System ist den Beiträgen dieser Denkschule keine einheitliche Alternative zu entnehmen. Generell wird ja nicht ‚Europa', sondern ‚Brüssel' mit der gefühlten EU-Technokratie infrage gestellt. Deshalb lehnt diese Sichtweise auch jeglichen erneuten Anlauf zu einer weiteren Detailreform des Reformvertrags ab. Vorgeschlagen als Alternative wird ein ‚europäischer Bund' oder eine EU-weite Volksabstimmung zu einem neuen Vertragswerk, das gegebenenfalls durch Internetgruppen erstellt werden sollte. Modalitäten mancher dieser Alternativen werden nur begrenzt durchgedacht: so würde ein EU-weites Referendum, das – nach dem Motto ‚eine (gleiche) Stimme pro EU-Bürger' – die Ja- und Nein-Stimmen europaweit verrechnet, auf den Widerstand der kleineren Staaten und nicht zuletzt von Irland stoßen.

Angesichts der Vielzahl der Einwände und einer Bandbreite an Vorschlägen von extrem links bis extrem rechts, wie denn das ‚Neue Europa' auszusehen habe, ist keine Zauberfor-

mel erkennbar, die die Bürger zu einer Akzeptanz bewegen könnte. Ein europäisches Volk, das geschlossen gegen die politische Klasse auftritt, ist nicht zu identifizieren.

Denkt man die geäußerte Kritik an der Legitimitätsbilanz durch, so ist es kurzschlüssig, die Analyse quasi nur auf die Brüsseler Ebene zu fokussieren, wie dies gerne durch das beliebte Spiel der Schuldzuweisung auf die europäische Ebene erfolgt. Da die Europäische Union ein ‚Mehrebenensystem' bildet, ist die Legitimitätsproblematik auf jeder Ebene zu untersuchen. Nimmt man die Referenden in Frankreich, den Niederlanden und jetzt Irland als ein deutliches Zeichen des Misstrauens gegenüber den jeweiligen politisch Verantwortlichen, die als abgehobene politische Klasse wahrgenommen werden, so geht die Krise tiefer als die Beschwerden der Bürger zunächst erkennen lassen, aber umso weniger bieten sich einfache Lösungsalternativen an.

Mit Nizza leben – oder Akzeptanz einer Normalität

Eine Reaktion, die unmittelbar weniger im politischen als im wissenschaftlichen Raum zu beobachten ist, empfiehlt, sich auf ein ‚Leben mit Nizza' einzurichten. Die Ablehnung des Verfassungsvertrags 2005 und des Lissabonner Vertrags 2008 löst nach dieser Sichtweise keine Strukturkrise aus, wie sie mit unterschiedlichen Vorzeichen sowohl von Befürwortern des Lissabonner Vertrags wie von Unterstützern des irischen ‚Neins' heraufbeschworen wird. Begründet wird diese Reaktion mit der Tragfähigkeit des vorhandenen Regelwerks auch nach der Erweitung von 2004/07. Erste Analysen des Befunds aus der Vertragspraxis lassen eine durchaus akzeptable Nutzung und ausreichende Produktivität der Organe – auch nach der großen Beitrittswelle – erkennen.

Als eine mögliche Erklärung für ein mögliches Scheitern der intensiven Reformbemühungen dieses Jahrzehnts kann diese Denkschule auf das Fehlen eines wirklichen ‚constitutional moment' verweisen. Ohne spezifische historische (Krisen-)Bedingungen sind nach der These auch keine nationalen Verfassungen geschaffen oder grundsätzlich verändert worden. Die Schwächen des EU-Systems sind demnach zwar zu erkennen, aber nicht so gravierend, dass ein qualitativer Sprung allseits als notwendig empfunden wird. Als Beleg für eine ähnlich gelagerte, systembedingte Immobilität kann dabei das jahrzehntelange Bemühen um die immer wieder dringend angemahnte Reform der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland angeführt werden.

Eine weitere damit teilweise verbundene Erklärung der strategischen Schwäche vergleicht die Vertragsrevisionen von der Einheitlichen Europäischen Akte über den Maastrichter Vertrag bis zum Amsterdamer Vertrag mit den Vertragsänderungen von Nizza und Lissabon: Nach der ‚Methode Monnet' gingen die ersten drei Vertragsergänzungen und -anpassungen – wie auch bereits die Gründungsverträge – von einem im Grundsatz verständlichen und erklärbaren Projekt – Binnenmarkt 92, Währungsunion und in geringerem Maße Raum für Freiheit, Sicherheit und Recht – aus; nationale Regierungen konnten dabei in ‚win-win' Konstellationen umfassende Verhandlungspakete vereinbaren, die jedem Mitgliedstaat materiell etwas boten und deren (Aus-)Wirkungen die Bürgerinnen und Bürger direkt nachvollziehen konnten. Veränderungen in der institutionellen Architektur ergaben sich dann in einem zweiten Schritt folgerichtig aus den Anforderungen eines ‚Europas der Projekte'. Die klassische (Erfolgs-)Formel des (Neo-)Funktionalismus ‚form follows function' wurde in Nizza und Lissabon (und noch mehr im Verfassungsvertrag) nicht mehr als strategischer Ausgangspunkt genutzt. Vielmehr standen bei diesen Vertragswerken konstitutionelle und institutionelle Fragen im Vordergrund, die sich erheblich weniger für ausgleichenden Konsens und

entsprechende Kompromisse zwischen den Mitgliedstaaten anbieten. Für den Bürger sind derartige Überlegungen weit weg von seiner Alltagswelt.

Das Scheitern des Lissabonner Vertrags signalisiert nach dieser Sicht deshalb keine Krise der Integrationskonstruktion, sondern belegt vielmehr den Erfolg und die Stabilität des existierenden ‚European constitutional settlement'. Der Vertrag von Nizza dokumentiert demnach – trotz erheblicher Schwächen in der institutionellen Architektur – einen existierenden ‚Gleichgewichtszustand' der Union als ‚reifem' politischen System, der ein ‚normales' Funktionieren der Organe ermöglicht.

So bestreitet diese Denkschule auch die immer wieder angemahnte Notwendigkeit, in einem großen Wurf eine ‚finalité politique' der Integrationskonstruktion endgültig festlegen zu müssen. Solange die Mitgliedstaaten ihrem Problemlösungsinstinkt zur Nutzung der Europäischen Union folgen, wie dies der Europäische Rat bei fast jeder seiner Sitzungen praktiziert, kann (und sollte) die Union ohne einen eindeutig definierten Endzustand trotz erheblicher Spannungen leben – wie dies auch in anderen föderal angelegten Mehrebenensystemen üblich ist. Die Union wird dann auch weiterhin als ein besonderes Experiment einer offenen institutionellen Stückwerkstrategie gelten. Versuche, diese grundlegenden politischen Spannungen zu lösen, haben sich nach dieser Analyse bislang weder als möglich noch als absolut notwendig erwiesen. Die anstehende Aufgabe ist es demnach – nach einem möglichen Scheitern des Lissabonner Vertrags –, die Möglichkeiten innerhalb des Vertrags von Nizza nachhaltig auszuloten.

Aus dieser Sicht darf die mangelnde Zustimmung der irischen Bevölkerung zum Lissabonner Vertrag nicht als Krise der Europäischen Union ausgerufen werden. Das Argument von Integrationsbefürwortern, dass die EU-Konstruktion ohne den Reformvertrag kollabieren würde, ist aus dieser Sicht kontraproduktiv: es nährt unberechtigten Pessimismus und schwächt eine durchaus vorhandene Vertrauensbasis für die normale Politikgestaltung im EU-System. Es geht in Zukunft aber darum, die (Output-)Legitimität weiter durch erfolgreiche Projekte zu stärken. Die Verbesserung des demokratischen und effizienten Regierens innerhalb der Europäischen Union bleibt eine Daueraufgabe. Diese Einsicht sollte die Arbeit in der Europäischen Union aber nicht lähmen, sondern dynamisieren.

Die Europäische Kommission
Supranationale Bürokratie oder Agent der Mitgliedstaaten?
Von Arndt Wonka
2008, 236 S., brosch., 39,– €, ISBN 978-3-8329-3517-7
(Regieren in Europa, Bd. 15)

Der Autor stellt das Verständnis der EU-Kommission als integrationsfreudigem „Entrepreneur" deutlich in Frage.

Nomos

FORUM

‚Weiter so!' – oder ganz anders? Die Europapolitik nach dem irischen ‚Nein'

*Heinrich Schneider**

Medien und Europapolitiker sorgen sich um die Krise, in die das ‚Nein' der Iren zum Vertrag von Lissabon die Europapolitik gestürzt habe.

Krisen gehören freilich seit jeher zum Gang der Dinge – das ist ein Gemeinplatz; etwas verharmlosend nennt man sie manchmal ‚Dellen' im vorankommenden Langzeittrend der Integration. Indessen kam es früher nach einem Schritt zurück immer wieder zu zwei Vorwärtsschritten. In den letzten Fällen war das leider nicht mehr so, wiewohl es beim vorletzten Mal immerhin zu einem halben Schritt vorwärts kam, dank des Einsatzes von Bundeskanzlerin Angela Merkel. Aber wie ist es nun?

Die Krise besteht nicht nur im irischen ‚Nein'. Der Reformvertrag bewältigt nur einen Teil der ungelösten Probleme der Union. Schon der Verfassungsvertrag wurde in den öffentlichen Darstellungen rosarot geschönt, weil man das ‚Ja' der Parlamentarier und der Stimmbürger nicht durch realistische Darstellungen (die die Schwächen nicht verschweigen) aufs Spiel setzen wollte. Das gilt erst recht für den Vertrag von Lissabon.

Ein bewährter Konfliktbewältigungsmechanismus am Ende?

Andreas Hofmann und Wolfgang Wessels haben gezeigt, wie Konflikte im System von Lissabon programmiert sind. [1] Zuweilen wurde schon die Einschätzung vertreten, dass der jahrzehntelang bestens funktionierende Mechanismus der Konfliktbewältigung in Zukunft nicht mehr so greifen wird wie früher. Schon immer waren die Integrationsverträge mit Ambivalenzen und Bruchstellen versehen. Im Ernstfall führte das meistens zu Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, und da kam es immer wieder zu fast wundersam erscheinenden Resultaten: Erstens rang sich der Gerichtshof zu klaren, für die Integration förderlichen Urteilen durch, und zweitens wurden diese Urteile von den Mitgliedstaaten brav akzeptiert. Beides war keineswegs selbstverständlich. Die Schelte, der Gerichtshof würde nicht unparteiisch Recht sprechen, sondern integrationsprogressiv Politik machen, verkennt, dass die Gemeinschaftsverträge – als ‚blueprints' für einen voranzutreibenden Einigungsprozess – diese integrationsprogressive Imprägnierung ihrerseits aufweisen. Der Gerichtshof hat also das ihm zur Wahrung aufgegebene Recht nicht verfälscht, sondern in seiner Besonderheit ernst genommen. Erstaunlich war jedoch die widerspruchslose Hinnahme der Judikatur durch die Staaten – wenn man die Kontroversen dagegen hält, die die Judikatur mitgliedstaatlicher Verfassungsgerichte auslösten. Woran lag das? Die Regierungen selbst waren integrationswillig, aber sie wagten es nicht immer, dafür vor ihren Völkern uneingeschränkt gerade zu stehen. Sie schickten europäisch denkende Juristen zum Gerichtshof, ließen sich im Zweifel nicht ungern verurteilen und verkündeten den Bürgern: Vielleicht ist das für un-

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

1 Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 1/2008, S. 1-20.

ser nationales Interesse ein bisschen nachteilig, aber das Recht hat Vorrang. Außerdem führten frühere Beitritte immer nur zur Entsendung von einigen wenigen neuen Richtern oder Generalanwälten nach Luxemburg, und die waren relativ leicht in die dortige Judikativ-Kultur zu integrieren. Im Fall großer Beitrittsschübe funktioniert das nicht mehr so verlässlich. Doch vor allem ist die Bereitschaft der Regierungen zu neuen Integrationsschüben generell gesunken. Das wirkt sich auf ihre Einstellung gegenüber dem Gerichtshof aus (bekanntlich auch auf die Einstellung beispielsweise der Verfassungsrichter in Karlsruhe). Die Luxemburger Richter wiederum können nicht umhin, diese Veränderungen wahrzunehmen und ihnen in der eigenen Judikatur Rechnung zu tragen – andernfalls müssten sie massiv um die Akzeptanz ihrer Rechtsprechung fürchten. Die Überantwortung von ‚Verfassungskonflikten‘ an die Luxemburger Richter (samt der widerspruchslosen Hinnahme der Entscheidungen in den Mitgliedstaaten) wird kaum mehr so funktionieren wie bisher.

Das dürfte Konsequenzen haben. Auch ohne formelle Bezeichnung der rechtlichen Grundordnung der Union als ‚Verfassung‘ wird es substanzielle, nunmehr politisch auszufechtende Verfassungskonflikte geben, sodass ein zunehmender Anteil der Energie für entsprechende Reibereien aufgewandt werden wird – zu Lasten der eigentlichen, den Zielen der Union und der Erfüllung ihrer Aufgaben gewidmeten Integrationspolitik.

Dadurch mag das Ansehen der Union bei den Bürgerinnen und Bürgern weiter sinken – die Union wird noch mehr als eine Arena für Streitigkeiten wahrgenommen werden, die über die Köpfe der Menschen hinweg stattfinden, und nicht als eine effizient und effektiv dem Gemeinwohl und dem Wohl der Einzelnen dienende Einrichtung.

Schon das ist keine erfreuliche Aussicht. Anderes kommt hinzu. Die erwähnte Analyse von Hofmann und Wessels hat das Augenmerk vor allem auf das institutionelle und prozedurale Neuarrangement von Lissabon gerichtet. Mindestens zwei weitere, miteinander verknüpfte Konflikte werden jedoch ebenfalls eine Rolle spielen.

Der ordnungspolitische Dissens

Der altbekannte ordnungspolitische Dissens scheint sich zuzuspitzen. Längst waren Vorhaltungen von links an der Tagesordnung, die Europäische Union stehe für ein ‚Europa der Konzerne‘; konservative Liberale hingegen klagten über sozialdirigistische Tendenzen – so ihrerzeit Margaret Thatcher; heute spielen viele dieselbe Melodie.[2] Auch ist die These plausibel, das französische ‚Nein‘ zum Verfassungsvertrag habe vor allem die Malaise der Franzosen mit dem ‚Europa von Binnenmarkt und Wettbewerb‘ widergespiegelt.[3]

Dennoch wurde bislang die Politik der Union im Großen und Ganzen von den systemtragenden gesellschaftlichen Kräften bejaht oder doch hingenommen.

Eine Basis dafür war die Idee einer das Gesamtsystem charakterisierenden ‚Gewaltenteilung‘ derart, dass die Europäische Union den Binnenmarkt managt und so für die wirtschaftliche Hochleistung sorgt, während die Mitgliedstaaten die soziale Gerechtigkeit sichern. Nun gibt es Anzeichen für eine Kräfteverschiebung – indem die Gewerkschaften aus der Gemeinsamkeit ausscheren, nachdem der Gerichtshof in seiner „Rüffert-Entscheidung“ [4] vom 3. April 2008 und in vergleichbaren Judikaten das Streikrecht gegenüber den wirtschaft-

2 Dazu gehören unter anderem Wortführer im „Economist“, Parteigänger der „European Constitutional Group“, auch deutsche Sprecher der Unternehmerwirtschaft. Vgl. beispielsweise Berthold Busch: Zur Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): IW-Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik Nr. 31, Köln 2008.

3 Markus C. Kerber: Risse im europäischen Haus, in: Süddeutsche Zeitung, 13.06.2008, S. 11.

4 Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 03.04.2008, Rs. C-346/06. Dirk Rüffert gegen das Land Niedersachsen.

lichen Grundfreiheiten abgewertet hat. Zudem wird dem Gerichtshof die Relativierung der Menschenwürde zugunsten dieser Grundfreiheiten vorgeworfen.[5] Das Argument findet sich übrigens auch in den Schriftsätzen der deutschen Linken zur Verfassungswidrigkeit des Lissabon-Vertrags. Darüber hinaus wird dort argumentiert: die marktorientierte, ‚neoliberale' Wirtschaftsverfassung der Verträge entziehe der Politik die Möglichkeit der Wahl zwischen marktliberalen und anderen (etwa keynesianischen) Orientierungen; würde so das Ringen der Kräfte um die Richtung der Politik eingeengt, dann verkomme das Demokratieprinzip zur leeren Hülle. Der Lissabon-Vertrag schreibe – im Gegensatz zur wirtschaftspolitischen Offenheit des Grundgesetzes – eine bestimmte Wirtschaftspolitik fest. Wer für eine andere eintrete, habe nur den Ausstieg aus der Union (oder, könnte man hinzufügen, ihre politische Aushöhlung) als Alternative vor sich.[6]

Wie immer man die Durchschlagskraft solcher Argumente beurteilt – eine neue Phase der Auseinandersetzung zwischen ‚Marketeers' und ‚Sozialregulierern' bahnt sich an. Dies könnte bei Unionsbürgern, die sich über Folgen der Deregulierung (‚Globalisierung') Sorgen machen und der Europapolitik ‚soziale Kälte' zuschreiben, ziemliche Resonanz finden.

„Der Traum vom Bundesstaat ist ausgeträumt"

Der Dissens über die wirtschaftspolitische Grundausrichtung der Union ist, auf eine manchmal etwas grobschlächtig dargestellte Weise, mit einem weiteren verbunden, der seit der Gründung der Gemeinschaften viele Gemüter bewegt hat: nämlich über die Notwendigkeit oder Fragwürdigkeit der Vertiefung, vor allem der konstitutionellen, und über die politische Finalität. Jüngst haben zwei namhafte Zeitgenossen die Sache auf den Punkt gebracht: Jürgen Habermas plädiert seit Langem für eine supranationale Union. Nur sie könne den Primat der Politik über die Agenten der Marktkräfte (und damit die Chance einer Realisierung sozialer Gerechtigkeit) sichern. In ihrer bisherigen Verfassung verkörpere und betreibe die Europäische Union die Unterordnung der Politik unter die Marktintegration. Nun meinte er: „Die Regierungen" seien infolge des ‚Neins' der Iren „mit ihrem Latein am Ende". Ein Paradigmenwechsel sei nötig, in Richtung auf ein demokratisches Gemeinwesen; im Weg eines europäischen Referendums. Außerdem müssten die vertiefungsbereiten Mitgliedstaaten die lähmende Koalition mit ihren Gegnern bewenden, das heißt den Weg zu einem „Kerneuropa" gehen.[7] Günter Verheugen widersprach: „Wir sind Europäer, aber wir sind kein euro-

5 Vgl. Felix Stumpf/Markus Büchting: Arbeitnehmerrechte im Sinkflug. Wie der Europäische Gerichtshof die Gewerkschaftsmacht aushebelt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2008, S. 83-91. Siehe auch Süddeutsche Zeitung: Die Richter bedrohen die Menschenwürde, Interview mit Frank Bsirske, VerDi-Vorsitzender, 17.06.2008, S. 19.

6 Siehe den von Andreas Fisahn verfassten Antrag im Organstreitverfahren der Bundestagsfraktion Die Linke, 24.06.2008, S. 39-48, insbes. S. 42ff., 45ff. und die entsprechenden Abschnitte in der Verfassungsbeschwerde von Diether Dehm MdB u. a. S. 46-56. Die Aussage gewinnt ihre Kontur durch die Auffassung, die bisherigen Integrationsverträge hätten einen Integrationsprozess auf den Weg gebracht, in dem die Verflechtung der Volkswirtschaften durch die Schaffung eines Binnenmarktes als Mittel zum politischen Zweck fungiere, sodass die Marktintegration sozusagen instrumentell rational war. Der Vertrag von Lissabon proklamiere dagegen – wie unter anderem die Präambel belege – einen Abschluss des Übergangsprozesses von der nationalstaatlichen zur europäischen Ordnung und sei insofern der Sache nach eine den erreichten Zustand fixierende Verfassung, für die eine andere Demokratiequalität erforderlich sei als für einen transitorischen Zweckverband zur vorprogrammierten Integration. Vgl. Bundestagsfraktion Die Linke: Antrag im Organstreitverfahren, S. 48ff. Liberale Ordnungspolitiker (zum Beispiel Ernst-Joachim Mestmäcker oder Peter-Christian Müller-Graff) haben die Binnenmark-Freiheiten hingegen stets als eigenständig legitime Freiheitsgewährleistungen betrachtet.

7 Vgl. Jürgen Habermas: Ach Europa, Frankfurt am Main 2008; Jürgen Habermas: Ein Lob den Iren, in: Süddeutsche Zeitung, 17.06.2008, S. 7.

päisches Volk“. „Der Traum vom europäischen Bundesstaat, wenn er je geträumt wurde, ist ausgeträumt.“[8]

Vielerlei Rezepte – ernstzunehmende Hindernisse

Ist nun wieder die Stunde der pragmatischen Macher gekommen, da Visionen nicht gefragt sind, weil sie die Auseinandersetzung noch komplizierter machen und die Bürgerinnen und Bürger womöglich noch mehr verwirren?

Im Blätterwald wurden höchst unterschiedliche Empfehlungen feilgeboten:[9]

- vom Weitermachen als ob nichts geschehen wäre (samt der Aufforderung an die irische Regierung, sie solle sich gefälligst etwas einfallen lassen, schließlich trügen sie die Schuld am Debakel),
- über die Parole ‚Irland raus aus der Union‘ (im Sinn einer vorläufigen Suspendierung bis zum echten Hinauswurf – die Iren sollten über ihre Stellung zur Europäischen Union bilateral verhandeln wie die Schweiz)
- und die Verkündung ‚Der Vertrag ist tot‘ (freilich als Ausgangsthese für ganz unterschiedliche Konsequenzen – zwischen Resignation einerseits und avantgardistischem Neubeginn gemäß der Parole ‚Kerneuropa‘ andererseits),
- bis zur Idee, schnell einen neuen Vertrag zustande zubringen, der für die Inkraftsetzung der Reform ein europaweites Referendum einführt, wobei dann eine (wie große?) Mehrheit der Unionsbürger, die zugleich ein überwiegendes ‚Ja‘ in einer (wie großen?) Mehrheit der Mitgliedstaaten darstellt, genügen soll; ohne dass oft gesagt wird, dass damit womöglich dem ‚europäischen Volk‘ die verfassungsgebende Gewalt übertragen, also ein Bundesstaat konstituiert würde.

All das soll die Folgen des irischen ‚Neins‘ aus dem Weg räumen – als ob dies das gewichtigste Problem wäre. Aber das ist ein Kurzschluss – nicht nur wegen der bereits angedeuteten anderen Krisenelemente, sondern auch noch aus einem anderen Grund: Was hätten denn die Karlsruher Verfassungsrichter zur Sache gesagt?

Im Hinblick auf die dort anstehenden Verfahren haben nicht wenige Politiker und Journalisten die Öffentlichkeit jahrelang desinformiert: In Tabellen über den Ratifikationsstand des Verfassungsvertrags wurde Deutschland nach der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zumeist den Staaten zugezählt, die bereits ratifiziert hatten, wiewohl jeder Abiturient wissen müsste, dass die Ratifizierung Sache des Bundespräsidenten ist (und der Erlass des Zustimmungsgesetzes dafür eine notwendige Voraussetzung). Horst Köhler hatte im Hinblick auf das von Peter Gauweiler MdB (CSU) angestrengte Verfahren die Ratifikation nicht vollzogen,[10] und Karlsruhe hatte nach dem niederländischen und dem französischen ‚Nein‘ das Verfahren für ruhend erklärt. Nun liegt dem Verfassungsgericht eine Reihe von Rechtsmitteln (Organklagen, Verfassungsbeschwerden, Anträge auf Einstweilige Anordnungen)

---

8 Günter Verheugen: Schritt für Schritt, und alle gemeinsam, in: Süddeutsche Zeitung, 21./22.06.2008, S. 2. In seiner Entgegnung plädierte Habermas für einen echten Europawahlkampf im Blick auf die anstehende Richtungsentscheidung. Etwas zurückhaltender als Die Linke in ihrer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht vom selben Tag plädierte Habermas außerdem für die Ausbalancierung der „Unwucht“ des Integrationssystems zugunsten der an sich bejahenswerten Marktfreiheiten durch eine Politik des „sozialen Europas“. Siehe: Jürgen Habermas: Verständnis für die Iren. Eine Replik auf Günter Verheugen, in: Süddeutsche Zeitung, 24.06.2008, S. 13.

9 Die Auflistung aller Empfehlungen und der Belegstellenhinweise würde Seiten füllen.

10 Da gibt es feine Unterschiede: Bundespräsident Roman Herzog hatte die Ratifikationsurkunde zum Maastrichter Vertragswerk zwar unterschrieben, übermittelte sie aber erst nach der Verkündung des Karlsruher Urteils (12. Oktober 1993) nach Rom (seit 1957 werden dort die Ratifikationsurkunden hinterlegt). Horst Köhler ließ die Urkunde liegen, ohne zu unterschreiben.

gegen den Vertrag von Lissabon vor. Vor den erwähnten Initiativen der Linken hatte sich abermals Peter Gauweiler an das Gericht gewandt. Schon anlässlich des Verfassungsvertragsentwurfs sollten die Karlsruher Richter mit dem Hinweis auf ihre durch den Vertrag resultierende weitgehende eigene Entmachtung (insbesondere zugunsten des Europäischen Gerichtshofs) aus der Reserve gelockt werden. Im Schriftsatz zum Lissabon-Vertrag spielt der Rechtsvertreter Peter Gauweilers erneut ‚sforzando' auf denselben Klaviertasten.[11] Diese Melodie ging den Karlsruher Richtern seit eh und je gut ins Ohr – vom legendären ersten „Solange"-Urteil bis heute. Es ist nicht auszuschließen, nicht einmal unwahrscheinlich, dass die notorisch die EU-Vertiefung ablehnenden Verfassungsrichter Udo Di Fabio und Siegfried Broß im Kollegenkreis ihre Auffassung erfolgreich durchsetzen würden.

Dann hätte Bundeskanzlerin Angela Merkel allen Grund, den Iren und dem Herrgott auf den Knien dafür zu danken, dass der ‚Schwarze Peter' aufgrund des knappen ‚Neins' an Irland gegangen ist und nicht nach Deutschland. Ein Scheitern der Reform an den deutschen Richtern in den roten Roben wäre weit unangenehmer als das ‚Nein' der Iren.

Der Vollständigkeit zuliebe wird man auch noch registrieren müssen, dass auf Initiative des Senats auch die tschechischen Verfassungsrichter über die Verfassungsmäßigkeit des Lissabon-Vetrags zu entscheiden haben, bevor dort der Ratifikationsprozess weitergeht. Und dass in Warschau Präsident Lech Kaczy ński die Ratifikation mit der Begründung ablehnt, nach dem irischen ‚Nein' sei der Vertrag gegenstandlos.

Kurswechsel?

Angesichts dessen sind Bekundungen der Bestürzung und Forderungen nach einem Kurswechsel nicht verwunderlich. Dass der bekennende ‚Euro-Föderalist' Jürgen Habermas den kollektiven Paternalismus der Regierungen kritisierte, die darauf ausgegangen seien, die „bürokratisch verabredete Notlösung [...] an den Bevölkerungen vorbei" durchzupauken, „kaltschnäuzig" und eher undemokratisch, [12] war keine Überraschung; eher schon die lapidare Erklärung eines so ausgewogen positionierten Europarechtsgelehrten wie Karl Matthias Meessen, das irische Volk habe den Europäischen Karlspreis verdient.[13]

Die europapolitische Stimmung ist seit den neunziger Jahren zunehmend lustlos geworden – trotz gelegentlicher vorübergehender Wendungen zum Besseren. Die Idee der europäischen Einigung genießt nach wie vor einen Bonus in der öffentlichen Einschätzung. Kaum

---

11 Vgl. Schriftsatz der Gauweiler-Klage vom 23.05.2008. Der Schriftsatz ist abrufbar unter: http://www.peter-gauweiler.de/pdf/Klage-Lissabon-Vertrag.pdf (letzter Zugriff: 14.07.2008).

12 Habermas: Ein Lob den Iren, 2008, S. 7. Günter Verheugen hat ihm einige Tage danach widersprochen. Vgl. Verheugen: Schritt für Schritt, und alle gemeinsam, 2008, S. 2. Das nationale Vetorecht sei um der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten willen unabdingbar. „Der Traum vom europäischen Bundesstaat wenn er je geträumt wurde, ist ausgeträumt." „Wir sind Europäer, aber wir sind kein europäisches Volk." Habermas hat darauf mit Argumenten wie den folgenden geantwortet: Die Regierungen hätten ängstlich vermieden, „an den Konflikt zu rühren, der den Einigungsprozess zum Stillstand gebracht hat": dass einige Mitgliedstaaten nicht weiter gehen wollen, andere schon. Ein echter Europawahlkampf (anstelle der bisherigen Referenden, die allesamt „unter falschen nationalen Frontstellungen" zustande gekommen seien) könnte Klarheit schaffen. Allerdings könnte die nötige Richtungsentscheidung auch auf den Weg einer Kerneuropa-Politik führen. Vgl. Habermas: Verständnis für die Iren, 2008, S. 13. Wenn Habermas außerdem die „Unwucht" der Integrationspolitik zugunsten der Marktfreiheiten und zu Lasten einer Politik des „sozialen Europas" ausbalanciert wissen möchte, spricht er den bereits erwähnten ordnungspolitischen Dissens an und auch Überlegungen, die in den neuen Verfassungsbeschwerden ausführlicher vorgetragen werden.

13 Vgl. Karl Matthias Meessen: Leserbrief, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.06.2008. Auch die anderen dort dem Thema gewidmeten Leserbriefe sprechen für sich.

jemand wagt es, sich gegen sie auszusprechen. ‚Dieses Europa' hingegen, die ‚real existierende EU', hat sich einen Malus eingehandelt.

Ist angesichts dessen die Parole ‚Delle ausbügeln, Weitermachen!' vertretbar? Sie schließt, zu Ende gedacht, den Verzicht auf das Ziel eines demokratisch legitimierten europäischen Gemeinwesens ein. Die bisherige Politik ist in der Sicht vieler Zeitgenossen, wie Habermas, schon längst mehr und mehr an den Bürgerinnen und Bürgern vorbei und über ihre Köpfe hinweg betrieben worden, von tendenziell selbstherrlich den Kurs vorgebenden Regierenden, unter Einbindung administrativer und anderer Eliten in einen expertokratisch oder korporatistisch angereicherten Entscheidungsprozess, der nur noch cum grano salis als politisch oder gar demokratisch gelten kann. Die Stärkung des Europäischen Parlaments, die Einbindung der mitgliedstaatlichen Parlamente und die Möglichkeit des europäischen Bürgerbegehrens signalisierten die Bereitschaft der Reformer, die Dinge nicht diesen Trends zu überlassen. Gleichwohl: Eine Politik, die den vermuteten oder artikulierten Interessen der Bürgerinnen und Bürger ‚wohlwollend' Rechnung trägt, um von ihnen die Hinnahme des Systems und der Entscheidungen einzuwerben, wandelt die eurokratische Herrschaft nicht zu einer demokratischen.[14] Eine Union, die trotz aller feierlichen Bekenntnisse zu Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit Ritualen und Fürsorglichkeitsakten zufrieden ist, die allenfalls Akzeptanz verschaffen, aber nicht Legitimität, steht in Gefahr, sich vom politisch-humanistischen Erbe Europas zu verabschieden. Gibt es Alternativen?

Alternativen?

Diskussionen darüber drehen sich oft um zwei Schlagworte. Eines davon lautet ‚Kerneuropa' – das Konzept ist bei Weitem älter und bewährter als gemeinhin angenommen wird; die Verwirklichung hätte durchaus eine kritische Diskussion verdienende Nebenfolgen.[15] Sie würde eigentlich die Entschlossenheit der dazu bereiten Mitgliedstaaten erfordern, aus der bisherigen Europäischen Union auszutreten, sodass die Neuordnung nicht mehr an die restriktiven Bedingungen gebunden ist, die für die ‚verstärkte' beziehungsweise die ‚strukturierte Zusammenarbeit' vorgesehen sind.

Die andere Parole lautet ‚Europa der Projekte'. Sie klingt attraktiv, weil sie die Abkehr von den Dingen verspricht, von denen die Bürger (auch manche Politiker) die Nase voll haben: Schluss mit der Beschäftigung mit dem eigenen Institutionen- und Prozedurensystem, zugunsten der Bewältigung konkreter politischer Aufgaben. Die bisherigen Protagonisten der Unionsreform könnten mit dieser Parole jedoch die eigene Glaubwürdigkeit demontieren. Seit Jahren verkündeten sie unermüdlich: die Union müsse angesichts der Erweiterungen für ihre Zukunft handlungsfähig gemacht werden. Wie klingt es, wenn nun erklärt wird: wichtige, zukunftsweisende Projekte könnten auch ohne die angeblich überlebensnotwendige Reform auf den Weg gebracht werden? Steckt hinter dem ‚Europa der Projekte' lediglich eine Verdrängung der Themen, die jahrelang bis zum Überdruss behandelt wurden;

---

14 „Eine Regierung, die auf dem Prinzip des Wohlwollens gegen das Volk als eines Vaters gegen seine Kinder errichtet wäre […], ist der größte denkbare Despotismus." Immanuel Kant: Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sind, taugt aber nicht für die Praxis – Zum ewigen Frieden, Hamburg 1992 (Original 1793). Die Gleichsetzung des Erkaufens von Fügsamkeit oder Dankbarkeit der Bürger durch Wohltätigkeit mit politischer Legitimation (im Zeichen einer sogenannten Output-Legitimität) ist ungeachtet ihrer weiten Verbreitung ein politiktheoretisches Ärgernis. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass über die Legitimität der mitgliedstaatlichen Ordnungen ähnliche Vorstellungen gängig sind. Der Zustand der rechtsstaatlichen Demokratie in den Mitgliedstaaten und die Wechselwirkung mit dem der europäischen Polity ist ein weites Feld; es kann hier nicht bestellt werden.

15 Siehe Heinrich Schneider: „Kerneuropa": Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, in: Journal für Rechtspolitik 2/2004, S. 136-161.

womöglich im Dienste der Imagepflege, als Propagierung nützlicher Vorhaben, wodurch die Union den Bürgerinnen und Bürgern wieder attraktiv erscheinen soll – was irgendwann auch wieder Bemühungen um die Strukturreform zugute kommen könnte?[16] Um einen kommunikationspolitischen Gemeinplatz zu strapazieren: Das wäre der Versuch, die Menschen dort abzuholen, wo sie stehen, sie bei dem zu nehmen, wovon sie sich betroffen fühlen und woraufhin sie ansprechbar sind. Wird durch einen solchen Ansatz die schon angesprochene Sorge gegenstandslos, dass die derzeitige Struktur sowie die gesellschafts- und verfassungspolitische Kräftekonstellation zu Krisen führt, die die Fähigkeit behindern, ein neues ‚Europa der Projekte' anzugehen?

Oder soll man nach radikaleren Neuansätzen Ausschau halten? Dafür steht eine dritte Parole. Sie scheint zunehmend populär zu werden: ‚Europa: Ja – aber ein anderes!' Linke und rechte Kritiker der real existierenden Europäischen Union haben sie sich zu eigen gemacht. Sie liegt überzeugten Demokraten auf der Zunge, die – wie Altiero Spinelli das vor einem halben Jahrhundert tat – das ‚europäische Volk' zur Revolution gegen das ‚Ancien Régime' der Eurobürokraten aufrufen, aber auch Verfechtern der Trias ‚Identität, Tradition, Souveränität'.[17]

Die Parole mag attraktiv klingen, aber sie steht für so unterschiedliche Ziele und Strategien, dass ihre Verfechter sich kaum auf eine Politik einigen werden, die mehr zum Inhalt hat, als die Destruktion des bisher Erreichten. Andererseits werden die herrschenden europapolitischen Eliten das Erreichte massiv verteidigen – und dieser Verteidigung kommt die Prägekraft der Tradition zugute; die Rede von der ‚Pfadabhängigkeit' der Integrationspolitik ist ein Gemeinplatz.

Und doch wird das Vertrauen auf den ‚Langzeittrend', wie schon angedeutet, durch die Erfahrungen der letzten Jahre infrage gestellt – es sieht so aus, als ob der Pfad in ein zunehmend undurchdringliches Dickicht führt. Die Sequenz ‚Ein Schritt zurück – zwei Schritte vorwärts' funktioniert nicht mehr: Nizza war eine Enttäuschung, die Verheißungen von Laeken trogen, der hochgemute Anlauf zum Verfassungsvertrag scheiterte, die bescheidenere Ausweichlösung von Lissabon ebenso. Waren das zufällig aufeinander folgende Pannen, oder nötigen sie zu einem Nachdenken, das sich von der bisherigen Entwicklungslogik frei macht?

Was im Augenblick aufs Tapet gebracht wird, sind eher Projekte zur unmittelbaren Krisentherapie und zur Imagepflege. Reicht das aus?

Wenigstens die kritischen Begleiter der Union im akademischen und publizistischen Feld sollten sich als Vordenker einer Politik versuchen, die zwar darauf verzichtet, alles neu zu erfinden, die aber dennoch nicht in den gewohnten Bahnen gefangen bleibt. Ohne die Erschließung neuer Perspektiven wird Europa aus der Krise kaum wirklich herausfinden.

---

16 Es gibt freilich noch eine spezifische, mit Elementen des Kernbildungsgedankens angereicherte Bedeutung der Parole: so, dass je nach Politikfeld unterschiedliche Mitgliedstaatengruppen ihre Politiken vergemeinschaften (wie in den Fällen ‚Euro' und ‚Schengen'). Siehe Dominik Hierlemann: Was nun, Europa? Vier Optionen nach dem irischen „Nein", in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): spotlight europe – spezial 6/2008, S. 3-4. Eine solche radikale Version des ‚Europa à la carte' könnte tendenziell zur Zersetzung der Union in ihrer mühsam errungenen Rechtsgestalt führen, einschließlich der Ansätze zu demokratischer Legitimierung und Kontrolle.

17 Das ist bekanntlich das Markenzeichen einer integrationskritischen, rechtsstehenden Fraktion im Europäischen Parlament. Entsprechende Aufrufe hat zum Beispiel ihr Mitglied Andreas Mölzer verbreitet. Zu den das ‚Europäische Volk' beschwörenden Zeitgenossen gehört auch Hauke Brunkhorst.

LITERATUR

Die Anfangsjahre der Europäischen Kommission aus Sicht der historischen Integrationsforschung

*Michael Gehler**

Europäische Kommission: Die Europäische Kommission 1958-1972 – Geschichte und Erinnerungen einer Institution, unter der Leitung von Michel Dumoulin, in Zusammenarbeit mit Marie-Thérèse Bitsch/Gérard Bossuat/Éric Bussière/Julie Cailleau/Yves Conrad/Ana ïs Legendre/Matthieu Lethé/Wilfried Loth/Jan van der Harst/Arthe Van Laer und Antonio Varsori, auf Initiative der Europäischen Kommission unter Mitwirkung ehemaliger europäischer Beamter, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: Luxemburg 2007, ISBN 978-92-79-05493-8, 669 Seiten, 30,- €. Verfügbar in deutscher, englischer, französischer, italienischer und niederländischer Sprache.

Die Kommissionen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Europäischen Gemeinschaften (EG) setzten sich aus Funktionseliten zusammen, die den Integrationsprozess wesentlich mitgestalteten und durch administrative sowie konzeptionelle Arbeit zum Erfolg der europäischen Integration ganz erheblich beitrugen. In der hier vorgestellten Publikation über die Anfangsjahre der Europäischen Kommission wird der Zeitraum 1958-1972 behandelt. Es handelt sich um ein Sammelwerk von Einzelbeiträgen und zugleich um eine Quellendokumentation und Chronologie, die zudem mit Organigrammen, Personenregister und Tabellen ausgestattet ist. Darin werden die verschiedensten Facetten dieses supranationalen Herzstücks der Europäischen Gemeinschaften aufgezeigt.

Prägende Personen

Ein erster großer Teil dieser Publikation widmet sich intensiv dem Aufbau, der Organisation, der Struktur und den Individuen, die diese Institution getragen und mit Leben erfüllt haben. Unter Federführung des ausgewiesenen Integrationshistorikers *Michel Dumoulin* werden die Arbeiten des sogenannten Interimsausschusses dargestellt, der nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 vom April 1957 bis zum Inkrafttreten des „Gemeinsamen Marktes“ (EWG) und von EURATOM am 1. Januar 1958 agierte. *Wilfried Loth* und *Marie-Thérèse Bitsch* widmen sich der Kommission unter ihrem Präsidenten Walter Hallstein, der von 1958 bis 1967 amtierte, Loth dem Wirken des ersten Kommissionspräsidenten in der Geschichte der europäischen Integration als einem „überzeugten Europäer“. Außerdem beschäftigt sich Loth mit der von de Gaulle provozierten Krise des ‚leeren Stuhles‘ (‚chaise vide‘), die für ein gutes halbes Jahr (1965/66) zu einer Totalblockade des EWG-Ministerrates führte und erst durch den sogenannten „Luxemburger Kompromiss“ (Januar 1966) überwunden werden konnte. Doch damit hatte die Kommission Prestige eingebüßt. *Yves Conrad* widmet sich dem Nachfolger Hallsteins, dem Belgier Jean Rey, der ebenfalls „überzeugter Europäer“, aber im Unterschied zu Hallstein ein „zurückhaltender Optimist“ war. Bitsch beleuchtet die ersten Jahre der gemeinsamen Kommission (1967-1972) nach der Fusion der Organe von EGKS, EWG, EURATOM. Der an der Universität Padua lehrende italienische Integrationsspezialist *Antonio Varsori* beschäftigt sich mit der verkürzten Präsidentschaft von Franco Maria Malfatti, während sich der niederländische

* Prof. Dr. Michael Gehler, Geschäftsführender Leiter, Institut für Geschichte, Stiftung Universität Hildesheim.

Historiker *Jan van der Harst* dem Agrarpolitiker Sicco Mansholt und dessen Landwirtschafts-Reformplänen zuwendet. Das Kollegium der Kommissare als ‚neuer Beamtentyp' ist Anliegen von Bitsch und Conrad. Der französische Kommissar Émile Noël ist Untersuchungsgegenstand von *Gérard Bossuat*. Mit dem Verwaltungsaufbau und der Arbeitsweise der Kommission befasst sich Dumoulin. Dumoulin und Conrad nehmen die EG-Beamten in Brüssel zum Untersuchungsgegenstand. Die Frage des Sitzes der Kommission ist ebenfalls ein Thema für Dumoulin und *Matthieu Lethé*.

Politikfelder

Ein zweiter großer Teil dieser breit angelegten Veröffentlichung umfasst die wesentlichen Politikfelder der EWG-/EG-Kommission. Den Weg von der sektoriellen Integration der Montanunion zum „Gemeinsamen Markt" und zur Wettbewerbspolitik schildert *Éric Bussière*, die „Gemeinsame Agrarpolitik" als „vorrangiges Aktionsfeld" behandelt van der Harst und die Rolle der Kommission in den auswärtigen Beziehungen analysieren Bossuat und *Anaïs Legendre*. Den für Frankreich relevanten Übergang der Politik der Assoziierung der „überseeischen Länder und Hoheitsgebiete" zur Entwicklungshilfe behandelt Dumoulin und Bussière verfolgt die „Versuche einer Wirtschafts- und Währungspolitik". Varsori beleuchtet sowohl die Regionalpolitik als „Anfänge einer Solidarität" der Europäischen Gemeinschaften als auch die Ursprünge der europäischen Sozialpolitik. Die Verkehrspolitik als „Bastion nationaler Pfründe" betrachtet Dumoulin in einem weiteren Beitrag, während sich Bussière den Problemen der Anfänge einer europäischen Industriepolitik widmet. Das Feld der Energie als Politik von „Synergien durch Fusion" im Rahmen von EURATOM ist Thema des Artikels von *Julie Cailleau*. Bussière und *Arthe Van Laer* behandeln Forschung und Technologie und benennen dabei die „sechsfache Vormundschaft" der EWG-Mitgliedstaaten über die „ewig minderjährige Kommission". Die Entwicklung der Informationspolitik untersucht Dumoulin und die Erweiterung und Findung neuer Rollen der Kommission van der Harst.

Grundlagenwerk

Eine Zeittafel, Organisationspläne der Kommission aus den Jahren 1964, 1968 und 1972 sowie ein Quellenverzeichnis und ein ausführliches nach Publikationsarten gegliedertes Literaturverzeichnis, Autorennachweise, Personenregister sowie eine Tabelle mit Kürzeln und Abkürzungen runden eine eindrucksvolle Publikation ab, die zwar von der Kommission initiiert und von der Europäischen Union herausgebracht wurde, aber in jeder Hinsicht streng wissenschaftlichen Ansprüchen gerecht wird und ein unverzichtbares Grundlagen- und Standardwerk für die weitere historische Integrationsforschung darstellt.

Spezifische Identifikation

Die ersten Beamten der Kommission waren im Sinne einer Aufbauarbeit regelrechte Pioniere und dieser neuen Institution in wachsender Treue verbunden, während die Kommissare von den Regierungen der Mitgliedstaaten für eine oder mehrere Amtszeiten nach Brüssel entsandt wurden. Die Arbeitserfahrungen führten zu einer spezifischen Identifikation der Beamten mit der Kommission. Vorbilder der europäischen Integrationspolitik hatten dabei einen erheblichen Einfluss auf die Kommissare und Spitzenbeamten. Wie *Katja Seidel*[1] in ihren jüngsten Forschungen nachgewiesen hat, war der zuständige Vizepräsident der Kommission, Sicco Mansholt, im Kontext der Konzeptionen der europäischen Landwirtschaftspolitik eine Vorbild gebende Persönlichkeit. Er ließ ein spezifisches Rekru-

1 Katja Seidel: „So ein Mix von Menschen". Gruppenbiographische Studien zu Beamten in der EWG-Kommission, in: Michael Gehler unter Mitarbeit von Andreas Pudlat (Hrsg): Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957-2007. From Common Market to European Union Building. 50 years of the Rome Treaties 1957-2007, Wien/Köln/Weimar im Erscheinen.

tierungsmilieu entstehen und förderte ein positives Arbeitsklima. Nicht unwesentlich waren Vorarbeiten im Sekretariat des Ministerrats und der Hohen Behörde der EGKS in Luxemburg aber auch jene durch die OEEC in Paris. Diese Institutionen und Organisationen als Rekrutierungsfeld von inhaltlicher Expertise und personeller Erfahrung haben in dem hier besprochenen Werk etwas zu wenig Berücksichtigung gefunden. Die Verhandlungen zur internationalen Landwirtschaftspolitik im sogenannten ‚green pool' oder im Rahmen der Handels- und Zahlungsverkehrsliberalisierung haben im Rahmen der OEEC schon Anfang der 1950er Jahre eine Art Kontaktbörse gebildet. Seidel hat außerdem ermittelt, dass nur wenige Beamte vor Eintritt in die Kommission der Europabewegung angehört hatten oder in europäischen Studentenorganisationen engagiert waren. Neben Mansholt waren es Führungsleute wie die Deutschen Walter Hallstein oder Hans von der Groeben, die zu Leitfiguren für viele Kommissionsbeamte avancierten. Von der Groebens Arbeitsmethoden ähnelten in vielem jenen von Mansholt. Durch ein Klima der Offenheit wurden Probleme sowohl gemeinsam diskutiert als auch angegangen und damit Teamgeist und Teamarbeit möglich. Das hohe Arbeitspensum und die gemeinsamen beruflichen Erfolgserlebnisse förderten die Identifikation mit den Zielvorstellungen und Werten dieser supranationalen Institution. Für viele Kommissionsmitglieder entstand der Eindruck einer ‚Erschaffungsphase', so Seidel, das heißt das belebende Gefühl, an einem neuen Werk beteiligt zu sein.

Kollektivbiographische Untersuchungen

Im weiteren Verlauf verlor jedoch die Kommission Elan und Impetus und wurde mehr und mehr zu einer Art Verwaltung, zumal unter sechs Staaten noch ein stärkerer Gemeinschaftsgeist vorhanden gewesen war als später unter den neun oder zwölf Vertretern der Mitgliedstaaten. Die kollektivbiographischen Untersuchungen von Seidel ergänzen die hier zu besprechende ausgezeichnete Publikation und zeigen, dass ein Großteil der Beamten bereits in nationalen Verwaltungen vorgeprägt und sozialisiert worden war. Sogenannte ‚Beamte auf Zeit', die nur für ein paar Jahre in die Kommission abgesandt wurden und dann wieder in die nationalen Verwaltungen zurückgingen, gehören auch zur Sozial- und Identifikationsstruktur der EWG-Kommission. Entscheidend bleibt, dass die gemeinsame generationelle Erfahrung, die Identifikation mit dem Politikbereich gepaart mit teilhabenden Arbeitsmethoden und der Präsenz von Vorbildern eine starke Identifikation der Kommissionsbeamten ermöglicht haben. Sie sind als Faktoren der Europäisierung zu bewerten, die einerseits zur Homogenisierung andererseits aber auch zu einer Desensibilisierung der Beamten für nationale Probleme beitrugen. Seidel gelangt sogar zu der Gesamtdeutung, dass Beamte der sogenannten ‚45er-Generation' aus einer transnationalen Kriegsgenerationen-Identität heraus miteinander verbunden waren und dadurch ihre Europäisierung erfuhren. In den ersten Jahren von 1958 bis Ende der 1960er Jahre war die Kommission eine relativ kleine Verwaltung, in der persönliche Beziehungen unter den Beamten und zwischen den Beamten und dem Kommissar einfacher zu entwickeln waren. Durch die Zunahme der Aufgabenbereiche wurde es unvermeidlich, dass die Verwaltung anwuchs und persönliche Beziehungen schwerer aufrecht zu erhalten waren.

Auf weitere ergänzende Forschungen zu den Kommissionen der 1970er, 1980er und 1990er Jahre darf man gespannt sein. Mit diesem hier besprochenen fundamentalen wie mustergültigen Werk ist der Geschichtsforschung jedenfalls ein großer Schritt bis in die Anfänge der 1970er Jahre gelungen.

TAGUNG

Wirtschaftspolitischer Reformbedarf in Europa

*Sarah Jamil und Alexander Lenger**

Deutschland und andere westeuropäische Länder weisen noch immer einen hohen Reformbedarf ihrer staatlichen Sicherungssysteme, Arbeitsmarktinstitutionen, Steuersysteme oder föderalen Ordnungen auf. Zudem zeigt sich am Umgang mit den jungen Marktwirtschaften in Osteuropa, dass westliche Länder beträchtliche Schwierigkeiten haben, angemessen auf neue Situationen und Herausforderungen zu reagieren. Trotzdem finden Lösungsvorschläge von Wirtschaftswissenschaftlern und -wissenschaftlerinnen in der Praxis nur selten Anwendung. Ursachen hierfür sind oft die fehlende Berücksichtigung des politischen Prozesses und die alleinige Konzentration auf wirtschaftliche Faktoren. Thema der Tagung war deswegen, wie der politische Prozess besser in die ökonomische Analyse integriert werden kann. Hierzu waren neben Referentinnen und Referenten aus den Wirtschaftswissenschaften insbesondere auch Vortragende aus der Psychologie eingeladen.

Eröffnet wurde die Tagung von *Bernhard Neumärker* und *Friedrich Heinemann* mit einigen einführenden Bemerkungen zur Ausrichtung der gastgebenden Arbeitskreise und dem Hinweis auf die Stagnation von Reformprozessen in Europa. Die Vorträge waren in sechs Panels unterteilt, welche in jeweils drei Parallelsitzungen stattfanden.

Internationale Dimension wirtschaftspolitischer Reformen

Im ersten Beitrag argumentierte *Alexander Lenger*, dass die Wahlentscheidung zwischen Schocktherapie und gradueller Reform die

Ökonomik, Politische Ökonomie und Psychologie staatlicher Reformen in Europa

Frühjahrstagung 2008 des Arbeitskreises Politische Ökonomie in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration, dem Walter Eucken Institut Freiburg und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim

Mit Unterstützung der Europäischen Kommission

Freiburg, 10./11. April 2008

Wissenschaftliche Leitung, Begrüßung und Einführung
Prof. Dr. K. J. Bernhard NEUMÄRKER, Universität Freiburg; Walter Eucken Institut Freiburg
Dr. Friedrich HEINEMANN, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim

Quantifizierung on Reformen und internationale Vergleiche
Shock Therapy versus Gradualism? Transition Processes in Eastern Europe Reviewed
Alexander LENGER, Universität Freiburg

Der Bertelsmann Reform Index – ein neues Instrument zur Messung von Reformen
Oliver HEILWAGEN, Bertelsmann Stiftung

Yardstick Competition through the Open Method of Coordination – the Example of Health Care Reforms in the EU
PD Dr. Martina ECKARDT, Prof. Dr. Stefan OKRUCH, Andrássy-Universität Budapest

Reformen fiskalischer und föderaler Regelwerke
Die Reform des Stabilitäts- undWachstumspaktes: Missglücktes Konstrukt und/oder Politikversagen
Prof. Dr. André SCHMIDT, European Business School, Oestrich-Winkel

* Dipl.-Vw. Sarah Jamil, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
Dipl.-Vw. Alexander Lenger, M.A., Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

unterschiedlichen Transformationserfolge in Zentral- und Osteuropa alleine nicht erklären könne. Während Länder in Zentral- und Osteuropa und den Baltischen Staaten bereits heute erfolgreiche marktwirtschaftliche Ordnungen aufwiesen, stehe in vielen Ländern der ehemaligen Sowjetunion diese Entwicklung noch aus. Als vermeintliche Ursache hierfür gelte vielen Ökonomen die Wahl der Reformstrategie, denn während in den meisten erfolgreichen Ländern die Transformation als Schocktherapie organisiert wurde, wählten viele weniger erfolgreiche Länder einen graduellen Transformationsprozess. Hierbei – so die zentrale These von Lenger – handele es sich aber um eine Scheinkorrelation. Denn der wirtschaftliche Erfolg sei nicht das Resultat einer bestimmten Reformstrategie, sondern stelle das Ergebnis einer besseren kulturellen Anpassungsfähigkeit an marktwirtschaftliche Funktionsprinzipien dar. Empirische Befunde zeigten, dass sowohl kulturelle Ähnlichkeiten zu westlichen Institutionen als auch die ökonomische Ausgangssituation der betroffenen Länder ihren späteren wirtschaftlichen Erfolg beeinflussten. Lenger sprach sich deswegen dafür aus, die Transformationsprozesse in Zentral- und Osteuropa aus der Perspektive einer kulturellen Ökonomik zu untersuchen.

Einen neuen Index zur Messung von Reformen stellte *Oliver Heilwagen* vor. Die Besucher seines Vortrags hatten das Privileg, dass ihnen als Erste die Ergebnisse des Bertelsmann-Projektes präsentiert wurden. Der Bertelsmann Reform Index analysiert den Reformbedarf und die Reformfähigkeit von 30 OECD-Staaten. Ziel des Bertelsmann Reform Index sei die vergleichende Bewertung von Regierungsleistung und Reformfähigkeit der konsolidierten Demokratien in der OECD mit Blick auf zentrale Zukunftsherausforderungen. Zentraler Befund der Studie sei, dass die skandinavischen Länder eine höhere Konsensfähigkeit aufwiesen. Die Ergebnisse der Untersuchung werden im Oktober 2008 veröffentlicht und die Daten sollen der interessierten Forschungsgemeinde mittels einer öffentlichen Internetplattform zugänglich gemacht werden.

Das Verschwinden von Budgetdefiziten – eine Erfolgsgeschichte des Wachstums- und Stabilitätspakts? Das Beispiel Deutschland
Prof. Hubert HIEKE, Ph.D., Ryszard Lazarski Universität Warschau

Reform und Status quo im deutschen Föderalismus aus institutionenökonomischer Perspektive
Jan VOßWINKEL, Ruhr-Universität Bochum

Patriotismus, Konstitutionenökonomie und Makroökonomie der Reformen
„Wir sind Deutschland" – Der Einfluss des Bewusstseins für die Zugehörigkeit zu einer deutschen Gemeinschaft auf die Akzeptanz von Reformen
Rebecca DÖRFLER, Universität München

Konstitutionelle Reform und konstitutionelle Logik von Reformen
Prof. Dr. K. J. Bernhard NEUMÄRKER, Universität Freiburg; Walter Eucken Institut Freiburg

Flexicurity Capitalism
Prof. Dr. Peter FLASCHEL, Universität Bielefeld

Reformen internationaler Organisationen
Reform und Lernen internationaler Institutionen – die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)
PD Dr. Elke MUCHLINSKI, Freie Universität Berlin

Politische Ökonomik der Reform des Europäischen Gerichtshofs
Andreas KOENIG, Universität Hohenheim

Who is Afraid of an EU Tax and Why?
Dr. Friedrich HEINEMANN, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim

Keynote: Die Psychologie wirtschaftspolitischer Reformen – ein Überblick
Prof. Dr. Detlef FETCHENHAUER, Universität Köln

Glück, Vertrauen, Angst und Reformen
Angst und Reformen – Welche politischen Implikationen ergeben sich aus der Terror Management Theorie für die Akzeptanz von Reformen?
Luitgard REIß, Universität München

Die glückliche Variante des Kapitalismus
Dr. Stefan BERGHEIM, Deutsche Bank Research

Vertrauen und Reformen
Dr. Friedrich HEINEMANN, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim

Abschließend diskutierten *Martina Eckardt* und *Stefan Okruch* am Beispiel der Gesundheitsreform die Bedeutung der offenen Methode der Koordinierung (OMK) für einen Systemwettbewerb innerhalb der Europäischen Union. Die offene Methode der Koordinierung habe sich seit den 1990er Jahren zu einem gut funktionierenden Steuerungsinstrument in der Gesundheitspolitik entwickelt. Mithilfe der evolutorischen Theorie der Wirtschaftspolitik zeigten Eckardt und Okruch, dass dieser seit 2004 im Gesundheitsbereich regelmäßig angewendete ‚Good Practice'-Ansatz in den Mitgliedstaaten zu einem erheblichen Politiklernen durch den Austausch von Informationen innerhalb der Mitgliedstaaten geführt habe.

Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie Reform und Status quo im deutschen Föderalismus

Den Auftakt zur Auseinandersetzung mit fiskalischen und föderalen Regelwerken machte *André Schmidt*. Beleuchtet wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) hinsichtlich seiner ökonomischen Legitimation und zu empfehlender Reformansätze. Aus konstitutionenökonomischer Perspektive kritisierte Schmidt die hohe Instabilität des SWP, insbesondere die Möglichkeit, durch Abweichen von der eigenen Position Verbesserungen zu realisieren. Ein weiterer Kritikpunkt war die fortwährende Aushöhlung des SWP, was zu zahlreichen Verstößen gegen die Defizitkriterien führe. Zu den von Schmidt empfohlenen Reformkriterien zählen die Aufgabe der Drei-Prozent-Grenze, eine Orientierung an Tragfähigkeitskriterien der Verschuldung sowie die Berücksichtigung politökonomischer Aspekte und Auswirkungen auf bestehende Anreizmechanismen.

Auch im zweiten Vortrag wurde der SWP thematisiert, diesmal durch *Hubert Hieke*. Anhand empirischer Daten konnte gezeigt werden, dass die Länder, die den Stabilitätspakt erfüllen, mit Preisstabilitätsproblemen zu kämpfen haben und gleichzeitig hohe Wachstumsraten aufweisen. Hingegen wiesen die Länder, die gegen den SWP verstoßen haben, häufig eine hohe Preisstabilität auf. Hieraus schlussfolgerte Hieke, dass sektorale Finanzierungsströme nicht außer Acht gelassen werden sollten. Die Bedeutung der privaten Ersparnis und deren Wichtigkeit für Investitionen wurden deutlich hervorgehoben. Darauf aufbauend kritisierte Hieke, dass die Europäische Zentralbank zu stark auf das Drei-Prozent-Kriterium fokussiert sei und dabei die Länder vernachlässige, die sich durch eine hohe private Ersparnis auszeichneten.

Reformprobleme öffentlicher Deregulierung und des Gesundheitswesens
The Miscellaneous Desirability of Public-Private Partnerships and an Approach to Design an Appropriate Constitution
Sarah JAMIL, Universität Freiburg

Reagieren Opfersensitive stärker auf Reformen? Unterschiede aufgezeigt am Beispiel der Gesundheitsreform und der Einführung von Studiengebühren
Dr. Eva TRAUT-MATTAUSCH, Universität München

Keynote: Rolle rückwärts bei der Agenda 2010 – kehrt der Reformstau zurück?
Oswald METZGER, Bad Schussenried

Der abschließende Beitrag kam von *Jan Voßwinkel*. In seinem Vortrag hob Voßwinkel die Bedeutung von Verfassungen mit dauerhafter Regel und die Notwendigkeit eines quasipermanenten Ordnungsrahmens hervor. Anhand der Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik wies er darauf hin, dass sich der Wandel des Föderalismus in einem Wechsel von Phasen der intentional herbeigeführten Reform der konstitutionellen Struktur und innerperiodischen Anpassungen vollziehe. Abschließend wurden die Ergebnisse der Föderalismuskommission II und die Rolle des Status quo im Hinblick auf Reformen dargestellt.

Reformen und Patriotismus aus psychologischer und konstitutionenökonomischer Perspektive

Rebecca Dörfler untersuchte in ihrem zweiteiligen Beitrag den Zusammenhang zwischen

nationalem Bewusstsein und der Akzeptanz von Reformen. Im ersten Teil führte sie hierzu das ‚Common Ingroup Identity Model' ein, mit welchem sie im zweiten Teil prüfte, ob das Zugehörigkeitsbewusstsein zu einer übergeordneten Kategorie – im Fall von Reformgewinnern und Reformverlierern zur inklusiven Gruppe ‚deutsche Bürger' – auch für politische beziehungsweise wirtschaftliche Kontexte akzeptanzsteigernde Wirkung hat. Anhand einer Untersuchung des Solidaritätszuschlags konnte gezeigt werden, dass sich Gruppenidentität im politischen Reformkontext nutzbar machen lässt, da sie die Zustimmungsfähigkeit zu Reformen erhöht. So werde zum Beispiel der Solidaritätszuschlag eher akzeptiert, wenn ein nationales Zugehörigkeitsgefühl besteht.

Bernhard Neumärker widmete seinen Beitrag dem Thema ‚konstitutionelle Reform und konstitutionelle Logik von Reformen'. Hierzu grenzte er zunächst die spontane Änderung von Normen von der geplanten Gestaltung durch bewusste öffentliche Entscheidung ab und verglich die Status quo-Bezogenheit verfassungsmäßiger Änderungen, bei der die Gesamtheit aller bestehenden Regeln und deren Wirkungen bei einer Regelreform zu beachten seien, mit dem Verfassungsdesign, bei dem als relevanter Ansatzpunkt die Anarchie gewählt werde. Darauf aufbauend präsentierte Neumärker einen Überblick über die positive Theorie konstitutioneller Reformen und die konstitutionelle Logik wirtschaftspolitischer Reformen. Abschließend wurden die Anforderungen an einen Verfassungsmechanismus dargestellt, der die unvollständigen postkonstitutionellen Informationsdefizite der Bürger berücksichtigt und auf die zwei zentralen Funktionen konstitutioneller Regeln für postkonstitutionelle Reformaktivitäten verwiesen: Erstens beschränkten sie die Macht öffentlicher Entscheidungsträger bei Reformaktivitäten und zweitens dienten sie als Anreizinstrument zur Signalisierung politischer Glaubwürdigkeit und zeitkonsistenten Verhaltens.

Peter Flaschel präsentierte das Konzept des ‚Flexicurity Capitalism'. Zunächst stellte er ein grundlegendes makrodynamisches Rahmenwerk mit verschiedenen Formen zyklischen Wachstums und sozialer Reproduktion vor. Das Konzept zeige, dass eine Kombination aufbauend auf Ideen von Marx, Keynes und Schumpeter eine echte Alternative zum neoklassischen Wettbewerbsmodell darstelle. Der entscheidende Grund, so Flaschel, der für eine Hinwendung zum Flexicurity Modell spreche, resultiere aus der Tatsache, dass alternative kapitalistische Reproduktionsschemen keine sozialen Strukturen böten, die langfristig mit einer gebildeten und demokratischen Gesellschaft kompatibel sind. Massenarbeitslosigkeit untergrabe die soziale Kohäsion und führe zu sozialer Segmentation – ein Problem, welches die Mainstreamökonomik in ihrem Modelldenken nicht integrieren könne.

Reformierbarkeit internationaler Organisationen

Elke Muchlinski referierte zunächst exemplarisch anhand der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich über die Notwendigkeit von institutionellem Lernen und Reformen in Organisationen. Anknüpfend an die moderne Theorie der Institutionen thematisierte Muchlinski relevante Lernfaktoren für Institutionen, wie die Kontextabhängigkeit von Lernprozessen, die kulturelle Eingebundenheit von Institutionen sowie die Annäherung der Institutionenökonomik an die Kognitionswissenschaft und die evolutionäre Lerntheorie. Muchlinski gelang es, in ihrem Vortrag zu zeigen, dass eine Erweiterung der theoretischen Perspektive um diese Elemente grundlegend geeignet sein kann, die institutionelle Lernfähigkeit der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich zu erklären.

Mit der Reform des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus politökonomischer Perspektive beschäftigte sich *Andreas Koenig*. Er argumentierte, dass sowohl theoretische Argumente als auch empirische Evidenz gegen

das häufig prognostizierte Konkurrenzverhältnis zwischen EuGH und Mitgliedstaaten sprächen. Vielmehr belegten die abnehmende Anzahl zentralisierungsfreudiger EuGH-Urteile bereits den impliziten Wandel, welchem der EuGH durch institutionellen Wandel unterliege. So zeige sich, dass eine explizite Reform aus Sicht der nationalen Regierungen nicht mehr unbedingt erforderlich sei, da der konstitutionelle Wandel der Europäischen Union auch nicht vor der – formal unabhängigen – Judikative halt gemacht habe.

Friedrich Heinemann präsentierte dem Auditorium im Anschluss eine empirische Untersuchung zur Akzeptanz einer möglichen EU-Steuer unter Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Vor dem Hintergrund der Nettozahlerdebatte wurde die Frage diskutiert, ob sich die Europäische Union nicht doch eher über eine EU-Steuer als über Beiträge finanzieren sollte. Dabei ergaben sich drei zentrale Befunde: Erstens erfolge eine Befürwortung einer EU-Steuer entlang ideologischer Präferenzen. Während Grüne und Sozialisten eine solche Steuer tendenziell befürworteten, lehnten Konservative und Liberale sie eher ab. Zweitens überrasche der Befund, dass persönliche Faktoren einen Einfluss ausübten. Je älter und je länger ein Abgeordneter Mitglied des Europäischen Parlaments sei, desto wahrscheinlicher sei ein Sozialisationseffekt dieser Mitgliedschaft. Drittens liege ein länderspezifischer Einfluss vor, da eine steuerfinanzierte Europäische Union von den Abgeordneten der neuen Mitgliedstaaten abgelehnt werde. Insgesamt zeigten die Ergebnisse, dass Mitglieder des Europäischen Parlaments nicht an eine vermeintliche Effektunabhängigkeit der EU-Steuer glauben.

Emotionen und Vertrauen im Reformprozess

Zunächst beschäftigte sich die Sozialpsychologin *Luitgard Reiß* mit der Funktion von instinktiven und existenziellen Ängsten im Reformprozess. Das Referat ging der Frage nach, inwieweit Befunde der ‚Terror Management Theorie' auf den Reformkontext übertragen werden können. Aus Sicht dieser Theorie erlebten Menschen, wenn ihnen ihre eigene Sterblichkeit bewusst gemacht werde, existenzielle Angst, der sie begegneten, indem sie ihr kulturelles Weltbild verteidigten und versuchten, ihren Selbstwert zu erhöhen. Im Rahmen des Referats wurden erste Forschungsergebnisse zu Fragen des EU-Grenzschutzes präsentiert. Untersuchungen von Reiß haben gezeigt, dass Menschen mit experimentell induziertem Bewusstsein über die eigene Sterblichkeit einer Grenzöffnung der Europäischen Union negativer gegenüberstehen und eine Verschärfung des EU-Grenzschutzes befürworten. Diese Erkenntnisse belegten die realpolitische Bedeutung von Angst für wirtschaftspolitische Reformen.

Stefan Bergheim betrachtete hingegen die Emotionen Glück und Lebenszufriedenheit. Vor dem Hintergrund, dass fast alle OECD-Staaten einen hohen materiellen Wohlstand realisiert haben, stelle sich für diese Gesellschaften die Frage, in welche Richtung sie sich weiterentwickeln wollen. Orientierung, so Bergheim, biete die interdisziplinäre Glücksforschung. Dabei unterschieden sich Vorgehensweise und Ergebnisse der Glücksforschung substanziell von denen der Wohlfahrtsökonomik. Anstatt menschliche Verhaltensweisen nur zu beobachten, ließen Glücksforscher die betroffenen Menschen zu Wort kommen – mit dem Ergebnis, dass Glück oder Lebenszufriedenheit empirisch messbar und somit auch vergleichbar seien. Bergheim präsentierte die Befunde einer empirischen Studie von 22 reichen Ländern, die eine ‚glückliche Variante des Kapitalismus' nahelegten. Australien, die Schweiz, Kanada, Großbritannien, die USA, Dänemark, Schweden, Norwegen und die Niederlande sowie in eingeschränkter Form Finnland und Neuseeland hätten ihre Gesellschaften und Institutionen so organisiert, dass die für die Lebenszufriedenheit der Menschen wichtigen Bedingungen gegeben seien. Die Eigenschaften der glücklichen Variante sind unter anderem hohe Beschäftigungsquoten Älterer, große wirtschaftliche Freiheit, niedriger Ar-

beitsplatzschutz, eine hohe Geburtenrate sowie ein hohes Vertrauen in Mitmenschen.

Mit dem Einfluss von Vertrauen auf wirtschaftspolitische Reformprozesse setzte sich abschließend *Friedrich Heinemann* ausführlicher auseinander. Dass Vertrauen eine zentrale Rolle für wirtschaftliche Prozesse spiele, sei hinlänglich bekannt: Vertrauen senke Transaktionskosten, es löse Kooperationsprobleme und es erzeuge Glaubwürdigkeit bei Ex-ante-Entscheidungen. Dementsprechend komme Vertrauen eine zentrale Rolle im Reformprozess zu. Allerdings sei diese Funktion noch nicht empirisch untersucht worden. Mithilfe des World Values Survey schließt Heinemann diese Lücke. Seine Untersuchung belege, dass *allgemeines* Vertrauen die Durchführung von politischen Reformen erleichtere. Sie zeige aber auch, dass Vertrauen in bestimmte Organisationen und Institutionen, wie zum Beispiel in Parlamente, Gewerkschaften, Firmen oder das Rechtssystem, als sehr ambivalent einzustufen sei. Die Ursache hierfür sieht Heinemann in verschiedenen Vertrauenskategorien. Während allgemeines Vertrauen in Mitmenschen auch für einmalige Reformsituationen brauchbar sein könne, scheinen Fragen nach Vertrauen in Organisationen und Institutionen das *Reziprozitätsvertrauen* zu aktivieren, also nur für Reformen bei mehrfach wiederkehrenden Situationen anwendbar zu sein.

Reformprobleme öffentlicher Deregulierung und des Gesundheitssystems

Zunächst referierte *Sarah Jamil* über die verschiedenen Vorteile von ‚Public-Private Partnerships' (PPP) und setzte sich kritisch mit deren Finanzierungsaspekten auseinander . Anhand eines historischen Überblicks über öffentlich-private Partnerschaften arbeitete sie heraus, dass PPP kein neues Konzept seien. Sie hob sowohl die politische Dimension von PPP als auch deren Wirkung auf den öffentlichen Haushalt hervor, um zu zeigen, dass PPP nicht immer die optimale Beschaffungsalternative seien. Mithilfe eines formalen Modells machte sie deutlich, dass es bestimmte Bedingungen gebe unter denen PPP vorzuziehen sind und andere unter denen herkömmliche öffentliche Bereitstellung zu empfehlen sei. So zeige sich, dass PPP keinesfalls immer als schlecht zu bewerten seien. Ihre Vorteilhaftigkeit, das heißt in erster Linie die kurzfristig geringere Belastung der öffentlichen Haushalte, berge für die Politik die Gefahr einer inflationären Umsetzung dieser Beschaffungsvariante und zwar auch in Fällen in denen öffentliche Bereitstellung vorzuziehen wäre. Den Abschluss bildete die Empfehlung, Verfassungen so zu gestalten, dass Politiker, gerade wegen ihres Informationsvorteils gegenüber Bürgern PPP nur dann umsetzen, wenn es das Regelwerk vorsieht.

Eva Traut-Mattausch referierte anschließend über das Empfinden von Opfersensitiven in Bezug auf Reformen am Beispiel der Gesundheitsreform und der Studiengebühren. Im Vordergrund stand die These, dass es negative Reaktionen auf Reformen gebe, die sich in antisozialem Verhalten äußern könnten. Dies trete insbesondere dann auf, wenn Reformen als illegitime Freiheitsbeschränkung erlebt würden. Die Folge sei eine emotionale Reaktion, die darauf gerichtet sei, diese Einschränkung zu revidieren. Gegenstand der Untersuchung war die Frage, ob es Personen gibt, bei denen diese Sensitivität aufgrund ihrer Persönlichkeit öfter auftritt. Hierzu wurde zunächst analysiert, ob es überhaupt eine Sensibilität für Ungerechtigkeit gibt. Befund der Untersuchung war, dass das Empfinden von Reformen auf die Ungerechtigkeitssensibilität zurückgehe. Nutznießer von Reformen befürworteten eher prosoziales Verhalten, während ‚Verlierer' die Reform als illegitime Freiheitsbeschränkung empfänden, was häufig in antisozialem Verhalten kanalisiert werde.

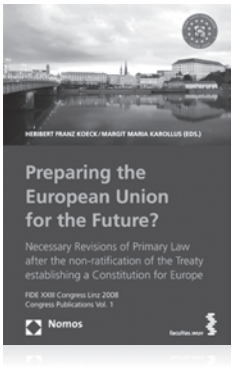
Fazit

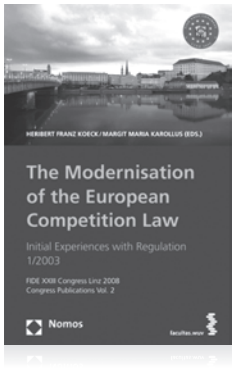
Die Vielzahl der vorgestellten Themen verdeutlichte eindrücklich die Notwendigkeit interdisziplinärer Forschung über Fragen zum Reformbedarf in Europa. Die Vorträge machten deutlich, dass, um den politischen Prozess in die ökonomische Analyse zu integrieren, es

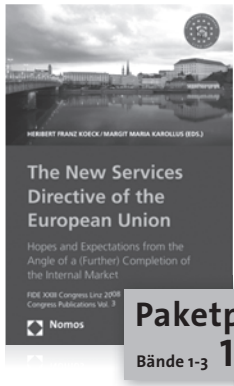
der nachhaltigen Erweiterung rein ökonomisch orientierter Modelle bedarf. Dabei stellt insbesondere der Dialog zwischen Ökonomie und Psychologie eine vielversprechende Forschungssynthese dar, um zu realitätsnahen Erkenntnissen über Reformprozesse zu gelangen. Denn nur durch die Formulierung von ökonomischen Modellen, welche über die wohlfahrtstheoretische Perspektive hinausgehen, wird es gelingen, eine hinreichend verlässliche Abbildung der Realität zu leisten. Hierzu bedarf es aber insbesondere einer besseren psychologischen Fundierung der tatsächlichen Handlungsmotive wirtschaftlicher und politischer Akteure, um geeignete wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen zu formulieren.

FIDE XXIII Congress

Herausgegeben von Heribert Franz Koeck und Margit Maria Karollus







Paketpreis
Bände 1-3 **198,€**

Preparing the European Union for the Future?
Congress Publications Vol. 1
2008, 410 S., brosch., 79,– €,
ISBN 978-3-8329-3344-9

The Modernisation of the European Competition Law
Congress Publications Vol. 2
2008, 521 S., brosch., 79,– €,
ISBN 978-3-8329-3345-6

The New Services Directive of the European Union
Congress Publications Vol. 3
2008, 428 S., brosch., 79,– €,
ISBN 978-3-8329-3346-3

TIPP

Band 1-3
Congress Publications Vol. 1-3
2008, 3 Bände, 1.421 S., brosch., 198,– €,
ISBN 978-3-8329-3347-0

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

Nomos

TAGUNG

Die europäische Wettbewerbskontrolle nach der Reform: Chancen und Herausforderungen

*Ingo Schorlemmer und Joß Steinke**

Glaubt man einschlägigen Autoren, [1] fand am 1. Mai 2004 in Europa eine Revolution statt. An diesem Tag traten die Verordnung 1/2003 des Rates [2] sowie mehrere begleitende Bekanntmachungen in Kraft – ein Paket der Europäischen Union, das die europäische Wettbewerbspolitik modernisieren sollte. An die Stelle der bislang zentralistisch organisierten Wettbewerbskontrolle durch die Europäische Kommission trat ein stärker dezentral ausgerichtetes System, bei dem die nationalen Kartellbehörden eine größere Rolle spielen. Sie dürfen fortan europäisches Recht direkt anwenden, inklusive der Möglichkeit, Unternehmen oder ganzen Unternehmensgruppen Ausnahmen von den kartellrechtlichen Bestimmungen nach Art. 81 Abs. 3 EG-Vertrag zu gewähren. Bislang hatte dieses Recht allein die Kommission. Außerdem erlosch das Anmeldesystem für Absprachen zwischen Unternehmen sowie für Fusionen, das zu einer Überlastung der Kommission geführt hatte. Um die Kohärenz der Entscheidungen unter EG-Recht sicherzustellen, schufen Kommission und Mitgliedstaaten das „European Competition Network" (ECN), das sich aus der Generaldirektion Wettbewerb sowie den 27 nationalen Kartellbehörden der Mitgliedstaaten zusammensetzt.

The European Anti-Trust Rules – The 2003 Reform and Its Consequences

Internationaler Workshop des Instituts für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI)

Mit Unterstützung des Bayerischen Hochschulzentrums für Mittel-, Ost- und Südosteuropa (BAYHOST), der Dr. German Schweiger Stiftung, der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) sowie der Europäischen Kommission

Nürnberg, 7./8. März 2008

Wissenschaftliche Leitung:
Prof. Dr. Roland STURM, Universität Erlangen-Nürnberg

Introduction: The 2003 reform of European anti-trust policies – a social science perspective
Prof. Dr. Roland STURM, Universität Erlangen-Nürnberg

Recent discussions in competition policy after Council Regulation 1/2003
The more economic approach in European competition policy
Prof. Dr. Justus HAUCAP, Universität Erlangen-Nürnberg; Mitglied der Monopolkommission

* Dipl.-Pol. Ingo Schorlemmer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-finanzierten Forschungsprojekt „Netzwerke in der europäischen Kartellkontrolle", Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
Dipl.-Pol. Joß Steinke, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-finanzierten Forschungsprojekt „Netzwerke in der europäischen Kartellkontrolle", Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

1 Lee McGowan: Europeanization unleashed and rebounding: assessing the modernization of EU cartel policy, in: Journal of European Public Policy 6/2005, S. 986-1004; Kris Dekeyser/Maria Jaspers: A New Era of ECN Cooperation, in: World Competition 1/2007, S. 3-23.

2 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrages niedergelegten Wettbewerbsregeln, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 001 vom 4. Januar 2003, S. 1-25.

Knapp vier Jahre nach der Reform fragte ein internationaler Workshop an der Universität Erlangen-Nürnberg nach den Konsequenzen dieser ‚Revolution'. Wie funktioniert das Netzwerk der europäischen Kartellbehörden angesichts divergierender Verständnisse von Wettbewerb? Welche Erfahrungen haben nationale Kartellbehörden aus den alten und den neuen Mitgliedstaaten mit der Reform gemacht? Und was bedeuten die aktuellen Diskussionen um den ‚more economic approach' und eine private Kartellrechtsdurchsetzung für die europäische Wettbewerbspolitik?

Roland Sturm entwarf zu Beginn des Workshops mögliche Zukunftsszenarien des ECN. Ausgehend vom Status quo stellte er ein Szenario, in dem sich die Zusammenarbeit weiter verbesserte, einem Szenario mit einer Verschlechterung gegenüber. Bislang zeichne sich das Netzwerk durch einen Diskurs über Fälle, durch informelle Kontrolle und Verhandlungen und auf Kooperation basierende Steuerungsformen aus. Solle die Reform tatsächlich so funktionieren, wie das im Modernisierungspaket angelegt sei, müsse nun das Ziel sein, eine gemeinsame Wettbewerbskultur zu erreichen. Eine solche würde nicht nur zu einer Kohärenz der Entscheidungen aller am Netzwerk beteiligter Kartellbehörden führen, sondern auch die Kommission entlasten, da sie die einzelnen Entscheidungen nicht mehr überwachen müsse. Bestenfalls könne das Netzwerk sich selbst steuern. Rückschritte zum bisher Erreichten würden hingegen dazu führen, dass das Netzwerk lediglich formalisierte Routine anwende und zu einem rein administrativen Netzwerk degeneriere. Die Kommission wäre dann gezwungen, das Netzwerk zentral und machtbasiert zu kontrollieren.

Der ‚more economic approach' – neues Leitbild der europäischen Wettbewerbspolitik?

Die Diskussion um den ‚more economic approach' in der Wettbewerbspolitik griff *Justus Haucap* auf. Dieser Ansatz solle vor allem die Qualität der Kartellentscheidungen verbessern, indem mehr Informationen in Betracht gezogen werden als bislang. Neue Erkenntnisse hätten zu einer Neubewertung von bestimmten Handlungsweisen geführt. Es habe sich gezeigt, dass das Verbieten solcher

"More economics" – but "which economics"? On the selection of the "relevant" theories and paradigms
PD Dr. Oliver BUDZINSKI, Universität Marburg

The role of private litigation in the enforcement of European competition law under Regulation 1/2003
Prof. Dr. Andreas FUCHS, Universität Osnabrück

The European Competition Network (ECN) from scientific and practical perspective
The network concept in social sciences and the ECN
Prof. Stephen WILKS, Universität Exeter; Mitglied der britischen Competition Commission

Analyzing the ECN – preliminary results of a research project
Joß STEINKE, Universität Erlangen-Nürnberg

What is behind the ECN? A general evaluation
Dorothe DALHEIMER, Generaldirektion Wettbewerb, Europäische Kommission, Brüssel

ECN in practice: New commitments, new projects, new solidarities – The experience of the Conseil de la Concurrence
Anne KRENZER, Conseil de la Concurrence, Paris

The national anti-trust policy after Council Regulation (EC) No 1/2003
Experiences in Germany
Dr. Konrad OST, Bundeskartellamt, Bonn

Impact on modernisation in the UK – Views from an OFT officia
Steven PREECE, Office of Fair Trading, London

Polish experiences after the 2003/2004 reform
Wojciech DORABIALSKI, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warschau

Experiences in Hungary
József SÁRAI, Gazdasági Versenyhivatal, Budapest

Experiences in the Czech Republic
Dr. Michal PETR, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Brno

Praktiken, die früher negativ gesehen wurden, unter bestimmten Voraussetzungen schädlich sein kann. Der ‚more economic approach' biete neue Methoden, definiere aber auch neue Ziele der Wettbewerbspolitik. Habe der EG-Vertrag den freien und ungestörten Wettbewerb propagiert, betone die Kommission heute Konsumentenwohlfahrt als Ziel. Wettbewerb wäre damit Mittel zum Zweck, eine Entwicklung, die gerade in Deutschland stark diskutiert werde. Haucap zufolge ist die Kernfrage, was in jenen Fällen geschehe, in denen Wettbewerb die Wohlfahrt nicht erhöht oder gerade eine Einschränkung des Wettbewerbs sie erhöht. Haucap fragte auch, bis zu welchem Grad das Einschränken des Wettbewerbs überhaupt noch erlaubt sei. Er sprach sich für differenziertere Regeln aus. Dabei müsse diskutiert werden, wie ausgefeilt die Regeln sein und wie häufig sie sich ändern sollten. Gerade auch weil der ‚more economic approach' eine Effizienzverteidigung zulasse, sei eine Differenzierung der Regeln unerlässlich. Haucap plädierte außerdem für eine Einzelfallprüfung anstelle starrer Per-se-Regeln.

Für mehr Ökonomie in der Wettbewerbskontrolle sprach sich auch *Oliver Budzinski* aus. Es stelle sich jedoch die Frage, was das Ziel von Wettbewerbspolitik sein solle. Kartellrechtliche Entscheidungen in Europa seien schon immer ökonomisch basiert gewesen, nur habe es immer jeweils eine Wettbewerbstheorie gegeben, auf deren Annahmen diese Entscheidungen basierten. Der ‚more economic approach' als moderne Oligopoltheorie könne jedoch als Metatheorie verstanden werden, die zu unterschiedlichen Graden mehrere Wettbewerbstheorien in sich vereine. Harvard School und Chicago School hätten sich stark niedergeschlagen, Ordoliberalismus und die österreichische Schule kaum. Kein Paradigma sei den anderen überlegen. Insofern könne keine Auswahl getroffen werden und im ‚more economic approach' kämen daher unterschiedliche Wettbewerbsparadigmen zum Einsatz.

Eine zweite Diskussion in der europäischen Wettbewerbspolitik fragt, inwieweit die behördliche Kartellrechtsdurchsetzung mit einer privaten ergänzt werden solle. *Andreas Fuchs* schrieb der privaten Kartellverfolgung eine Doppelfunktion zu: Zum einen diene sie dem Schutz individueller Rechte, zum anderen sorge sie für einen ungestörten Wettbewerb. Sie sei besonders wichtig, da sich die Behörden aufgrund begrenzter Ressourcen vor allem auf wichtige und Hardcore-Kartelle konzentrierten. Zudem sei mit der Abschaffung des Anmeldesystems die Ex-ante-Kontrolle weggefallen, was Informationslücken zur Folge habe. Für eine effektive private Kartellrechtsdurchsetzung wäre nach Ansicht von Fuchs eine indirekte minimale Harmonisierung der nationalen Rechtssysteme in Bezug auf private Rechtsmittel notwendig. Fuchs sah allerdings auch einige Schwierigkeiten. Offen seien beispielsweise noch die Fragen, wie Beweise erbracht werden sollen oder wie private und öffentliche Kartellrechtsdurchsetzung koordiniert werden könnten, um Doppelbestrafungen auszuschließen.

Von der Wissenschaft zur Praxis – die Evaluation des European Competition Networks

Der zweite Teil des Workshops stand im Zeichen einer näheren Untersuchung des ECN. *Stephen Wilks* stellte dabei fest, dass innerhalb des Netzwerks deutliche Unterschiede zwischen den Behörden existierten, was an der unterschiedlichen Ausstattung mit Ressourcen abgelesen werden könne. Daraus ließe sich zugleich auf einen unterschiedlich starken Einfluss der einzelnen Behörden schließen. Das ECN kümmere sich weniger um Politikgestaltung als um die Rechtsdurchsetzung. Es bestehe ausschließlich aus gouvernementalen Akteuren, kenne also eine exklusive Mitgliedschaft unter einer soft-law-basierten Führung der Generaldirektion. Zwar gebe es nach Ansicht von Wilks einige Problembereiche in der Zusammenarbeit, etwa bei der Einführung strafrechtlicher Konsequenzen für kartellrechtliche Vergehen, insgesamt funktioniere das ECN trotz vielfältiger zentrifugaler Kräfte gut. Diese Stabilität erklärte Wilks mit dem gemeinsamen Diskurs über eine normative

Basis für eine gemeinsame Wettbewerbskultur und damit, dass die Teilnehmer mithilfe ihrer Partner gegenüber anderen nationalen Akteuren ihre Unabhängigkeit betonen könnten.

Ob es eine gemeinsame Wettbewerbskultur und einen echten Diskurs darüber gebe, daran zweifelte *Joß Steinke*, der die vorläufigen Ergebnisse eines Forschungsprojektes über Netzwerke in der europäischen Kartellkontrolle vorstellte. Dass das ECN informale Kontakte und damit den Austausch zwischen den Behörden vereinfacht habe, bestätigte Steinke. Die neue Qualität der Beziehungen sah er als Erklärung für das Ausbleiben von Konflikten im Netzwerk. Das ECN habe ansatzweise hierarchische Strukturen mit einem starken Netzwerkkern, der von Behörden mit reichlich Erfahrung, Ressourcen und mit einem großen Mitgliedstaat im Hintergrund gebildet werde. Zusätzlich gebe es jedoch kleinere und jüngere Behörden, die besonders aktiv und daher auch einflussreich seien. Dennoch sei ein Gefälle bezüglich des Imports und Exports von Wissen innerhalb des ECN festzustellen. Die Generaldirektion sah Steinke als dominierenden Moderator, als Zentrum des Netzwerks. Die nationalen Behörden antizipierten die Position der Generaldirektion in ihren Entscheidungen, außerdem habe sie einen starken inhaltlichen Einfluss auf das Agenda-Setting. Insgesamt erweise sich das ECN als nützliches Kommunikationsinstrument hinsichtlich Fallverteilung und Informationsaustausch. Jedoch gebe es bislang noch keine Hinweise auf systematisches intraorganisationelles Lernen. Das ECN schöpfe sein Potenzial, eine gemeinsame Wettbewerbskultur zu schaffen, noch nicht aus.

Nach der wissenschaftlichen Betrachtung kamen die Praktiker zu Wort. *Dorothe Dalheimer* stellte den Erfolg des ECN bei der gemeinsamen Verfolgung von europaweiten Kartellen heraus. Sie wies darauf hin, dass die Diskussionen unter den ECN-Behörden zwar durchaus, wie von Sturm und Steinke argumentiert, vor dem Hintergrund einer Hierarchie stattfänden. Letztlich würden sich aber stets die überzeugendsten Argumente durchsetzen. Dalheimer berichtete, dass die Kommission das ECN als Erfolgsmodell betrachte. Das gelte auch für die Gesamtreform im Zuge der Verordnung 1/2003. Die vor der Umsetzung befürchteten negativen Folgen seien ausgeblieben. So habe es auch keine Klagewelle gegeben. Zwar seien vermehrt Fälle vor das Europäische Gericht erster Instanz getragen worden. Insgesamt sei dieser Anstieg jedoch im Rahmen geblieben.

Auch für *Anne Krenzer* hat sich das ECN als ein sehr nützliches Instrument der Kooperation zur Angleichung nationaler Vorgehensweisen und Verfahrensregeln erwiesen. Das ECN schaffe neue Verpflichtungen (beispielsweise Informationspflichten), die den Weg in Richtung Kohärenz ebneten, und fördere die Solidarität, beispielsweise indem Untersuchungen im Auftrag von anderen Behörden durchgeführt werden. Auch neue Projekte seien wichtig, erklärte Krenzer. So nutze das ECN die Erfahrungen nationaler Kartellbehörden zur ‚weichen Harmonisierung' ihrer Verfahrensregeln in den Arbeitsgruppen des Netzwerks. Ziel sei es, ‚best practices' und ‚benchmarks' zu identifizieren und die eigene Behörde daran zu messen. Diese Möglichkeit werde immer öfter genutzt, der Aufbau einer gemeinsamen einheitlichen Politik komme dadurch gut voran.

Informelle Kontakte spielen die entscheidende Rolle

Im dritten Teil des Workshops standen die Erfahrungen der nationalen Kartellbehörden mit der Reform im Mittelpunkt. *Konrad Ost* bezeichnete das neu eingeführte ECN als ein Werkzeug der effektiven Kartellrechtsdurchsetzung und betonte den großen Nutzen des Netzwerks, um informelle Kontakte zu knüpfen und darüber Informationen unkompliziert auszutauschen. Gleichzeitig kritisierte er, dass viele Behörden mit zu wenig Personal ausgestattet seien. Käme auf diese eine steigende Zahl von Anfragen aus dem ECN zu, be-

stünde die Gefahr einer ‚ECN-Müdigkeit'. Bezüglich der Diskussionen um neue Ziele und Methoden in der Wettbewerbspolitik verdeutlichte er eine eher skeptische Haltung des Bundeskartellamts. Aus seiner Sicht lassen sich die nationalen Behörden nicht einfach von der Kommission dominieren. Für ihn ist die Generaldirektion nur ein primus inter pares innerhalb des ECN. Ost relativierte auch die Befürchtungen, die es im Vorfeld der Reform in Bezug auf die Kompetenzen der Generaldirektion gegeben hatte. Nach Art. 11 Abs. 6 der Verordnung 1/2003 darf diese ein Verfahren an sich ziehen, woraufhin die nationale Behörde ihre Zuständigkeit verliert. Einen solchen Fall habe es bislang nur ein einziges Mal gegeben.

Auch *Steven Preece* betonte die gute Kooperation innerhalb des ECN. Positiv sah Preece die ECN-Arbeitsgruppen, die eine gute Möglichkeit zum Austausch und zur Verständigung über die Art und Weise der Zusammenarbeit böten. Zudem hätten die nationalen Behörden über die Arbeitsgruppen größere Chancen, die Richtung der Wettbewerbspolitik zu beeinflussen. Das britische Office of Fair Trading habe kaum Anpassungsprobleme an die neuen europäischen Regeln gehabt. Preece begründete dies mit dem Competition Act von 1998, der das britische Recht dem europäischen bereits angeglichen habe. Schwierigkeiten bereite es, festzustellen, ob ein Fall Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handel habe – dies ist Voraussetzung für die Anwendung europäischen Rechts. Insgesamt sei die britische Behörde durch die Angleichung an das europäische Recht entlastet worden, weil das Anmeldesystem auch in Großbritannien weggefallen sei. Das Office of Fair Trading sei nun besser in der Lage, eigene Prioritäten zu setzen und sich auf die Fälle mit großer Wirkung zu konzentrieren.

Kartellbehörden der neuen Mitgliedstaaten kämpfen mit hoher Personalfluktuation

Die Erfahrungen der Behörden aus den neuen Mitgliedstaaten standen im Mittelpunkt des letzten Teils des Workshops. *Wojciech Dorabialski* verwies auf den Personalmangel der polnischen Behörde. Es könnten daher nur wenige Sitzungen auf europäischer Ebene besucht werden. Ein großes Problem sei zudem die hohe Personalfluktuation, was auch die Vertreter der ungarischen und tschechischen, aber auch der britischen Kartellbehörden für ihre Ämter bestätigten. In Polen läge der Grund in den vergleichsweise geringen Gehältern. All dies führe dazu, dass Polen eine passive Rolle im ECN spiele. Nur etwa zehn Prozent der Fälle würden bei der Generaldirektion notifiziert, was vor allem daran liege, dass das polnische Wettbewerbsrecht mit dem europäischen Recht identisch sei und es daher in den Entscheidungen kaum Unterschiede gebe. Zwar profitiere die Behörde vom Informationsaustausch im ECN. Gleichzeitig würden jedoch die umfassenden Informationspflichten in der Anwendung der Art. 81 und 82 EG-Vertrag die Verfahren verlangsamen.

Das ungarische Wettbewerbsrecht, berichtete *József Sárai* , habe sich schon bei seiner Implementierung 1990 stark am europäischen Recht orientiert. Nach der Aufnahme in die Reihe der Beitrittskandidaten habe Ungarn eine weitere Angleichung implementiert. Das mit dem Beitritt verbundene Modernisierungspaket von 2004 sei eine große Herausforderung gewesen, weil für die neuen Mitgliedstaaten auch neue Aufgaben entstanden seien, wie etwa die Teilnahme am Advisory Committee. Dafür seien die Lernprozesse, die das ECN erleichterte, von besonderer Bedeutung gewesen. Auch nach dem Beitritt zur Europäischen Union habe es Veränderungen des Wettbewerbsrechts gegeben. So habe Ungarn unter anderem bereits die private Kartellrechtsdurchsetzung eingeführt und sich neue Regelungen für Sektoruntersuchungen gegeben. Insgesamt sei das Ziel der im ECN sehr aktiven ungarischen Kartellbehörde eine fortgesetzte Angleichung des materiellen Rechts, der Verfahrensregeln, der Sanktionen und der Kronzeugenpolitik.

Von einer ganzen Reihe von Problemen bei der Durchsetzung des Kartellrechts in der Tschechischen Republik berichtete *Michal Petr*. Dazu zählten die begrenzten Erfahrungen der tschechischen Behörde und fragwürdige Gerichtsurteile. All dies geschehe vor dem Hintergrund umfassender gesetzlicher Veränderungen in den Jahren nach dem Beitritt und der Einführung neuer, ‚EU-freundlicher' Kronzeugen- und Sanktionsregelungen. Petr berichtete, dass für die tschechische Behörde besonders bei Durchsuchungen von Geschäftsräumen ohne richterliche Verfügung Probleme auftreten könnten und kritisierte die mangelnde Unterstützung der Behörde durch die Polizei. Dennoch habe die Zusammenarbeit im ECN bislang reibungslos funktioniert. Schwieriger gestaltet sich Petr zufolge die Zusammenarbeit mit den Gerichten, vor allem wenn die Behörde nationales und europäisches Recht parallel anwende. Der Rechtsstreit über diese Praxis liege derzeit zur Verhandlung vor dem obersten Gericht.

Fazit

Vorträge wie auch Diskussion verdeutlichten, dass das ECN informelle Kontakte und Informationsaustauschprozesse zwischen den einzelnen Behörden deutlich erleichtert hat. In den Ämtern haben Lernprozesse eingesetzt, in denen das eigene Vorgehen an europäischen Vergleichsmustern gemessen und bewertet wird. Dieses Lernen könnte jedoch von der hohen Personalfluktuation konterkariert werden. Dennoch: Die Reform hat – so darf nach diesem Workshop angenommen werden – das europäische System der Kartellrechtsdurchsetzung effektiver gemacht. Allerdings verweisen unterschiedliche Prioritätensetzungen und abweichende Definitionen dessen, was mithilfe von Wettbewerb erreicht werden soll, auf die Schwierigkeiten, die noch vor uns liegen. Die Diskussion über den ‚more economic approach' könnte zu einer Belastungsprobe werden, weil dieser Ansatz an den Grundfesten des Wettbewerbsverständnisses einiger Behörden rüttelt. Inwieweit die Reform somit tatsächlich zur Generierung und Verstetigung einer gemeinsamen Wettbewerbskultur beiträgt, ist weiter offen. Die enge und unkomplizierte Zusammenarbeit und der rege Austausch der Behörden untereinander könnte jedoch ein erster Schritt hin zu einer gemeinsamen Basis sein.

Nachbarschaften innerhalb der Europäischen Union

Herausgegeben von Ulrich Hufeld, Peter-Christian Müller-Graff und Stefan Okruch

2008, 273 S., brosch., 59,– €, ISBN 978-3-8329-2994-7
(Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 62)

Die Nachbarschaften an den Binnengrenzen der Europäischen Union sind ein interdisziplinäres Thema dauerhafter integrationswissenschaftlicher Aktualität. Der Band ist Ergebnis einer multidisziplinären Konferenz zum Thema.

Nomos

TAGUNG

Binnenmarkt contra kommunales Selbstverwaltungsrecht?

*Uwe Zimmermann**

Der Problemzusammenhang der kommunalen Aufgabenerfüllung im europäischen Binnenmarkt ist ein Thema, das zu den Kernproblemstellungen kommunaler Selbstverwaltung im europäischen Integrationsprozess zählt. Dabei treffen im Grundsatz gleichberechtigte Ansprüche aufeinander, nämlich das Gelingen des europäischen Binnenmarktprojektes und die Gewährleistung und Erbringung von örtlichen Diensten von allgemeinem und allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, der sogenannten kommunalen Daseinsvorsorge. Es müsse um eine ‚funktionsschonende Balance' zwischen diesen Anliegen gehen, betonte *Peter-Christian Müller-Graff* in seiner Einführungsrede.

Kommunale Aufgabenerfüllung im europäischen Binnenmarkt

Christian O. Steger legte dar, dass die verfassungsmäßige Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 des deutschen Grundgesetzes (GG) sowie in den einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassungen das Recht der kommunalen Selbstverwaltung nach gegenwärtigem Meinungsstand nicht europafest absichern könne. Das europäische Vertragsrecht sei bereits wiederholt zu Recht als ‚kommunalblind' bezeichnet worden, was zu einer fortschreitenden europäischen Entmündigung der Städte und Gemeinden in der Ausübung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechtes führe. Dem stünden aber Städte und Gemeinden gegenüber, die gerade in Anbetracht der Vorstellungen des europäischen Binnenmarktwesens als ‚Lebensqualitätsunternehmen' zu sehen seien. Betrachte man die Schutzmechanismen zugunsten der kommu-

Kommunale Aufgaben im Spannungsfeld zwischen Binnenmarkt und Gemeinwohl

1. Freiherr vom Stein Europakonferenz des Arbeitskreises Europäische Integration in Zusammenarbeit mit der Freiherr vom Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften, Stuttgart

Mit Unterstützung der Europäischen Kommission

Stuttgart, 29. Februar/1. März 2008

Wissenschaftliche Leitung:
Prof. Dr . Oscar W. GABRIEL , Präsident der Freiherr v om Stein-Akademie; Uni versität Stuttgart
Prof. Dr. Ulrich HUFELD, Andrássy-Universität Budapest
Prof. Dr . Dr . h.c. Peter -Christian MÜLLER-GRAFF, Vorsitzender des Vorstands des Arbeitskreises Europäische Inte gration; Universität Heidelberg
Prof. Dr. Christian O. STEGER, Stuttgart

Eröffnung
Prof. Dr. Oscar W. GABRIEL, Universität Stuttgart
Prof. Dr . Dr . h.c. Peter -Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Grußworte
Präsident Peter SCHNEIDER, MdL Baden-Württemberg; Präsident des Sparkassenverbandes Baden-Württemberg, Stuttgart
Präsident Roger KEHLE, Geschäftsführender Präsident des Gemeindetages Baden-Württemberg, Stuttgart

Grundlagen
Vorsitz: Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Die Kommunen im EG-Vertrag und im Vertrag von Lissabon
Prof. Dr. Christian O. STEGER, Stuttgart

* Uwe Zimmermann, Beigeordneter für Europa, Wirtschaft, Ländliche Räume und Kommunikation beim Deutschen Städte- und Gemeindebund, Bonn.

nalen Selbstverwaltung, so sei festzuhalten, dass der Goldenstedt-Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes[1] zwar auch zum Ausdruck gebracht habe, dass Art. 23 GG an Art. 28 GG gebunden sei, bis heute das kommunale Selbstverwaltungsrecht in Art. 28 Abs. 2 GG aber keine Schranke für die Entscheidungen und Politiken der Europäischen Union sei. Auch Regelungen die Paragraph 10 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union enthalte sowie die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung seien nicht Gegenstand des europäischen Rechtes.

Der Vertrag von Lissabon biete hier allerdings konkrete Perspektiven für die kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union. So finde erstmals eine ausdrückliche Achtung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes im neuen Art. 4 EU-Vertrag über die nationale Identität der Mitgliedstaaten statt. Zukünftig sichere der Vertrag von Lissabon die kommunale Selbstverwaltung durch eine verbesserte Subsidiaritätskontrolle mit Folgenabschätzungsverfahren auf der europäischen Ebene, aber auch durch die Einbindung der nationalen Parlamente sowie des Ausschusses der Regionen besser ab. Das Subsidiaritätsprinzip als lenkendes Ordnungsprinzip zwischen der Europäischen Union einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits könne freilich nicht zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung wirken, soweit es bei ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Union von vornherein nicht anwendbar sei. Schließlich sei hervorzuheben, dass die Europäische Union im neuen Art. 3 EU-Vertrag nun nicht mehr alleine auf die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, sondern auf eine „soziale Marktwirtschaft“ verpflichtet werde.

Heinrich Haasis hob aus der Sicht der Sparkassen hervor, dass es auf der Ebene der Europäischen Union von vornherein kein Grundverständnis für die Strukturen und Inhalte der

Gibt es einen europäischen Maßstab für kommunale Selbstverwaltung? Die politische Bedeutung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 1. September 1988
Dr. Angelika VETTER, Universität Stuttgart

Kommunale wirtschaftliche Unternehmen, ihre Funktion in der sozialen Marktwirtschaft Deutschlands am Beispiel der Sparkassen und die Haltung der Europäischen Kommission zum Sparkassenwesen
Präsident Heinrich HAASIS, Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Berlin

Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht
Prof. Dr. Jost PIETZCKER, Universität Bonn

Innerstaatliche Organisation und Nationale Identität
Vorsitz: Prof. Dr. Oscar W. GABRIEL, Universität Stuttgart

Europäisierung, nationale Verwaltungskulturen und lokale Selbstverwaltung
Prof. Dr. Everhard HOLTMANN, Universität Halle-Wittenberg

Der Grundsatz der nationalstaatlichen Organisations- und Finanzhoheit – Wie weit trägt er im Verhältnis zum Europarecht?
Prof. Dr. Ulrich HUFELD, Andrássy-Universität Budapest

Vertikale Staatsorganisation in Transformationsprozessen
Dr. Jürgen DIERINGER, Andrássy-Universität Budapest

Dinner Speech
Ministerpräsident a.D. Dr. h.c. mult. Erwin TEUFEL

Perspektiven
Vorsitz: Prof. Dr. Ulrich HUFELD, Andrássy-Universität Budapest

Lokale Tätigkeit in der Daseinsvorsorge und deren Binnenmarktrelevanz
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Good Governance, Europäisierung und lokale Demokratie – Einheit oder Widerspruch?
Prof. Dr. Oscar W. GABRIEL, Universität Stuttgart

Akzeptanzprobleme der Europäisierung und Globalisierung in der Bevölkerung
Minister a.D. Dr. Christoph-E. PALMER, MdL Baden-Württemberg; Vorsitzender des Europaausschusses, Stuttgart

1 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 29.10.1993, Aktenzeichen 2 BvR 2203/93.

kommunalen Selbstverwaltungstätigkeit gebe. Auch das deutsche Sparkassenwesen sei in der Europäischen Union nicht verallgemeinerungsfähig. Daher müsse es darum gehen, das System der kommunalen Selbstverwaltung und das Sparkassenwesen als unverzichtbaren Bestandteil dieses Systems in der Europäischen Union offensiv und selbstbewusst zu vertreten. Eine Analyse der Erfolge der Liberalisierungspolitik der Europäischen Union müsse gründlich betrieben werden. So habe beispielsweise die Energieliberalisierung zur Herausbildung von Oligopolunternehmen auf dem Markt geführt, bei denen politische Kontrollmöglichkeiten weitgehend weggefallen seien. Notwendig sei daher eine intensive Diskussion über das Verhältnis von ‚Privat und Staat'. Dabei arbeiteten auch die Sparkassen natürlich grundsätzlich gewinnorientiert, aber sie seien, und dies hob Haasis ausdrücklich hervor, nicht an Gewinnmaximierung interessiert. Renditen seien für die erfolgreiche Unternehmensführung zwar unverzichtbar, aber es müsse nicht um Höchstrenditen gehen. So mache beispielsweise das Regionalprinzip im Sparkassenwesen deutlich, dass es in der Sparkassenorganisation nicht um ein reines Marktmodell gehe. Auf der europäischen Ebene müssten die deutschen Interessen organisiert und gebündelt werden, und es müsse zu einem klaren Bekenntnis zur kommunalen Selbstverwaltung und zum Sparkassenwesen kommen.

Angelika Vetter machte deutlich, dass die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ein maßgebliches Ergebnis der Arbeiten der Ständigen Konferenz der Gemeinden beim Europarat, der Vorläuferinstitution des heutigen Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas beim Europarat, sei. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung umfasst in voller Breite Aspekte der Inhalte und Ausübung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes, so zum Beispiel auch hinsichtlich der kommunalen Finanzausstattung oder der institutionellen Stellung gewählter Kommunalpolitiker. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ist eine völkerrechtliche Konvention des Europarates, die zwischenzeitlich bis auf zwei Ausnahmen von allen Mitgliedstaaten des Europarates verbindlich ratifiziert wurde. Allerdings sind nicht alle ihrer Bestimmungen rechtsverbindlich. Die Charta ist nach dem sogenannten ‚Menüprinzip' aufgebaut, das heißt, dass die ratifizierenden Mitgliedstaaten des Europarates jeweils selbst entscheiden können, welche Bestimmungen Gegenstand ihrer Ratifizierungsgesetzgebung sind.

Vetter thematisierte die Frage, ob über die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ein europäischer Maßstab für das Selbstverwaltungswesen geschaffen worden sei. Diese Frage wurde von ihr verneint, was die bisherigen Wirkungen der Charta angeht. Andererseits betonte sie aber, dass die Charta ein Schlüsselelement sein könne, um zu einheitlichen Standards des kommunalen Selbstverwaltungswesens in ganz Europa zu kommen. Sie verband dies mit der Einschätzung, dass hierüber auch eine erleichterte Steuerung kommunaler Fragen in Europa erreichbar sei. Zudem betonte Vetter, dass eine – unter Beachtung des Subsidiaritätsgedankens – schrittweise Vereinheitlichung oder Annäherung der kommunalen Selbstverwaltungssysteme auch wichtig sein könnte, um die gemeinsame Durchsetzungsfähigkeit der kommunalen Spitzenverbände in Europa zu verbessern.

Der Vortrag von *Jost Pietzcker* war dem aktuellen Thema ‚interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht' gewidmet. Pietzcker formulierte, dass es im Grunde eine ‚Überraschung' sei, dass die interkommunale Zusammenarbeit Gegenstand vergaberechtlicher Überlegungen ist. Allerdings zeigte die von ihm dargestellte Auflistung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes beziehungsweise von Oberlandesgerichten in Deutschland, dass dieser Themenkreis sehr wohl Gegenstand intensiver vergaberechtlicher Überlegungen ist. Ausgangspunkt der Problemstellungen sei die Definition des sogenannten Inhouse-Geschäftes in der Recht-

sprechung des Europäischen Gerichtshofes. Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang vor allem zwei Kriterien definiert, nämlich das sogenannte Kontroll-Kriterium sowie das Kriterium der ‚wesentlichen Tätigkeit' für die Kommune. Pietzcker kritisierte die Rechtsprechung des Gerichtshofes vor allem dahingehend, dass das Kontroll-Kriterium fehl gesehen werde, da die Bedarfsbefriedigung der Kommunen durch Eigengesellschaften falsch gewertet würde. In der Praxis sei zudem Folge der sehr ausdehnenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Inhouse-Konstellation, dass Städte und Gemeinden vielfach Dienstleistungen rekommunalisierten, was im Übrigen auch nicht im Interesse des europäischen Binnenmarktkonzeptes sei. Zur Lösung des Problems schlug Pietzcker vor, vor allem bei Zweckverbandslösungen das Kontroll-Kriterium zu beseitigen, da für dieses in dieser Konstellation kein Regelungsbedürfnis bestehe.

Europäisierung und nationale Verwaltungskulturen

Everhard Holtmann betonte in seinem Beitrag, dass zwar einerseits ein fortschreitender Prozess europäischer Vereinheitlichung zu beobachten sei, andererseits eine einheitliche öffentliche Verwaltung in der Europäischen Union mit Blick auf nationale Identitäten, Verwaltungskulturen und die Heterogenität der Rechtstraditionen aber nicht möglich wäre. Dessen ungeachtet bilde sich jedoch sukzessive ein einheitlicher europäischer Verwaltungsraum heraus, der nicht zuletzt auch von einem gemeinsamen europäischen Informationsraum profitiere. Zu beobachten sei auch, dass die unterschiedlichen Verwaltungstraditionen in den europäischen Staaten unterschiedliche Personal- und Personalentwicklungssysteme einsetzten. Trotz mangelnder europäischer Vereinheitlichung der Verwaltungsstrukturen würden sich europäische Vorgaben mit entsprechenden Verwaltungsimplikationen aber stets an alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union und deren subnationale Verwaltungsebenen richten. Daher seien europäische Vorgaben immer wieder mit den Systemen der kommunalen Selbstverwaltung nicht kompatibel. Holtmann wies allerdings auch darauf hin, dass der Einfluss der nationalen Regierungen auf die europäische Rechtsetzung in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden dürfe, und dass hier ein Ansatzpunkt sein könnte, um die Kompatibilität mit den nationalen Verwaltungskulturen zu verbessern.

Ulrich Hufeld ging in seinem Referat vor allem auf den Konflikt zwischen lokalem und regionalem Steuerrecht mit dem Gemeinschaftsrecht ein. Vor allem der beihilfenrechtlich begründete Vorwurf von unzulässigen Subventionsgewährungen stelle in vielen Fällen einen erheblichen Einschnitt in die nationale und gemeindliche Steuerhoheit dar. Zur aktuell diskutierten Problematik der Zulässigkeit des kommunalen steuerlichen Querverbundes verwies Hufeld auf die Entscheidung des Bundesfinanzhofes zur Übernahme von Dauerverlusten einer selbstständigen Tochtergesellschaft durch die Gemeinde Bedburg-Hau.[2] Hier sei die Absicht des Bundes, zu einer gesetzlichen Lösung des durch diese Entscheidung verursachten Problems in Anbetracht des europäischen Beihilfenrechts problematisch. Nach der beihilfenrechtlichen Grundsatzentscheidung des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache Altmark-Trans[3] müsse es jedenfalls zu einer klaren Unterscheidung zwischen der zulässigen Erbringung von öffentlichen Diensten von allgemeinem Interesse kommen. Das System des steuerlichen Querverbundes könne aber nicht eingesetzt werden für die Querfinanzierung von Einrichtungen, die mehr oder minder dem Bereich der ‚Liebhaberei' zugeordnet werden müssten.

2 Bundesfinanzhof: Urteil vom 22.8.2007, Aktenzeichen I R 32/06.

3 Europäischer Gerichtshof: Vorabentscheidung vom 24.7.2003 (*Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Altmark GmbH*), in: Sammlung der Rechtsprechung S. I-07747.

In den Transformationsprozessen sei, so *Jürgen Dieringer,* festzustellen, dass Europäisierung und Demokratisierung in den Staaten des ehemaligen Ostblocks teils nebeneinander teils aber auch nacheinander abgelaufen seien. Vorbild seien dabei im Regelfall westliche Modelle gewesen. Ein ‚starker Staat' wurde und werde in den osteuropäischen Staaten zum Rückbau der in der Sozialismuszeit begründeten Systeme gebraucht, kollidiere aber andererseits mit den Zielvorstellungen der Europäischen Union. Daher seien die Unvereinbarkeiten von Europäisierung und Herausbildung beziehungsweise Wiederbegründung von nationalen Traditionen mit diesen Anforderungen der Europäischen Union in den ehemaligen Ostblockstaaten besonders ausgeprägt. Nicht zu unterschätzen, so Dieringer, sei zudem der Einfluss europäischer Anforderungen an das staatliche Ebenensystem. Dies gelte zum Beispiel für die Nomenklatur der europäisierten Regionalpolitik (sogenannte NUTS-Nomenklatur), die auf nationaler Ebene eingerichtet und umgesetzt werden müsse, um die europäische Strukturpolitik exekutieren zu können.

Ausblick

Der abschließende Themenblock der Veranstaltung widmete sich schließlich den Perspektiven des behandelten Themas. *Peter-Christian Müller-Graff* verwies auf die nationale Definitionshoheit über die Dienste von allgemeinem Interesse. Gleichwohl kennt das europäische Recht eine ganze Reihe relevanter Vorgaben, die Müller-Graff in vier Hauptkategorien einteilte, nämlich solche, die der Marktöffnung dienen, die den Wettbewerb schützen, regulieren und vor Verfälschung bewahren sollen. Gegenstand des europäischen Binnenmarktrechts sind grundsätzlich ‚wirtschaftliche Tätigkeiten', deren Definition und Abgrenzung aber immer wieder problematisch ist. Maßgebliches Bestimmungsmerkmal ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die Entgeltlichkeit der Tätigkeit beziehungsweise die Frage, ob diese marktseitig im Wettbewerb erbracht werden kann. Auszunehmen von den wirtschaftlichen Tätigkeiten sind nach Müller-Graff hoheitliche und karitative Tätigkeiten. Mit Blick auf den Vertrag von Lissabon und dessen Änderungen an Art. 16 in Verbindung mit Artt. 86 und 87 des EG-Vertrags (neue Artt. 14 sowie 106 und 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) sowie auf das neue Vertragsprotokoll zu den Diensten von allgemeinem Interesse konstatierte Müller-Graff, dass diese Neuregelungen grundsätzlich nichts an der Wettbewerbskonzeption des Binnenmarktrechts änderten.

Oscar W. Gabriel stellte in seinem Vortrag einleitend fest, dass die Kollektivgüterproduktion in einem Mehrebenensystem der Prototyp einer Good Governance sei. Diese sei gerade mit Blick auf den mit der Internationalisierung verbundenen Souveränitätstransfer von grundlegender Bedeutung. Governance diene der Netzwerkbildung von Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Dabei müsse gerade in der Markt-Europäisierung ein Mindestmaß an lokaler Autonomie gewahrt werden, da die Kommunen das wichtigste Element bürgerschaftlichen Engagements seien. Es sei erstrebenswert, ein System der Indikatorenbildung für kommunale Demokratie und Good Governance in der Europäischen Union voranzutreiben. Anhand umfassender empirischer Untersuchungen legte Gabriel dar, dass es einen Zusammenhang zwischen einer funktionierenden kommunalen Demokratie und den Zielsetzungen europäischer Good Governance gibt. Lokale Partizipationsstrukturen und eine hochwertige lokale Dienstleistungsqualität gehen einher mit einer hohen Governance-Qualität. Daher appellierte Gabriel, zum Beispiel die europäische Regionalpolitik stärker zu ‚kommunalisieren', um deren Effektivität zu steigern.

‚Akzeptanzprobleme der Europäisierung und Globalisierung in der Bevölkerung' standen im Mittelpunkt des Beitrags von *Christoph-E. Palmer*, der zahlreiche empirische Befunde zur Akzeptanz Europas in der Bevölkerung vorstellte und erläuterte. In vielen Bereichen,

wie zum Beispiel der inneren Sicherheit und der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, bestünden Erwartungen der Bevölkerung an ein wirksames europäisches Handeln, das zum Teil unerfüllt sei. Andererseits würden die Entscheidungsabläufe in Europa als zu unübersichtlich angesehen, damit einher gehe der Eindruck, in Europa nicht in einem ausreichenden Maße mitbestimmen zu können. Eine erfolgreiche europäische Governance müsse daher Bürgernahe suchen und verwirklichen – und im Mehrebenensystem der Europäischen Union seien die Kommunen und Regionen dafür die natürlichen Ausgangspunkte.

Einen Glanzpunkt der Konferenz setzte *Erwin Teufel* mit einer Dinner Speech über Europa. Teufel spannte einen Bogen von der Begründung und Entstehungsgeschichte der Europäischen Union bis hin zur aktuellen Diskussion über die Verwirklichung von Bürgernähe und Subsidiarität in Europa. Der Mensch müsse im Mittelpunkt eines Europas stehen, das ein Friedensbollwerk als Antwort der europäischen Völker auf die lange währende Zeit kriegerischer Auseinandersetzungen auf unserem Kontinent sei. Zugleich, so Teufel, gelte es wegen des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses mehr zu tun, um Bürgernähe in der Europäischen Union konkret zu verwirklichen. Und gerade die Städte und Gemeinden als die dem Bürger nächste, demokratisch legitimierte Ebene seien dafür ein unverzichtbarer Ansatzpunkt. Jeglicher Subsidiaritätsgedanke müsse von der Gemeinde ausgehen.

Europa grenzenlos

Zusammenarbeit Europäischer Grenzregionen

Bilanz und Perspektiven

Herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen

2008, 145 S., brosch., 18,– €, ISBN 978-3-8329-3389-0

Das Werk bietet aus Sicht der wichtigsten beteiligten Akteure einen Überblick über die Geschichte, Motive, Schwierigkeiten und Chancen in der nachbarschaftlichen Kooperation über die Grenze hinweg. Neben Ergebnissen und Erfolgen eröffnet es einen Ausblick in die Zukunft für Regionen und Gemeinden im „grenzenlosen Europa“.

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

Nomos

ABSTRACTS

Elmar Brok and Martin Selmayr

The 'Treaty of Parliaments' as a Danger to Democracy? On the Evidently Unfounded Complaints of Unconstitutionality Against the Lisbon Treaty

The reform of the EU is hanging on by a thread since the Irish 'No' to the Lisbon Treaty in June 2008. Of all countries, Germany has now emerged as a country in which ratification could be endangered or at least delayed. The reason for this are two constitutional challenges against the German ratification law to the Lisbon Treaty, which are currently pending at the Federal Constitutional Court. The authors show that the new Treaty is in no way a danger to democracy, as suggested by the constitutional court challenges. Instead, because of the numerous parliament-friendly aspects, it rather deserved to be called 'Treaty of the Parliaments'. The authors explain the many ways in which the Lisbon Treaty is strengthening democracy and parliamentarianism in the EU, thereby paving the way towards a more democratic and participatory Union. Against this background, the constitutional challenges against the Lisbon Treaty are – insofar as they are admissible at all – in any case, evidently unfounded.

Hans Stark

The French EU Presidency 2008 – Between Crisis Management and Strategic Planning

France started off its EU Presidency under highly difficult circumstances. For one thing, Paris has set high, maybe too high goals. For another thing, the 'No'-vote of the Irish from the 12th of June 2008 created considerable confusion regarding the further course of the ratification process and the entering into force of the Lisbon Treaty. Initially, both should have been clarified during the French EU Presidency. France has, therefore, to master an EU crisis that resembles the one which the French 'No'-vote of 2005 had provoked. Simultaneously, a lot of decisions have to be prepared in the second half of 2008 that are to be taken in 2009.

Jo Leinen and Jan Kreutz

The Challenge of Participatory Democracy: Civil Society and Direct Democracy in the Lisbon Treaty

The result of the Irish referendum showed again the need for a more democratic and more participatory EU. This presupposes that civil society is involved in agenda-setting, in shaping European policies, their implementation and dissemination. An interinstitutional agreement should be considered that includes guidelines for the dialogue with civil society. It is also necessary that the work of Council and Commission becomes more transparent and that citizens have direct access to EU documents. A great leap forward to participatory democracy will be the petition of European citizens. European citizens will thus be able to influence the political agenda of the EU and take the initiative of inviting the Commission to submit a proposal. In future, the introduction of a European referendum is also imaginable. Yet, this would only further European integration and democratisation of the EU if it will be more than the sum of 27 national referenda.

Sven Hölscheidt

Formal Upgrading – Low Driving Potential: the Role of National Parliaments According to the Lisbon Treaty

The Lisbon Treaty assigns a larger role to national parliaments than the current Nice Treaty. The national parliaments owe this to the European Convention. Yet, will this formally strengthened

role of national parliaments also have an impact on political practices if the Treaty of Lisbon enters into force? The author outlines the tasks of national parliaments and their possibilities of participation in the EU. He comes to the conclusion that the 'tendency towards de-parliamentarisation of the EU' continues.

Elfriede Regelsberger
From Nice to Lisbon – the New Constitutional Offer for the Common Foreign and Security Policy of the EU

Compared to the existing provisions of the Nice Treaty, the Lisbon Treaty offers a remarkable potential to improve the EU's role as a global actor in foreign and security policy. Readers might have pains to find their way through a much more complex and partly repetitive contractual basis but the new text opens ways to improve the visibility, continuity and effectiveness of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). The end of the rotating presidency and its replacement by a more permanent and double-hatted 'face and figure' in the form of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, accompanied by an European External Action Service is key hereof. Permanent Structured Cooperation in the area of the somewhat re-named 'Common' Security and Defence Policy (CSDP, currently ESDP) will turn out as another important tool to improve ESDP-capabilities of those among the 27 who wish to advance quicker than the others. The Irish 'No' will not only prolong the ratification procedure but might also have negative effects for the solution of a number of institutional details the reform debate has been unable to tackle sufficiently so far.

Matthias Oel and Juliane Rapp-Lücke
Preparing Political Decision Making in the EU-27 plus: the Example of European Home Affairs

Within less than three years, the number of EU member states has almost doubled from 15 to 27. New methods of forming political opinions and preparing decision making must be attempted between the European Commission, the member states and the European Parliament, especially with regard to possible further enlargements. Taking European Home Affairs as an example, the authors outline the current processes of political opinion formation inside and outside of the Council. They present, as a possible model for modern preparation of decision making in the EU-27 plus, the 'High-Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', established during the German EU Presidency in the first half of 2007, and its work.

Dieter Plehwe
Transformation of European Governance in the Field of Transport Policy

Studies of European integration rely increasingly on quantitative methods. Quantitative analyses of European law have been used to show that some hypotheses about an excessive transformation of European governance (cooperation instead of hierarchy) are to be rejected, but also to support problematic hypotheses about the Europeanization of policy fields. The development of quantitative methods is just at the beginning and has to cope with serious problems, for example with the data concerning the official EUR-Lex-classification or the various legal instruments of the EU. A systematic analysis of policy fields and the differentiation between different types of legal instruments offer a possibility to improve quantitative analyses and integrate the so far separately analysed perspectives of Europeanization and governance. In this article, the development of European transportation law is examined in order to exemplify the quantitative development of

European law. The author shows how a quantitative analysis of European law may be used to originate hypotheses regarding the heterogeneous transformation of European governance.

Jo Leinen and Jan Kreutz
The Irish 'No' to the Lisbon Treaty: Options for Solving this New Crisis

The Irish 'No' poses a great problem for the EU. On the one hand, the result cannot be ignored, on the other hand, the cooperation of 27 member states and 500 million people cannot be blocked by 862.415 people from one member state. It remains true that the EU is – with the Nice Treaty – not capable of solving the challenges of the 21st century efficiently and effectively. A lot speaks for a second referendum with certain promises and guaranties for Ireland. The debate has to be based, though, on a better understanding of the reasons for the Irish 'No'. To draw consequences of the 'No', measures in communication policy have to be taken and decisions of the EU have to be better suited to the wishes of the people. Furthermore, with regard to the ratification process so far, the ratification method for treaty changes itself has to be questioned.

Wolfgang Wessels
The Debate After 'Ireland': Insisting on Lisbon, Looking for New Alternatives, or Living with Nice?

The controversial and emotional debate on the Irish referendum on the Lisbon Treaty shows a number of different evaluations and strategies. These do not only provide different suggestions, but also a lot of different analyses of the status quo and the developments of the EU. It thus seems reasonable to integrate the variety of opinions in the following schools of thought: Insisting on the Lisbon Treaty, deepening integration in a core Europe, founding a new Europe, and living with the Nice Treaty. The author analyses and evaluates these schools of thought with regard to their explicit and implicit assumptions, expectations and implications. In view of the many sceptical voices, this article advocates a careful consideration that, in the case of a failure of the Lisbon Treaty, a productive – even if compared to the Lisbon Treaty more arduous – life with the Nice Treaty is possible and perhaps necessary.

Heinrich Schneider
'Keep Going!' – or Something Totally New? European Politics After the Irish 'No'

Media and European politicians are worried about the crisis precipitated by the Irish 'No'. But the current crisis is not only made up of the Irish 'No': the Lisbon Treaty does only overcome some of the unresolved problems of the EU. Particularly the succession of insufficient (Nice Treaty) or failed reforms (Constitutional Treaty, Lisbon Treaty) gives reason to consider whether the current strategy is a promising one. Many proposals, though, seem to aim only at dealing with the immediate crisis or at improving the image of the EU. Is this really enough? At least critical observers in academia and media should attempt to come up with new ideas. Without developing new perspectives, the EU will not be able to really find a way out of the current crisis.

Übersetzungen aus dem Deutschen von Jaren Kuchta und Tanja Leppik-Bork.