



Beilage zur Wochenzeitung

DasParlament

6. Januar 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Peter Glotz *Essay*

Die letzte Chance für ein vereintes Europa

Der Kopenhagener Gipfel in realistischer Perspektive

7 Barbara Lippert

Von Kopenhagen bis Kopenhagen:

Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik

16 Frank Decker

Parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell? Der Verfassungskonvent ringt um die künftige institutionelle Gestalt Europas

24 Christian Deubner

Differenzierte Integration: Übergangserscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union?

33 Michael W. Bauer/Ralf Knöll

Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Berliner Freiheit 7
53111 Bonn.

Redaktion:

Dr. Klaus W. Wippermann
(verantwortlich)
Dr. Katharina Belwe
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer

Koredaktion dieser Ausgabe:

Nicole Maschler

Internet:

www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bpb.de

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **DasParlament**
Saar-Blies-Gewerbepark / In der Lach 8,
66271 Kleinblittersdorf-Hanweiler,
Telefon (0 68 05) 61 54 39,
Fax (0 68 05) 61 54 40,
E-Mail: parlament@sdv-saar.de,
nimmt entgegen:

● Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte

● Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **DasParlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;

● Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Mit der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedsländern auf dem Erweiterungsgipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 hat die Europäische Union Geschichte geschrieben. Damit ist endlich den weltpolitischen Veränderungen seit 1989 Rechnung getragen und die Spaltung des Kontinents weitgehend überwunden worden. 2007 sollen noch Bulgarien und Rumänien aufgenommen werden. Der Türkei wurde für Ende 2004 ein Termin für den Beginn von Beitrittsverhandlungen in Aussicht gestellt. In einer ersten Bilanz des EU-Erweiterungsgipfels kommt *Barbara Lippert* zu dem Ergebnis, dass trotz des Erfolges der Erweiterung von 15 auf 25 Länder die EU eine „OSZE-isierung“ in Zukunft verhindern müsse. Bei dieser Größe dränge sich unweigerlich die Frage nach dem inneren Zusammenhalt der Gemeinschaft auf. Der EU stünden harte Verteilungskämpfe über die Agenda 2007 bevor. Deshalb müsse sie sich darüber verständigen, was Solidarität und Lastenausgleich in einer von einem großen Wohlstandsgefälle geprägten Union heiße.

■ Die Regierungschefs sind in Kopenhagen bewusst der Frage nach der Finalität der Europäischen Union ausgewichen. *Peter Glotz* warnt in seinem Essay vor einer Überdehnung der EU. Wenn Worte einen Sinn ergäben, dann könne die Rede eines fortwährenden, umfassenden und unumkehrbaren Erweiterungsprozesses nur bedeuten, dass das Konzept von der Einheit Europas auch die Ukraine und Weißrussland einschließen müsse. Der Autor steht darüber hinaus einer möglichen Aufnahme der

Türkei skeptisch gegenüber. Die EU könne vor einer zukünftigen Handlungsunfähigkeit nur dann bewahrt werden, wenn die Arbeit des EU-Konvents erfolgreich zu Ende gebracht werde. Die Verfassung sei die letzte Chance für eine gemeinsame politische Zukunft Europas. Mit der Frage, welches Modell der Konvent vorschlagen solle, setzt sich *Frank Decker* auseinander. Er diskutiert, ob die zukünftige Gemeinschaft parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell verfasst sein soll.

■ Bei einem Europa der 25 oder bald 30 Staaten drängt sich zwangsläufig die Frage auf, ob die Gemeinschaft in toto die gleichen Integrationsschritte vollziehen kann oder ob es ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten sein soll. *Christian Deubner* geht der Frage nach, ob eine solche differenzierte Integration bloße Übergangserscheinung oder aber Strukturmerkmal einer künftigen EU sei. Der Autor entwirft Zukunftsszenarien differenzierter Integration und verstärkter Kooperation und fragt nach deren Nutzen für die Gemeinschaft.

■ Mit einem praktischen Verfahrensproblem – und zwar der Methode der offenen Koordinierung (MOK) – setzen sich *Michael W. Bauer* und *Ralf Knöll* auseinander. Dieses Verfahren, das die Zusammenarbeit der EU mit den Mitgliedsländern regelt, finde jenseits klar definierter rechtlicher Grundlagen und damit außerhalb der EU-Verträge statt. MOK werde immer häufiger angewandt, um in der EU zu schnellen Problemlösungen zu kommen.

Ludwig Watzal ■

Nach langer, schwerer Krankheit ist Dr. Enno Bartels am 11. Dezember 2002, kurz nach seinem 87. Geburtstag, gestorben. Er gehörte zu den ersten Mitarbeitern der 1952 gegründeten Bundeszentrale für politische Bildung, die damals noch die Bezeichnung „Bundeszentrale für Heimatdienst“ führte. Von 1967 bis 1981 leitete er die Redaktion „Aus Politik und Zeitgeschichte“ und trug wesentlich zur Weiterentwicklung und Reputation dieser Zeitschrift bei. Die wissenschaftliche Darstellung und Analyse gesellschaftlich wie politisch relevanter Themen sowie die Offenheit gegenüber kontroversen Positionen, die durch eine große Anzahl von Autorinnen und Autoren unterschiedlichster wissenschaftlicher Disziplinen repräsentiert werden, ist eine bleibende Herausforderung.

Die Redaktion

Peter Glotz

Die letzte Chance für ein vereintes Europa

Der Kopenhagener Gipfel in realistischer Perspektive

Die europäischen Regierungschefs feiern sich wieder einmal: „Heute ist ein großer Augenblick für Europa“, heißt die Formel dieses Mal. Der Gipfel von Kopenhagen hat die Beitrittsverhandlungen mit Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern abgeschlossen und den Bulgaren und Rumänen versprochen, sie im Jahr 2007 als neue Mitglieder der Europäischen Union willkommen zu heißen. Im Fall der Türkei widerstand man noch einmal dem massiven amerikanischen Druck; man begrüßte nur die „bedeutenden Beschlüsse, die in Bezug auf die nächste Phase der Bewerbung der Türkei um eine Mitgliedschaft gefasst wurden“. Die Rhetorik zeigt aber klar genug, dass es derzeit unter diesen Regierungschefs noch keine Einigung über die Frage gibt, wann Europa sich selbst überdehnt. Denn die Regierungschefs sprechen vom „fortwährenden, umfassenden und unumkehrbaren Erweiterungsprozess“. Wenn Worte eine Bedeutung haben, ist dies das Konzept einer einzigen Einheit für Europa samt Vorderasien, also unter Einschluss der Ukraine und Weissrusslands. Wer die Situation bei den schon zu Beitrittskandidaten ernannten oder demnächst zu ernennenden Staaten kennt, weiss, dass dies alles nur auf eine Freihandelszone hinauslaufen könnte, nie aber auf eine europäische Machtorganisation.

Es lässt sich überhaupt nicht bestreiten, dass der Beitritt der zehn jetzt in Kopenhagen akzeptieren Länder inzwischen unumgänglich war. Die Europäische Union war durch reisende Staatsmänner aus vielen Mitgliedsstaaten, Deutschland voran, auf den „Big Bang“ festgelegt worden. Jedes Zurückweichen im letzten Moment hätte in dem betroffenen Beitrittsland verheerende politische Folgen auslösen können. Deswegen gab es zu der zielstrebigem und technokratisch brillanten Arbeit des Erweiterungskommissars Günter Verheugen keine Alternative.

Gerechterweise muss man auch darauf hinweisen, dass die europäischen Staatschefs in vorletzter Minute die Gefahr witterten, die sie durch ihre eigene Politik heraufbeschworen hatten, nämlich, dass die Erweiterung zum Monstrum, zur entschei-

dungsunfähigen Gremien-Galaxie führen könnte. Der Beschluss von Laeken, der mit dem „Konvent zur Zukunft Europas“ eine Art rudimentärer Konstituante ins Leben rief, war der Versuch, sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen. Die Erweiterung der Europäischen Union, das hatte man erkannt, war ohne Alternative. Gleichzeitig war die Vertiefung der EU in Nizza gescheitert. Dort hatte man zwar einen Vertrag zusammengestellt, dieser sah aber keine Prozeduren vor, mit denen eine Europäische Union mit 25 (oder gar mehr) Mitgliedsstaaten handlungsfähig wäre. Also gab man dem Konvent die Aufgabe, eine „Verfassung“ Europas zu entwerfen, genauer: einer erneuten Regierungskonferenz Vorschläge für eine konsistente Neuordnung der bisherigen Verträge einschließlich einer klaren Kompetenzordnung und einer neuen Architektur vorzulegen. Die Partie ist offen. Die Begeisterungsrufe von Kopenhagen sind nur berechtigt, wenn sie durch einen vom Konvent entwickelten und von den Regierungschefs akzeptierten Verfassungsvertrag flankiert werden, der dafür sorgt, dass sich die Europäische Union vom Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation zur Zeit des Reichdeputationshauptschlusses 1803 unterscheidet.

Am Ende des Jahres 2002 hat es keinen Zweck, über verschüttete Milch zu greinen. Jetzt geht es einzig und allein darum, den Konvent zum Erfolg zu machen. Wie wichtig viele Staaten das nehmen, zeigt die Tatsache, dass Belgien, Spanien, Deutschland und Frankreich ihre Außenminister in diese Konstituante entsandt haben. Der Vorentwurf des Präsidiums des Konvents für solch einen Verfassungsvertrag, den der Konventspräsident Giscard d'Estaing Ende Oktober vorgelegt hat, gibt Anlass zur Hoffnung, dass der Konvent seine Arbeit erfolgreich abschließen könnte. Trotzdem ist es legitim, einen kritischen Blick zurück zu werfen und darauf hinzuweisen, wie risikoreich die Strategie war, die sich seit 1989/90 in der Europäischen Union durchgesetzt hatte.

Die Befürworter einer schnellen und umfassenden Erweiterung der EU hatten immer zwei gute Argumente für sich. Das eine richtete sich auf die bittere Ungerechtigkeit, die darin lag, dass als

Ergebnis des Zweiten Weltkriegs Städte wie Prag, Budapest, Vilna oder Sofia plötzlich zu einer Provinz Moskaus degradiert worden waren. Natürlich gehörten diese Städte und ihre Länder zu dem, was man bis dahin als „Europa“ verstanden hatte. Zum zweiten lässt sich überhaupt nicht bestreiten, dass die viel beredete „Perspektive“, die man früheren Ostblockländern mit dem Versprechen gab, Mitglied der Europäischen Union zu werden, die Demokratisierungsprozesse in diesen Ländern gewaltig beschleunigte, gelegentlich sogar erst ermöglichte. Die Bankensysteme, Wettbewerbsregeln oder Verbandsstrukturen mögen bis heute unzureichend sein. Im Prinzip aber erzwang die europäische Perspektive Grundrechtskataloge und Minima Moralia, die nicht zu Stande gekommen wären, wenn man jene Staaten sich selbst überlassen hätte.

Mit der kühnen Entscheidung, nicht auf Assoziationsabkommen, sondern auf Vollmitgliedschaft für eine große Zahl von Staaten zu setzen, ging man aber auch erhebliche Risiken ein. Die wichtigsten waren nicht wirtschaftlicher Art, obwohl derartige Vereinigungsprozesse – wie die deutsche Wiedervereinigung plastisch zeigt – um vieles teurer zu sein pflegen, als sie kalkuliert werden. Ökonomisch mag das Argument richtig sein, dass die Öffnung des europäischen Binnenmarktes für weitere Partner auf lange Sicht soviel Wachstum produziert, dass die Kosten aufgefangen werden können. Der Kern des Problems liegt vielmehr in der politischen Verarbeitungsfähigkeit einer Europäischen Union, die ja nicht nur aus Integrationisten besteht, sondern der auch viele Länder mit nationalstaatlicher, intergouvernementaler Tradition angehören. Würde die Erweiterung nicht eine gute Gelegenheit sein, alle integrationistischen Elemente abzustreifen und die EU in einen losen Staatenbund mit gemeinsamem Markt zu verwandeln?

Im Übrigen zeigt die Entwicklung der letzten 13 Jahre deutlich: Es gibt zu viele überzeugte Europäer, die weniger eine europäische Machtorganisation als einen Talking Shop, eine übernationale Musterdemokratie, ein neues Athen, eine Art zweiten Europarat wollen. Das ist jene idealistische Tradition, die bei Woodrow Wilsons hochherziger Unkenntnis der europäischen Realität begann, sich im Völkerbund fortsetzte und nach 1989 in vielen feierlichen Tagungen in wunderbaren Barocksälen kulminierte, in denen Außenminister, frühere Dissidenten aus kommunistischen Ländern, professorale Abendländer und linksgrüne Idealisten die „europäische Identität“ beschworen. „Erweiterung und Vertiefung der

Union“, pflegten die Festredner zu sagen, „sind keine Gegensätze, sondern bedingen sich gegenseitig.“ Man redete von Adam Mikewitz, Thomas Masaryk, Graf Coudenhove-Calergi und Jean Monnet. Wer aber die künftige Finanzierung der Agrarpolitik, die Umverteilung der Strukturfonds, die Probleme des Binnenmarkts oder die Koordination der Finanzpolitik in Europa ansprach, wurde zum Banausen gestempelt. Das gab es auch in Kopenhagen. „Was?“, fragten viele Journalisten empört, man rede angesichts der „Geschichte“ über Milchquoten, Hartweizen, Ökopunkte und schadhafte Atomkraftwerke? Viele Europäer werden noch lernen müssen: Es geht immer um Hartweizen und Milchquoten. Einigungen über solche Fragen sind wichtiger als die „Heute ist ein großer Augenblick“-Rhetorik.

Wenn man den Gipfel von Kopenhagen trotzdem gelassen kommentieren kann, liegt das an der Arbeit des Konvents. Die dort versammelten Delegierten des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente, der Regierungen und der Europäischen Kommission – die Vertreter der Beitrittsländer eingeschlossen – mögen mit zögerlichen Grundsatzdebatten begonnen haben. Inzwischen hat ihre Arbeit Fahrt bekommen. Die unfruchtbaren Grundsatzfragen sind abgehakt. Sie lauteten zum Beispiel: Kann es für einen Verbund von 25 Nationalstaaten überhaupt eine „Verfassung“ geben? Wollen wir das „Ding“, wie Timothy Garton Ash die EU genannt hat, zu einem Staatenbund, einem Bundesstaat oder einem „Staatenverbund“ machen? Wollen wir die existierenden Verträge inkorporieren oder partiell oder vollständig aufheben? Seitdem der viel kritisierte Giscard d'Estaing mit seinem Präsidium das berühmte „Skeleton“, den Vorentwurf eines Verfassungsvertrags, vorgelegt hat, steckt der Konvent zutiefst in einer produktiven Diskussion höchst praktischer Fragen. Er hat die Chance, einen in sich konsistenten Entwurf eines zweiteiligen Verfassungsvertrages vorzulegen; einen ersten Teil, der die Struktur des Regierens festlegt, und einen zweiten, der die eher technischen Fragen regelt und hunderte der Bestimmungen aus den alten Verträgen übernehmen dürfte. Nach dem Ende der Konventsberatungen allerdings wird es darauf ankommen, dass eine Regierungskonferenz diesen Verfassungsvertrag akzeptiert. Ob die Regierungschefs sich aufraffen werden, die zweifellos immer übrig bleibenden Bedenken zu überwinden, und ob ihre Parlamente und Völker dies akzeptiert werden, bleibt eine offene Frage.

Dies ist nicht der Ort, die zahlreichen Streitpunkte darzustellen und Kompromissvorschläge zu ma-

chen. Im Prinzip ist klar: Wenn die Europäische Union eine handlungsfähige Einheit werden will, muss sie das Veto an möglichst vielen Stellen abschaffen und Mehrheitsentscheidungen zulassen. Die Legislative wird zwei Kammern haben: Rat und Europäisches Parlament. Die Zuständigkeiten von Mitgliedsstaaten und EU sind klar abzugrenzen, das Parlament muss über die Finanzen, die der EU von den Mitgliedsstaaten zugestanden werden, frei entscheiden können wie jedes nationale Parlament. Nur so kann man einen Zustand überwinden, den ein früherer Kommissionspräsident (Gaston Thorn) einmal mit der resignierten Bemerkung charakterisiert hat: „Regiert wird nicht. Die Kommission schlägt vor, das Parlament drängt, und nichts geschieht.“

Um deutlich zu machen, was für lebensentscheidende Konflikte zur Debatte stehen, seien lediglich drei Probleme herausgegriffen. Es handelt sich um die „Repräsentanz“, das „Gesicht“ der Union, um die Fragen also, wer in diesem Staatenverbund die Initiative haben soll, wer Mitglied werden und wer Nachbar bleiben soll.

Die berühmte Frage Henry Kissingers ist bekannt: „Was ist die Telefonnummer der Europäischen Union?“ Um dieses Problem zu lösen, hat ein prominentes Trio, im Konvent schnodderig „ABC“ (Aznar, Blair, Chirac) genannt, einen problematischen Vorschlag gemacht. Die halbjährige Präsidentschaft des Europäischen Rates solle zu Gunsten einer langfristigen Lösung abgeschafft werden. Warum könne man nicht einen früheren Regierungschef oder Außenminister für eine Zahl von Jahren zum Präsidenten des Europäischen Rates wählen?

Die Absicht ist klar: Wird solch eine „Figur“ geschaffen, ist der Kommissionspräsident zum Staatssekretär herabgestuft. Deshalb der deutsche Gegenvorschlag, den der Bundeskanzler Schröder allerdings schon mit manch öffentlichen Äußerungen in Frage gestellt hat: Der Kommissionspräsident soll vom Europäischen Parlament gewählt werden. Das Problem sieht für Außenstehende harmlos und leicht lösbar aus. Natürlich sind auch Kompromisse denkbar; ein Präsident des Europäischen Rates, der etwa die Kompetenzen des deutschen oder österreichischen Bundespräsidenten hätte, wäre keine Gefahr für die Balance der Institutionen in der EU. Man sollte die Intergouvernementalen aber nicht unterschätzen: Sie wollen die eigentliche Macht beim Europäischen Rat, bei dem nach wie vor einstimmig beschlossen wird. Die kleinen Länder werden dagegen Sturm laufen.

Deutschland wäre gut beraten, sich als Schutzmacht dieser kleinen Länder zu verstehen.

In einem Nationalstaat kann es keine langen Diskussionen geben: Dem Initiativrecht der Regierung muss ein Initiativrecht des Parlamentes gegenüberstehen. In einem Staatenverbund wie der Europäischen Union mit einem komplizierten Gleichgewicht zwischen Europäischem Rat (Rat der Staatschefs), dem Rat (Ministerrat), dem Parlament und der Kommission aber treten gänzlich andere Probleme auf. Bisher hat nur die Kommission ein Initiativrecht; sie gilt im Jargon der EU als „Hüterin der Verträge“. Billigt man – nach dem Vorbild von Nationalstaaten – auch dem Parlament ein Initiativrecht zu, kann man es dem Rat nicht verweigern. Am Ende liefe das auf ein nicht mehr überschaubares Pokerspiel zwischen unterschiedlichen Machtfaktoren hinaus. Auf der Ebene eines supranationalen Verbundsystems ist „Demokratie“ etwas anderes als in Deutschland, den Niederlanden, der Slowakei oder Malta. Es sieht „undemokratisch“ aus; aber wer das Gleichgewicht zwischen großen und kleinen Staaten wahren und die Handlungsfähigkeit des komplizierten Gebildes EU verstärken will, muss die Position vertreten, dass nur die Kommission ein Initiativrecht hat. Den nationalen Administrationen ist das natürlich ein Dorn im Auge. Der Konvent sollte sie zwingen, mit diesem Dorn weiterzuleben.

Wenn alle mit allen verbündet sind, bedeutet das Bündnis nichts mehr. In diesem Sinn ist die NATO, einst eine mächtige Militäralianz, durch uferlose Erweiterungen entwertet worden; künftig wird sich die Supermacht USA die Partner herausuchen, die sie will. Die NATO wird man – wie bei der Militäraktion in Afghanistan – nicht mehr fragen. Wenn sich die EU überdehnt, droht ihr das gleiche Schicksal.

In Kopenhagen wurde dieses Problem am Beispiel der Türkei diskutiert. Die Vereinigten Staaten, die ohnehin kein überragendes Interesse daran haben, dass aus der Europäischen Union eine funktionierende Machtorganisation wird, drängten in stauenswerter Direktheit auf einen Beitrittstermin für die Türkei. Auf der Stelle bildete sich eine bemerkenswerte Koalition zwischen der Supermacht, welche die Türkei als territorialen Flugzeugträger, Energiehafen und Vormacht der Turkvölker stärken will, den intergouvernementalen Europäern, die einen möglichen Beitritt der Türkei für ein gutes Argument halten und es mit der Vertiefung der Union nicht zu weit zu treiben, sowie unversalistisch denkenden, multikulturell fühlenden Idealisten.

Jeder europäische Realist weiß, dass eine Europäische Union, deren demographisch stärkster Staat die Türkei wäre, niemals zu einer gemeinsamen Außen-, Verteidigungs- oder Währungspolitik fände. Auch dabei geht es wiederum nur in dritter Linie um wirtschaftliche Fragen. Es ist richtig, dass das Pro-Kopf-Einkommen der Türken nur 22 Prozent des EU-Durchschnitts beträgt, aber das ist bei den akzeptierten Beitrittskandidaten Rumänien und Bulgarien auch nicht viel anders. Viel entscheidender ist die völlig unbeantwortbare Frage, wie der Konflikt zwischen dem forcierten Laizismus der türkischen Großstädte und dem Fundamentalismus des anatolischen Hinterlands aussehen wird. Man möchte wissen, ob ein einziger der Befürworter eines raschen Beitritts der Türkei sich auch nur drei Tage in einem türkischen Gefängnis befinden wollte. Ist es wahrscheinlich, dass in – sagen wir – fünf Jahren ein in der Türkei lebender Kurde all die Menschenrechte haben wird, die ihm zustehen? Wird es im Jahr 2007 – dieses Jahr wurde mehrfach als Beitrittsdatum diskutiert – möglich sein, in Ankara oder Istanbul öffentlich das zu sagen, was das französische Parlament im vorigen Jahr in einem einstimmigen Beschluss festgestellt hat: Die Vertreibung der Armenier durch die Türken im Jahr 1915 war ein Genozid? Man könnte die Liste dieser Fragen noch lange fortsetzen. Wohlgemerkt: Es geht nicht um die Frage, ob die EU einen muslimischen Staat aufnehmen kann. Die EU ist nicht das Habsburger Reich. Wenn sie aber die Türkei aufnähme, würde sie rasch zu einer Freihandelszone verkümmern. Das mag im Interesse mancher Staaten dieser Welt liegen. Im Interesse der Mitgliedsstaaten der EU liegt es nicht. Die Türkei, aber auch die Ukraine, Weißrussland, Russland sowie nordafrikanische Staaten und Staaten des Nahen Ostens müssen Nachbarn bleiben, zu denen eine besondere Beziehung entwickelt wird. Giscard hat in seinem Vor-

entwurf zu einer Verfassung dafür den Artikel 42 vorgesehen. Den sollte man nutzen.

Schon diese drei Beispiele zeigen, unter welchem Druck der „Konvent zur Zukunft Europas“ steht. Wenn er diesen Druck aushält, liegt das zum einen an den vielfältigen Erfahrungen der Konventsmitglieder, die vieles trennt, eines aber verbindet: Sie wollen nicht umsonst zusammengekommen sein, sie wollen bei der Begründung eines neuen Europa Geburtshilfe leisten. Zum anderen könnte es aber auch an ihrem Präsidenten liegen, dem viel kritisierten, als „Sonnenkönig“ apostrophierten und als autoritär angefeindeten Giscard d’Estaing. Seine bisherige Arbeit bestätigt die Kritiker nicht. Natürlich, der Mann ist ein Franzose, kein beweglicher und voller Kompromisse steckender Luxemburger. Natürlich, er hat französische Vorstellungen von der Würde der Institutionen, die für eine holländische Feministin oder einen österreichischen Grünen nicht akzeptabel sein mögen. Natürlich, er ist mit allen Wassern gewaschen und wird mit Sicherheit versuchen, die Verfassungsbestimmungen, die er für notwendig hält, mit allen legalen und legitimen Mitteln durchzusetzen. Aber wie viele Politiker gäbe es, die so ausgewiesene Europäer sind wie Giscard? Wie viele stünden zur Verfügung, die den Mut hätten, in umstrittenen Fragen so deutlich Farbe zu bekennen wie Giscard beim Problem des Beitritts der Türkei? Wer fällt uns noch ein, wenn wir darüber nachdenken, wer ein Konventsergebnis auf gleicher Augenhöhe mit den Regierungschefs vertreten könnte? Der Konvent ist die letzte Chance für ein vereintes Europa. Vielleicht war es da nicht falsch, einen möglicherweise eitlen und herrschsüchtigen, aber hochkompetenten und durchsetzungsfähigen Mann an die Spitze zu stellen, der nichts sehnlicher wünscht, als mit einem gelungenen Verfassungsvertrag in die Geschichte einzugehen?

Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik

I. Erweiterung – unerhörte Begebenheit oder Routine?

Seit der Gründung der Montanunion gehört die Aufnahme neuer Mitglieder zu den von den europäischen Verträgen vorgesehenen Handlungsoptionen. So ist der auf dem Gipfel in Kopenhagen im Dezember 2002 beschlossene EU-Beitritt von zehn Ländern¹ bereits die fünfte Runde seit der ersten Norderweiterung von 1973. Trotz dieser langjährigen und vielfältigen Erweiterungserfahrungen stellt sich die Aufnahme neuer Mitglieder jeweils als eine „unerhörte Begebenheit“ (Johann Wolfgang Goethe) dar, zumal wenn sie in die Perspektive der „Wiedervereinigung des Kontinents“ (Joschka Fischer) gerückt wird. Für diese Situation und Herausforderung hat die EU keine spezielle Erweiterungs- oder Beitrittspolitik parat, etwa im Sinne anderer Gemeinschaftspolitiken oder auch als Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Vielmehr stellt die Erweiterung eine horizontale, also nicht sektoral abgrenzbare Anforderung dar, die alle Bereiche und Ebenen des EU-Systems betrifft.² Sie bedarf in besonderem Maße der politischen Steuerung und strategischen Führung durch den Europäischen Rat, aber die Erweiterung folgt zugleich der eingeübten Logik der Problembearbeitungs- und Entscheidungsprozesse im EU-Mehrebenensystem.

Aus dieser Konstellation ergeben sich Spannungen zwischen den Ebenen sowie zwischen den Handlungspolen politisch-bürokratischer Routine einerseits und strategisch-innovativen Handelns andererseits.

Der Beitrag entstand im Rahmen des von der Otto Wolff-Stiftung geförderten Projekts „Die EU-Mitgliedschaft mittel- und osteuropäischer Staaten: Probleme, Perspektiven und Strategien der Erweiterung“.

1 Die neuen Mitglieder sind: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern. Beitrittsverhandlungen werden weiterhin mit Bulgarien und Rumänien geführt, jedoch noch nicht mit dem Kandidaten Türkei.

2 Vgl. Ulrich Sedelmeier/Helen Wallace, *Eastern Enlargement. Strategy or Second Thoughts?*, in: Helen Wallace/William Wallace (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 2000, S. 427–460, hier S. 428.

rerseits. Nicht nur die Regierungen und die Öffentlichkeit der Beitrittsländer kritisierten oftmals die Kluft zwischen der positiven Gipfelrhetorik und der dilatorischen Verhandlungspraxis im EU-Alltag. Die unerhörte Begebenheit der Osterweiterung³ und die absehbaren dramatischen Folgen einer Großerweiterung der EU setzten weder revolutionäre noch konsequent reformerische Kräfte in der EU frei. Vielmehr schob die EU zentrale Entscheidungen in Bezug auf ihre Erweiterungsreife immer wieder auf und hielt am Status quo, so weit es ging, fest. Demgegenüber waren die Kandidaten gezwungen, ihre Beitrittsreife in einem enormen Anpassungsprozess bis zum Zeitpunkt der Mitgliedschaft unter Beweis zu stellen.⁴ Unmittelbar nach dem historischen Erweiterungsgipfel von Kopenhagen wird im Folgenden eine erste Bilanz der Erweiterungspolitik vom Kopenhagener Beitrittsversprechen 1993 bis zu Kopenhagen 2002 gezogen.

II. Motive der EU-Erweiterungspolitik

In der Rückschau auf die neunziger Jahre wird deutlich, dass für die EU nicht die wirtschaftlichen Interessen im Zentrum der Entscheidung für die Erweiterung standen. Zwar konnten die allseits erwarteten positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte für alte wie neue Mitglieder⁵ als Argumente für die Erweiterung genutzt werden. In erster Linie stützte die EU ihre Bereitschaft zur Erweiterung aber auf politisch-moralische und zunehmend auch stabilitätspolitische Motive.

3 Ich behandle in diesem Beitrag vor allem den Beitritt der Staaten Mittel- und Osteuropas.

4 Vgl. die Analysen in Barbara Lippert (Hrsg.), *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung*, Bonn 2000.

5 Vgl. Heather Grabbe, *Profiting from EU Enlargement*, London 2001; European Commission, *The economic impact of enlargement*, June 2001, (http://www.europa.eu.in/economy_finance).

1989, als die alte Ordnung im Osten Europas zusammenbrach, verkündete die Gemeinschaft auf dem Straßburger Gipfeltreffen sogleich ihren Anspruch, als das politische und wirtschaftliche Gravitationszentrum auf dem Kontinent zu wirken: ein starkes Europa der Integration im Westen gegenüber einem Europa der Desintegration im Osten. Dieser gesamteuropäische Ordnungsanspruch ging jedoch nicht unmittelbar einher mit der Entscheidung für die Erweiterung. Der Schritt zur Beitritts-offerte war vor allem dem Druck der jungen Demokratien aus Mittel- und Osteuropa zuzuschreiben, die effektiv an die Gründungsmotive der Union appellierten: Damals wie heute gehe es darum, die integrationswilligen Demokratien in einem gemeinsamen Markt und einer politischen Gemeinschaft, die über eigene supranationale Institutionen verfügt, dauerhaft zusammenzuführen, um Frieden, Freiheit und Wohlstand zu sichern und sich als eigenständige politische Kraft in der internationalen Politik zu behaupten. Durch den raschen EU-Beitritt wollten die Reformländer die „Zieltriade“⁶ von Demokratie, Marktwirtschaft und Rückkehr nach Europa international absichern.

Somit stand das an Werte und Ideen rückgebundene Selbstverständnis, mithin die politische Identität der EU auf der Tagesordnung. Ohne Erweiterung, so das Argument in der EU, bliebe die europäische Integration ein Torso. Allerdings befand sich die EG seit Ende der achtziger Jahre in einem weitreichenden Modernisierungs- und Anpassungsprozess, der ganz im Zeichen der Vertiefung stand. Von einer politischen Union, die immer staatsähnlichere Züge annahm, mehr Zuständigkeiten beispielsweise in der Währungs- sowie der Außen- und Sicherheitspolitik erhielt und zugleich ihr immer komplizierteres Verhandlungs- und Mehrebenensystem ausbaute, wurde aber mehr als eine traditionelle Assoziierungspolitik gegenüber den Nachbarn erwartet.

Den Vorwürfen aus den Reihen der Reformländer, der USA, einiger Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit, mit den als Europaabkommen etikettierten Assoziierungsverträgen zu zögerlich zu reagieren, ja sogar ein „ökonomisches Jalta“⁷ und einen

neuen Eisernen Vorhang aufzubauen, begegnete die EU 1993 mit dem – freilich konditionierten – Kopenhagener Beitrittsversprechen. Alle assoziierten europäischen Staaten, die die politischen und wirtschaftlichen Kriterien erfüllen, sollten beitreten können. Die EU wollte insbesondere die Kritik zurückweisen, ein geschlossener Club der reichen Westeuropäer zu sein, der nur die EFTA-Nettozahler (wie 1995 vollzogen) aufnimmt und die armen Vettern draußen vor der Tür stehen lässt. Dies widersprach dem Selbstbild der EU als einer offenen Gemeinschaft für alle Demokratien in Europa. Die EU akzeptierte darüber hinaus auch den moralisch-politischen Anspruch der Mittel- und Osteuropäer auf eine Mitgliedschaft in der EU und interpretierte die Osterweiterung als ein „Gebot historischer Gerechtigkeit“⁸ und als „politische Notwendigkeit und ... historische Chance“⁹.

Diese Form von „rhetorical action“¹⁰ und politisch-normativer Argumentationsweise leitete die EU auf einen Pfad, von dem sie nur mehr schwer abgehen konnte. Auch jene Regierungen, die wie die spanische oder französische deutliche Skepsis gegenüber dem Tempo und Sorgen wegen der Folgen der Erweiterung äußerten, sahen keine Möglichkeit, sich offiziell diesem Pro-Erweiterungskurs der EU zu widersetzen. So machte kein Mitgliedstaat im Erweiterungsprozess von seiner Vetomacht Gebrauch. Der Kopenhagener Formelkompromiss von 1993 war jedoch ein politisches Versprechen ohne Programm und Strategie und vor allem ohne einen ausformulierten Konsens über die interne Lastenteilung sowie die notwendige Tiefe von Politikreformen im Zuge der Erweiterung.

Heute wird die Erweiterungspolitik von den EU-Organen vor allem mit der Zielsetzung begründet, Stabilität in den unmittelbaren Nachbarschaftsraum zu projizieren. Das Stabilitäts- und Pazifizierungsargument hatte angesichts des Kosovo-Kriegs 1999 an breiter Zustimmung in der EU gewonnen und lag den Entscheidungen des Europäischen Rates von Helsinki zugrunde: Sechs weitere Länder wurden in die Beitrittsverhandlungen einbezogen; der Türkei wurde Kandidatenstatus

6 Michael Dauderstädt, *Interessen und Hindernisse bei der EU-Osterweiterung. Die Rolle des „acquis communautaire“*, Politikinformation Osteuropa Nr. 98 der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2002, S. 6.

7 Jacek Saryus-Wolski, *The Reintegration of the Old Continent: Avoiding the Costs of Half-Europe*, in: Simon Bulmer/Andrew Scott (Hrsg.), *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford-Cambridge 1994, S. 19–28, hier S. 20.

8 Gerhard Schröder, Rede des Bundeskanzlers vor dem Sejm, 6. Dezember 2000 in Warschau (<http://www.botschaft-polen.de/reden/schr061200s.html>).

9 Europäischer Rat von Madrid, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 16. Dezember 1995, Punkt III A.

10 Frank Schimmelfennig, *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union*, in: *International Organization*, (2001) 1, S. 47–80, hier S. 68.

zuerkannt, und auch die Länder des westlichen Balkans erhielten eine Beitrittsperspektive. Die geostrategische Zielrichtung und Motivation der Erweiterungspolitik war allerdings bei einigen Mitgliedstaaten, wie etwa Großbritannien und auch Deutschland, schon Anfang der neunziger Jahre stark ausgeprägt. Mit der Entscheidung von Helsinki wurde aber möglicherweise ein Paradigmenwechsel von der integrations- zur außen- und stabilitätspolitischen Raison der Union eingeleitet, der als Hypothek für die EU-25 nachhaltige Bedeutung haben kann.¹¹

III. Motoren und Architekten der Erweiterungspolitik

In der Erweiterungspolitik sind die Mitgliedstaaten gemäß dem Beitrittsartikel 49 des EU-Vertrages die „Herren“ des Geschehens. Die Funktion des Leitliniengebers haben vor allem die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat ausgeübt. Zu nennen sind hier die Weichen stellenden Entscheidungen von Kopenhagen 1993, die Verabschiedung einer Heranführungsstrategie auf dem Gipfel von Essen 1994, der Startschuss für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen auf dem Gipfel in Luxemburg 1997, die Entscheidungen des Gipfels von Helsinki 1999 und schließlich der historische Erweiterungsgipfel von Kopenhagen. Damit hat der Europäische Rat jeweils Zielvorgaben und Vorfestlegungen getroffen, die der Erweiterungspolitik Dynamik und Richtung gaben.

Im Europäischen Rat sind darüber hinaus die Fäden von Erweiterungs- und Vertiefungspolitik zusammengelaufen. Hier lagen zugleich die größten Schwächen der Erweiterungspolitik. Denn die Konsensentscheidungen des Europäischen Rates blieben immer Stückwerk: Ein Gesamtkonzept für die institutionellen und politischen Reformen einerseits und die Erweiterung andererseits konnte wegen der unterschiedlichen aktuellen und sektoralen Interessen sowie der divergierenden europapolitischen Strategien und Zukunftsvorstellungen unter den Mitgliedstaaten nicht in Angriff genommen werden. Deshalb musste die Erweiterungspolitik seit 1993 in vielen oftmals hart umkämpften inkrementalistischen Schritten entwickelt und vorangetrieben werden. Dazu waren immer wieder

Entscheidungen auf höchster Ebene notwendig, die maßgeblich von der Kommission Santer und Prodi vorbereitet wurden. Auch diejenigen Mitgliedstaaten, welche die politisch-normative Dimension der Erweiterung anerkannten, verfolgten ja zugleich ihre Interessen an der Vertiefung oder ihr Interesse, den verteilungspolitischen Status quo aufrechtzuerhalten. So war zum Beispiel nur die deutsche Bundesregierung sowohl ein starker Verfechter der Erweiterung als auch der Vertiefung der Integration, was eine strategische Koalitionsbildung für die Erweiterung über Großbritannien und die skandinavischen Länder hinaus deutlich erschwerte. Deshalb drohte das Momentum für die Fortsetzung der Erweiterungspolitik auch immer wieder zu verflachen.

Von Kopenhagen bis Kopenhagen hat die Kommission als Motor der Erweiterung gewirkt. Sie hat ihre traditionell vielfältige Rolle im Erweiterungsprozess ausgebaut und politisch akzentuiert. Schon unter Präsident Jacques Delors erkannte sie mit Blick auf den Sonderfall der Eingliederung der neuen Bundesländer die Katalysatorfunktion der Osterweiterung für die beschleunigte Entwicklung der Politischen Union. Die Kommission war somit der Gralshüter der Doppelstrategie von Vertiefung und Erweiterung. Der Vertiefung wurde freilich in der Praxis die (zeitliche) Priorität zugewiesen. Die Kommission war zudem der Architekt der Heranführungsstrategie und hat auf beispiellose Weise den Vorbereitungs- und Anpassungsprozess in den Beitrittsländern begleitet, überwacht und dirigiert. In dieser Hinsicht wurden mit den jährlichen Fortschrittsberichten, den Beitrittspartnerschaften und den nationalen Umsetzungsplänen, den Twinning-Programmen zur Entsendung von Langzeitberatern aus den Mitgliedstaaten in die Beitrittsländer sowie mit dem Ausbau der Förderinstrumente PHARE, ISPA und SAPARD neue Instrumente und Strategien in die Erweiterungspolitik eingeführt. Der personelle, administrative und politische Aufwand, mit dem die Kommission unter Kommissar Verheugen und auch die Mitgliedstaaten die Heranführungsstrategie betrieben, signalisierte das Ausmaß der noch mangelhaften Beitrittsfähigkeit der Kandidatenländer, aber auch das Bestreben der EU, „perfekte Mitgliedstaaten“¹² zu erziehen. Der effektive Beitritt wird aber den Abschied vom Paternalismus der Kommission mit sich bringen müssen. Ihre Ambitionen, durch Schutzklauseln hinsichtlich des Binnenmarktes und

11 Vgl. Werner Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 1999/2000, in: ders./Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Bonn 2000, S. 13–24, hier S. 20f.

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

Programme zur Steigerung der administrativen und institutionellen Kapazitäten der neuen Mitglieder diese Politik über den Zeitpunkt des Beitritts hinaus fortzuführen und als Hüterin der Beitrittsverträge¹³ die Implementation streng zu kontrollieren, werden zunehmend auf Widerstände der dann gleichberechtigten neuen Mitglieder stoßen.

Das Europäische Parlament spielt traditionell keine Hauptrolle in der Erweiterungspolitik, sondern folgte weitgehend den Zielvorgaben und Strategien des Europäischen Rates und der Kommission. Es begleitete jedoch intensiv, vor allem durch seinen Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten unter dem Vorsitz von Elmar Brok, sowohl die Arbeit der EU-Institutionen als auch die politische und wirtschaftliche Entwicklung in den Kandidatenländern.¹⁴ Geschickt hat die Kommission die Forderung des Europäischen Parlaments vom November 2000 aufgegriffen, wonach die neuen Mitglieder an den Europawahlen im Juni 2004 teilnehmen sollen. Mit der entsprechenden Proklamation des Europäischen Rates in Göteborg im Juni 2001 wurde die jahrelange Debatte über ein Datum für den Beitritt beendet. Die Entwicklung der öffentlichen Meinung blieb über den gesamten Verhandlungszeitraum sehr zurückhaltend. Besonders krass ist die Ablehnung der Erweiterung in Frankreich. Dort sowie in Deutschland, Österreich und Großbritannien liegt die Zustimmung zur Erweiterung unter dem EU-Durchschnitt.¹⁵ Vom Sinn und den Chancen der Erweiterung müssen die Unionsbürgerinnen und -bürger noch überzeugt werden.

IV. Verfahren und Kriterien des Beitritts

Die EU-Akteure agierten in einem komplexen Umfeld und unter neuen oder zugespitzten Bedingungen. Zu verweisen ist zunächst auf die Zahl von dreizehn Bewerberländern¹⁶, dann auf die besonderen postkommunistischen Problemlagen

13 Vgl. Kommissar Verheugen am 9. Oktober 2002 vor dem Europäischen Parlament, SPEECH/02/462, S. 4.

14 Vgl. zuletzt Europäisches Parlament, Bericht zur Erweiterung, A5-0371/2002 (endg.), 7. November 2002.

15 Im Frühjahr 2002 sprachen sich im EU-Durchschnitt 50% für und 30% gegen die Erweiterung aus, vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer, Bericht Nr. 57, Brüssel, September 2002.

16 Vgl. U. Sedelmeier/H. Wallace (Anm. 2).

der Staaten Mittel- und Osteuropas sowie auf deren relative Armut¹⁷ und wirtschaftliche Modernisierungsrückstände. Schließlich sind die einmalig hohen Anforderungsqualitäten des aktuellen *acquis communautaire* und die Bestrebungen der EU zu nennen, parallel zur Erweiterung die Reform und Vertiefung der europäischen Integration in politischen und institutionellen Kernbereichen voranzutreiben.

Die Kopenhagener Beitrittskriterien haben zu transparenten und objektivierten Bewertungsverfahren beigetragen und boten ein stabiles, immer wieder verfeinertes Prüfraster, das vor allem in den seit 1998 jährlich vorgelegten Fortschrittsberichten der Kommission Anwendung fand. Die Erfüllung der politischen Beitrittskriterien war die Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen; die Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien zum Beitrittsdatum (funktionsfähige Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit) sind Voraussetzung für den Abschluss der Verhandlungen. Das *Acquis*-Kriterium (volle Übernahme des Besitzstandes, also von rund 14 000 Rechtsakten) wird nur eingeschränkt zum Beitrittszeitpunkt erfüllt, wie die große Zahl Übergangsregelungen signalisiert. Zwar konnte die EU die Durchführung von freien Wahlen und den reibungslosen Wechsel von Regierung und Opposition in den Kandidatenländern beobachten; sie konnte makroökonomische Eckdaten der 13 Kandidaten heranziehen und vergleichen, die Rechtsharmonisierung überprüfen und stichprobenweise auch den Vollzug von EG-Recht kontrollieren – letztlich musste sie jedoch eine politische Entscheidung über die Beitrittsreife jedes einzelnen Kandidaten treffen. Damit hat sie auch eine Prognose zur politischen und wirtschaftlichen Konsolidierung der künftigen Mitglieder gestellt. Zwar brachte die EU das Prinzip der Differenzierung bei der individuellen Bewertung der Länder zur Geltung. Je länger jedoch der Verhandlungsprozess dauerte und je mehr einzelne Länder, wie etwa Polen, die Slowakei, Lettland oder Litauen, ihren ursprünglichen Rückstand aufholen konnten, desto weniger wurde die tatsächliche Trennschärfe und Zielgenauigkeit der Beitrittskriterien in Bezug auf das Feld der ersten zehn Kandidaten getestet. Deren Abstand zu Bulgarien und Rumänien war hingegen offenkundig und politisch nicht kontrovers.

17 2001 lag das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf der zehn mittel- und osteuropäischen Kandidaten bei 43,1% des Durchschnitts der EU-15 (in Kaufkraftparitäten). Vgl. Europäische Kommission, Auf dem Weg zur erweiterten Union, SEK (2002), 700 endg., Brüssel, 9. Oktober 2002, S. 111.

Das Großgruppenmanagement der EU hatte allerdings zur Folge, dass die stärksten und am besten vorbereiteten Länder – zu nennen wären Ungarn und Slowenien – die Verhandlungen nicht so schnell wie möglich abschließen konnten. Die EU hat ihren inklusiven Kurs durchhalten können und eine Balance zwischen einem „politikdominierten“ und einem „leistungsorientierten“¹⁸ Ansatz gefunden.

V. Erweiterungsfähigkeit der EU: Angriffe auf den Status quo

Die Erweiterung stellte den institutionellen und verteilungspolitischen Status quo nachhaltig in Frage. Die EU benötigte mehrere Anläufe, um die eigene Erweiterungsfähigkeit proklamieren zu können.

In Amsterdam waren 1997 die im engeren Sinne erweiterungsrelevanten Reformen der Institutionen auf die nächste Regierungskonferenz vertagt worden. Bei den Verhandlungen in Nizza 1999 traten latente Positionsdifferenzen und Machtverschiebungen unter den Mitgliedstaaten, insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich, offen zu Tage. Das Inkrafttreten des Vertrags von Nizza blieb sogar bis zum positiven Ausgang des zweiten irischen Referendums im Oktober 2002 ungewiss. Im Ergebnis hat der Vertrag von Nizza schwerfälliger Entscheidungsregeln mit hohen Hürden für die erweiterte EU festgelegt: Statt die Abstimmung mit (qualifizierter) Mehrheit zur Regel zu machen und die Einstimmigkeit auf wenige Fälle zu begrenzen, wurde wieder nur eine fallweise Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen beschlossen. Um gemäß den neuen Abstimmungsregeln (Mehrheit der Staaten, Stimmen und Bevölkerungsquote¹⁹) und der Neugewichtung der Stimmen für alte wie neue Mitgliedstaaten Gestaltungsmehrheiten in der EU-25 zu erzielen, müssen grundlegende Konfliktlinien zwischen den Mitgliedstaaten überwunden werden.²⁰ Wenn diese übergroßen Mehrheiten nicht erreicht werden

18 Vgl. András Inotai, Droht der „Big Bang“? Die Erweiterungsstrategie ist ungenügend durchdacht, in: *Internationale Politik*, 1 (2002), S. 27–32.

19 In der EU-15 sind also 13 Staaten, 232 Stimmen (72,27%) und die Bevölkerungsquote 62% notwendig für eine qualifizierte Mehrheit. Die zehn neuen Mitglieder verfügen mit 82 nicht über die Sperrminorität, die bei 90 Stimmen liegt.

20 Vgl. Barbara Lippert/Wolfgang Bode, Die Erweiterung und das EU-Budget – Reformoptionen und ihre politische Durchsetzbarkeit, in: *integration*, (2001) 4, S. 369–389, insbesondere S. 363.

können, drohen Pattsituationen und blockierende Minderheiten den Alltag der EU-25 zu bestimmen. Die Handlungsfähigkeit, Effizienz und Legitimität der erweiterten Union zu verbessern steht deshalb im Zentrum der Arbeiten des Konvents zur Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz 2003/2004. Über dieses Regieren in der erweiterten Union werden 25 Mitgliedstaaten entscheiden. Das Ringen in Nizza um die Neugewichtung der Stimmen im Rat und die Sitze im Parlament der erweiterten EU signalisierte, dass das Verhältnis zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten wohl auch künftig konfliktreicher wird.

Auch der Haushalt der EU musste an die Anforderungen der Erweiterung angepasst werden. Auf dem Berliner Gipfel wurde 1999 im Rahmen der Agenda 2000 eine Obergrenze für die Eigenmittel bei 1,27 Prozent des Brutto sozialprodukts (BSP) der EU bis 2006 festgelegt. Darüber hinaus vereinbarte die EU nur kleinere Änderungen auf der Einnahmenseite: Weder wurde der Rabatt für Großbritannien abgeschafft bzw. ein allgemeiner Korrekturmechanismus eingeführt, noch wurde die völlige Umstellung auf BSP-bezogene Beiträge vollzogen oder gar eine echte eigene Einnahmequelle (EU-Steuer) geschaffen. Auf der Ausgabe Seite schlugen die Agrar- und Strukturpolitik weiterhin mit rund 80 Prozent zu Buche. Eine Umstrukturierung des Haushalts mit Blick auf neue Anforderungen wie die Erweiterung, neue Nachbarschaftspolitik, innere und äußere Sicherheit oder interne Politiken gelang so nicht. Auch bei den Politikreformen überwogen Kurskorrekturen alle Bestrebungen, den Trend umzukehren.

Entsprechend stark umkämpft waren die Mittel, welche die EU-15 für die Erweiterung bereitstellen wollte. In der Agenda 2000, die die deutsche Präsidentschaft nur mit allergrößter Mühe und der Bereitschaft zum – wie sich zeigen sollte – faulen Kompromiss im März 1999 abschließen konnte, waren für die Erweiterung um sechs Länder 58,1 Mrd. € für die Jahre 2002–2006 vorgesehen. Zwar verlangten die Annahmen über den Zeitpunkt der Aufnahme und die Zahl der Beitrittsländer eine Aktualisierung des Zahlenwerks im Jahr 2002. Was von der Kommission im Januar 2002 vorgeschlagen und im Großen und Ganzen vom Europäischen Rat in Brüssel im Oktober als Finanzrahmen²¹ vereinbart wurde, kommt jedoch in

21 Vgl. Informationsvermerk, Gemeinsamer Finanzrahmen 2004–2006 für die Beitrittsverhandlungen. Mitteilung der Kommission, SEK (2002) 102 endg., Brüssel, 30. Januar 2002; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 24./25. Oktober 2002.

Teilen einer Revision gleich. Denn die EU rückte von der ursprünglichen Argumentation ab, dass die Bauern in den Beitrittsländern keinen Anspruch auf Preiskompensationen, so genannte Direktzahlungen, haben. Während die EU in den Agenda-2000-Verhandlungen die Gegenargumente – nämlich die Gefahr der Zwei-Klassen-EU und Wettbewerbsnachteile für die Bauern in den neuen Mitgliedstaaten – noch abwies, stützte die Kommission ihre neuen Positionsentwürfe auf eben diese Einwände. Auch die Kompromisslinie, dass die allmähliche Einführung der Direktzahlungen an ein allmähliches Auslaufenlassen für alle Mitglieder („no phasing in without phasing out“) gekoppelt würde, war seit dem deutsch-französischen Vorgipfel zum eigentlichen Brüsseler Gipfel vom Oktober 2002 vom Tisch.

Diejenigen, die wie Deutschland, die Niederlande, Großbritannien und Schweden eine Reform der Agrarpolitik vor der Erweiterung auf den Weg bringen wollten, sind weitestgehend gescheitert. Die EU-Akteure verhalten sich in ihrer Mehrheit wie die Leute von Oblomowka,²² die dumpf und sorglos in einem abgeschiedenen Erdenwinkel die Segnungen der Zuteilungswirtschaft erwarten. Der Top-down-Ansatz des EU-Verteilungssystems hat sich gegenüber einem an transparenten Kriterien und Zielen orientierten Ansatz bei der Agrar- und Regionalpolitik massiv behauptet.²³

Das Erweiterungsprojekt wirkte also in der Vergangenheit nicht als Hebel für fundamentale Neuerungen. Nicht zuletzt die Erweiterungsbefürworter schreckten davor zurück, Reformen zur Vorbedingung der Erweiterung zu machen. Die EU ging in Kopenhagen ohne ausreichende Reform der Institutionen, Politiken und Finanzen in das Endspiel um die Erweiterung.

VI. Übergangsregelungen und Beitrittsreife

Die konkreten Bedingungen zur Übernahme des *Acquis* hat die EU in einem fast fünfjährigen Verhandlungsmarathon mit den Beitrittsländern ausgehandelt. Am Ende ging es wie immer um Einzelanliegen, wie „Polnischen Wein“, die Luchsjagd,

22 Vgl. Iwan Gontscharow, *Oblomows Traum* (1849), Stuttgart 1987.

23 Vgl. z. B. Herbert Brücker/Christian Weise, *Die EU vor der Osterweiterung: Reformchancen im Europäischen Konvent nutzen*, in: DIW Wochenbericht, Nr. 48/2002, S. 831–838.

Milchquoten und Schafskopfpämien. Die EU hat in den Beitrittsverträgen mit den zehn Ländern insgesamt rund 250 Übergangsregelungen vereinbart.²⁴ Sie gehen in der großen Mehrheit auf Forderungen der Kandidaten, aber teilweise auch auf Forderungen der EU (z. B. Arbeitnehmerfreizügigkeit, Kabotage) zurück. Sie beziehen sich auf etwa knapp die Hälfte der 30 Verhandlungskapitel und sind jeweils zeitlich begrenzt und inhaltlich definiert. Besonders viele Übergangsregelungen betreffen die Kapitel Umwelt (48), Steuern, Landwirtschaft und Verkehr. Besonders lange Übergangsfristen sind für Umwelt (teilweise bis 2015) und beim Landerwerb für Unionsbürger (7–12 Jahre) vorgesehen. Aufgrund der Vielzahl von Übergangsregelungen wird die erweiterte EU durch strikte Überwachung die einheitliche Anwendung des EU-Rechts sicherstellen und der Tendenz in den neuen (und alten?) Mitgliedstaaten entgegenwirken müssen, Implementations-tempo und Qualität zu drosseln. Die Kommission hat darüber hinaus in ihren letzten Fortschrittsberichten auf neuralgische Punkte der Beitrittsreife wie etwa die weite Verbreitung von Korruption in der staatlichen Verwaltung der Beitrittsländer hingewiesen. Defizite liegen generell bei den administrativen und institutionellen Kapazitäten zum Vollzug des EU-Rechts.

VII. Das Endspiel um das Finanzpaket in Kopenhagen

Die Staats- und Regierungschefs suchten auf dem Gipfel in Kopenhagen im Dezember 2002 vor allem eine Einigung über das Finanzpaket für die Erweiterung.²⁵ Strittig waren drei Punkte: die Höhe der Direktzahlungen, der Haushaltsausgleichszahlungen und der insgesamt für die neuen Mitglieder bereitgestellten Mittel. Aus der Sicht der EU sollte das Finanzpaket keinesfalls oberhalb der 1999 in Berlin vereinbarten Obergrenze liegen, aus der Sicht der Beitrittsländer sollte die Obergrenze maximal ausgeschöpft werden.

In Kopenhagen ist vereinbart worden, dass die Direktzahlungen für Bauern in den neuen Mitgliedsländern schrittweise eingeführt werden. Sie erhalten 2004 Mittel in Höhe von 25 Prozent (2006

24 Abschließende Angaben lagen noch nicht vor.

25 Vgl. im Folgenden Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Kopenhagen) 12. und 13. Dezember 2002. SN 400/02. Informationsstand dieses Abschnitts ist der 15. 12. 2002.

Tabelle: Finanzrahmen für die Erweiterung 2004–2006 (Mio. € in Preisen von 1999)

Szenario Beitritt von 10 neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2004	2004–2006		
	Szenario Europäischer Rat Berlin 1999 ¹	Szenario der Kommission Januar 2002 ²	Europäischer Rat Kopenhagen Dezember 2002 ³
Obergrenzen Verpflichtungsermächtigungen			
Landwirtschaft	8 780	9 577	9 791
Strukturpolitische Maßnahmen	30 000	25 567	21 847
Interne Politikbereiche	2 460	3 343	4 256 ⁴
Verwaltung	1 350	1 673	1 673
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	42 590	40 160	37 567⁴
Rubrik X ⁵			3 285
Obergrenzen Verpflichtungen + Heading X			40 852
1 Die Agenda 2000 ging zunächst von einem Beitritt von 6 Ländern im Jahr 2002 aus; für die Periode 2002–2006 war eine Gesamtsumme von 58,1 Mrd. € vorgesehen; <i>Quelle</i> : Europäischer Rat Berlin, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 24./25. März 1999.			
2 <i>Quelle</i> : Informationsvermerk: Gemeinsamer Finanzrahmen 2004–2006 für die Beitrittsverhandlungen, Mitteilung der Kommission, SEK (2002), 102 endg., Brüssel, 30. Januar 2002.			
3 <i>Quelle</i> : Europäischer Rat Kopenhagen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12./13. Dezember 2002, Anlage I.			
4 rechnerische Größe; in Anlage I beträgt die Summe 4 139.			
5 zusätzliche Ausgaben für besondere Cashflow-Fazilitäten und vorübergehenden Haushaltsausgleich.			

bereits 35 Prozent) des in der EU-15 geltenden Niveaus. In einer Übergangszeit von zehn Jahren werden sie allmählich auf 100 % angehoben. Polen, das zunächst die volle Höhe der Direktzahlungen forderte, wie auch die übrigen Kandidaten erhalten die Möglichkeit, die Direktzahlungen aufzustocken, und zwar eingangs bis auf 55 Prozent und 2006 auf 65 Prozent. Diese Subventionen können bis 2006 aus EU-Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums genommen werden, danach aus nationalen Fonds. Für die Landwirtschaft in den zehn Ländern werden bis 2006 insgesamt 9,8 Mrd. EUR vorgesehen, davon 5,1 Mrd. für die Entwicklung des ländlichen Raums (s. die Tabelle).

Unmittelbar nach dem Beitritt drohten einige Länder Nettozahler zu werden, da die Haushaltsbeiträge (insgesamt etwa 14 Mrd. EUR) sofort ab Mitgliedschaft abzuführen sind, die Transfers (z. B. Direktzahlungen, Strukturfonds) für das Jahr 2004 aber erst im darauffolgenden Haushaltsjahr ausbezahlt würden. Deshalb forderten Kandidatenländer einen Rabatt, während die EU auf voller Beitragszahlung bestand. Zum Ausgleich wird die EU nun eine neue Rubrik X für eine Cashflow-Fazilität und einen vorübergehenden Haushaltsausgleich in Höhe von knapp 3,3 Mrd. EUR für 2004 bis 2006 einstellen. Durch die pauschale Kompensationszahlung umging die EU weiter gehende und dauerhafte Ansprüche der Beitrittsländer in den

Ausgabenblöcken Landwirtschaft und strukturpolitische Maßnahmen und ebenso eine Sonderstellung in Bezug auf die Beitragsseite. Dieses Einlenken der EU soll verhindern, dass unmittelbar nach dem Beitritt Nachverhandlungen die EU belasten werden.

Weniger umstritten waren die Mittel für die Regionalpolitik (Struktur- und Kohäsionsfonds). Der Ausgangsvorschlag der Kommission von 25,6 Mrd. wurde vom Europäischen Rat in Brüssel auf 23 Mrd. EUR reduziert und schließlich im Laufe der Verhandlungen auf rund 21,9 Mrd. EUR zugunsten von pauschalen Budgetzuschüssen an Polen (1 Mrd. EUR) und Tschechien (100 Mio. EUR) abgesenkt. Während sich die Gemüter an der Frage der Direktzahlungen erhitzen, ist die größte Ausgabedynamik nach 2006 allerdings im Bereich der Regionalpolitik zu erwarten. Bereits gegenwärtig entfällt darauf gut die Hälfte der gesamten Mittel für die neuen Mitglieder. Deutlich angehoben wurden gegenüber dem Berliner Agenda-Szenario die Mittel für interne Politiken. Von den gut 4,2 Mrd. EUR entfällt knapp ein Drittel auf Übergangsmaßnahmen für nukleare Sicherheit, „Schengen“ und den Aufbau von Institutionen. Die EU investiert also in die gemeinsame Sicherheit.

Das Kopenhagener Finanzpaket in Höhe von knapp 41 Mrd. EUR unterschreitet also die Berliner Obergrenzen von 42,6 Mrd. EUR, liegt aber

über den Beschlüssen des Europäischen Rats vom Oktober, der gut 39 Mrd. EUR vorgesehen hatte, und den Kommissionsvorschlägen vom Januar 2002. Nachdem also das EU-Budget ausgequetscht war wie eine Zitrone, konnte der Champagner fließen! Geht der Blick jedoch über das Finanzpaket von Kopenhagen hinaus, so ist nahezu alles offen. Vorfestlegungen sind getroffen worden in Bezug auf die Höhe der Agrarausgaben (Direktzahlungen und Marktordnungen) in Höhe von 330 Mrd. EUR für die EU-25 bis 2013. Der Europäische Rat mahnte zwar an, die Haushaltsdisziplin über 2006 hinaus fortzusetzen. Wie durchsetzungsfähig diese Leitlinie in der EU 25 sein wird, bleibt dem Streit über die Agenda 2007²⁶ vorbehalten.

VIII. Der weitere Fahrplan

Damit zum Stichtag 1. Mai 2004 der Beitritt wirksam werden kann, müssen in den verbleibenden 16 Monaten alle Stationen des Ratifikationsprozesses erfolgreich absolviert werden: Im Februar gibt die Kommission ihre abschließende Stellungnahme zu den Beitrittsverträgen ab, es folgen die Zustimmung des Europäischen Parlaments mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder und der einstimmige Beschluss des Rats. Danach wird am 16. April 2003 die Beitrittsakte auf dem Gipfel in Athen unterzeichnet. Es folgt die Ratifikation in den 15 EU-Mitgliedstaaten, die ohne Ausnahme zustimmen müssen, andernfalls ist die Erweiterung (zunächst) gescheitert. Sollte die Ratifikation in einem Beitrittsland – die zumeist Volksabstimmungen durchführen – scheitern, würde der Beitritt der übrigen Länder aber nicht gefährdet. Die neuen Mitglieder werden uneingeschränkt an der nächsten Regierungskonferenz 2003/04 teilnehmen. Ein neuer (Verfassungs-)Vertrag wird erst nach dem effektiven Beitritt unterzeichnet und dann von 25 Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

Bulgarien und Rumänien, für die das Jahr 2007 als Zieldatum des Beitritts genannt wird, erhalten eine wesentliche verstärkte Heranführungshilfe. Der Türkei wurde zugesichert, daß der Europäische Rat – dem dann bereits die neuen Mitglieder angehören – im Dezember 2004 auf der Grundlage eines Berichts und der Empfehlung der Kommission entscheiden wird, ob die politischen Kriterien erfüllt sind. Im positiven Fall sollen ohne Verzug

26 Vgl. Barbara Lippert, Eine neue Agenda 2007 für die erweiterte EU, Politikinformation Osteuropa Nr. 97 der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2002.

Verhandlungen beginnen. Da die Zypernfrage bis Kopenhagen nicht gelöst werden konnte, setzt die EU zunächst die Anwendung des *Acquis* im türkischen Teil der Insel aus.

IX. Ausblick

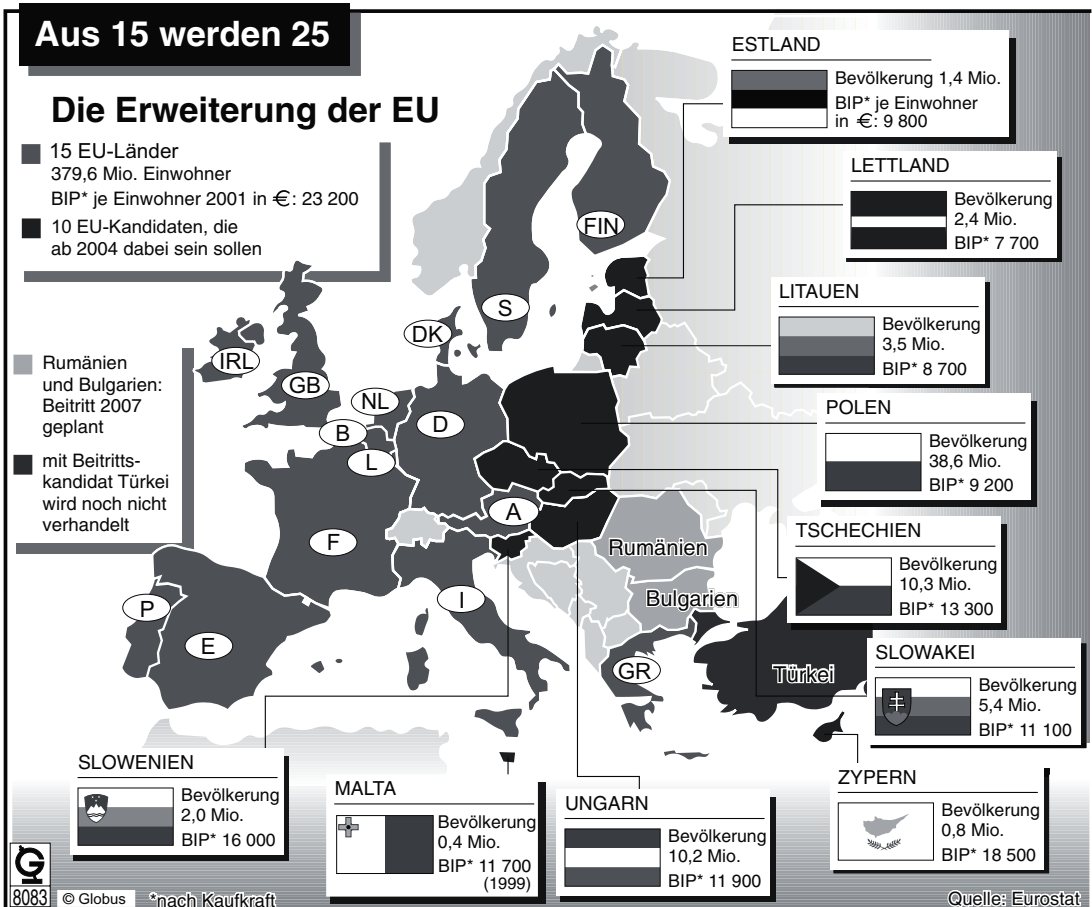
Die Entscheidung von Kopenhagen ist von historischer Tragweite. Acht Länder, die früher hinter dem Eisernen Vorhang lagen, treten der EU bei. Damit wird die Teilung überwunden, die Europa nach dem Zweiten Weltkrieg am nachhaltigsten prägte. Seit den Freiheitsrevolutionen 1989 haben die neuen Demokratien die Hauptlast getragen, damit dieser Einigungsprozess gelingen konnte. Die Perspektive der Mitgliedschaft in der EU war für sie eine zentrale Voraussetzung, um die hohen Anpassungskosten und das enorme Modernisierungstempo auf sich zu nehmen. Die EU hat von außen die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Transformations- und Reformländer abgestützt – und zwar aufgrund ihrer Anziehungskraft und mit Hilfe einer zielgerichteten Unterstützung und expliziter Integrationsanforderungen.

Trotz dieser Erfolgsbilanz steht die EU vor großen Problemen und Fragen. Die Dramatik, die dem Sprung von der EU-15 zur EU-25 innewohnt, wurde durch die routinierte und professionelle Abwicklung des Verhandlungsmarathons überlagert. Dass der Gipfel von Kopenhagen im Schatten der Türkei-Frage zu stehen drohte, zeigte bereits, dass die EU dringend eine Post-Erweiterungsstrategie benötigt. Trägt künftig – etwa gegenüber den Ländern des westlichen Balkans oder der Ukraine – eine geostrategische und stabilitätspolitisch begründete Erweiterungspolitik? Kann die EU eine „OSZE-isierung“ durch eine realpolitische Entscheidung über ihre Grenzen verhindern und neuen Nachbarn durch neue Formen der Anbindung unterhalb der Mitgliedschaft, aber oberhalb der Assoziierung eine Alternative bieten?

Unmittelbarer drängen sich die Fragen nach dem inneren Zusammenhalt und der Entscheidungsfähigkeit der EU-25 auf. Ihr stehen schon bald harte Verteilungskämpfe über die Agenda 2007 ins Haus. Dafür ist sie schlecht gerüstet. Beim Endspiel in Kopenhagen ging es ja nicht so sehr um drei Mrd. EUR mehr oder weniger. Vielmehr führten die Nettozahler noch letzte Nachhutgefechte zu den verpassten Reformen der letzten Jahre; und alle 25 Regierungen waren bemüht, die konkreten Beitrittsbedingungen so zu fassen, dass sich

daraus für sie möglichst günstige Startbedingungen für die Verhandlungen über das EU-Budget 2007/13 ergeben. Will die EU nicht wieder wie auf dem Basar an die Verabschiedung des neuen Finanzpakets für die EU-27 (!) gehen, wird eine neue Verständigung darüber erforderlich, was Solidarität und faire Lastenteilung in der erweiterten und von einem erheblichen Wohlstandsgefälle geprägten

EU heißt. Unverzichtbar ist zunächst ein erfolgreicher Abschluss des Reform- und Verfassungskonvents, um die Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern, alte Zöpfe abzuschneiden (etwa in der Agrarpolitik), Besitzstände zu prüfen (Kohäsions- und Strukturpolitik) und die vorrangigen Zukunftsaufgaben der Union nach Kopenhagen zu bestimmen.



Parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell? Der Verfassungskonvent ringt um die künftige institutionelle Gestalt Europas

Es tut sich etwas in Brüssel. Kaum beachtet von den nationalen Öffentlichkeiten sind die Beratungen des Europäischen Konvents in ihre entscheidende Phase getreten. Dabei geht es um nichts Geringeres als die institutionelle Gestalt Europas, also die Festlegung, für welche Politikbereiche eine erweiterte Union künftig in welcher Form zuständig sein soll. Selbst wenn die Letztentscheidung über den Verfassungsvertrag am Ende den Staats- und Regierungschefs vorbehalten bleibt, besteht doch kein Zweifel, dass sich das Geschehen von Nizza diesmal nicht wiederholen wird. Auf ihrem Gipfeltreffen vor zwei Jahren hatten die Herren der europäischen Verträge noch geglaubt, die im Zuge der Osterweiterung notwendig werdenden institutionellen Strukturanpassungen selbst aushandeln zu müssen. Mit der Einsetzung des Konvents haben sie sich jetzt verpflichtet, dessen Beratungsergebnisse als verbindliche Entscheidungsgrundlage zu akzeptieren. Allein darin liegt im Vergleich zum früheren Verfahren ein beachtlicher Fortschritt.¹

Ob das auch von dem bald vorliegenden Text des Verfassungsvertrags gesagt werden kann, ist eine andere Frage. Das Präsidium des Konvents ist im Oktober mit einem „Vorentwurf“ an die Öffentlichkeit getreten, der noch keine inhaltlichen Bestimmungen enthält, wohl aber die Architektur des auf 46 Artikel ausgelegten Vertragsgebildes vorgibt und damit für die weiteren Beratungen wichtige Weichenstellungen vornimmt.² Genauso dürfte es vom Vorsitzenden, dem ehemaligen französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing auch beabsichtigt gewesen sein, dessen deutliche

Handschrift das Konzept verrät. Das Echo unter den Konventsmitgliedern war – wie zu erwarten – geteilt. Während Fürsprecher einer bundesstaatlichen Ausrichtung Europas wie der Christdemokrat Elmar Brok dem Text eine klare Absage erteilten, lobten andere ihn als „hervorragende Grundlage“ für die konkrete Ausgestaltung des Vertrags (so der SPD-Europaabgeordnete Klaus Hänsch, der sich als Mitglied des Konventspräsidiums zugleich bemühte, die präjudizierende Wirkung des Entwurfs herunterzuspielen).³ Dies lässt für die nächsten Wochen und Monate ein hartes Ringen erwarten.

Mit der Entsendung von Joschka Fischer in den Konvent hat die Bundesregierung unterstrichen, dass sie den dortigen Beratungen von jetzt an größtmögliche Priorität einräumt. Damit wird sich ihr Gewicht im Konvent zweifellos verstärken. Mit der Person Joschka Fischer wird ja nicht nur der für die Europapolitik hauptzuständige Bundesminister am Verfassungsgebungsprozess unmittelbar beteiligt sein, sondern auch ein ausgesprochener Befürworter supranationaler Integrationsideen, der in seiner inzwischen berühmten Berliner Humboldt-Rede vor zwei Jahren sogar soweit gegangen war, die Abschaffung des Ministerrates als Reformmaßnahme zu erwägen.⁴ An seinen damals vorgetragenen Vorstellungen einer Europäischen Föderation wird sich der deutsche Außenminister nun messen lassen müssen. Als europapolitischer Visionär könnte Fischer aber zugleich jemand sein, der zwischen den Anhängern eines eher intergovernmentalen und denen eines eher supra-

3 Vgl. Das Gerippe steht, in: FAZ vom 29. 10. 2002; Das ist ein guter Start, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 30. 10. 2002.

4 Vgl. Joschka Fischer, Vom Staatenbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration (Rede in der Humboldt-Universität in Berlin am 12. 5. 2000), in: Christian Joerges/Yves Mény/J.H.H. Weiler (Hrsg.), What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer, San Domenico 2000, S. 5–17. Zur Kritik vgl. Frank Decker, Institutionelle Entwicklungspfade im europäischen Integrationsprozess. Eine Antwort auf Katharina Holzinger und Christoph Knill, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 12 (2002) 2, S. 633 f.

1 Vgl. Frank Decker, Die drei Krisen Europas, in: Berliner Republik, 4 (2002) 3, S. 12. Zur Kritik der Beschlüsse von Nizza vgl. Karlheinz Neunreither, The European Union in Nice: A Minimalist Approach to a Historic Challenge, in: Government and Opposition, 36 (2001) 2, S. 184–208, und Stefan Fröhlich, Abschied vom alten System – die Erweiterung erfordert drastischere Reformen der EU-Institutionen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 12 (2002) 3, S. 1099–1121.

2 Der Entwurf ist abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 29. 10. 2002, S. 8.

nationalen Integrationskurses vermittelt und die Letzteren mit dem schließlich gefundenen Kompromiss versöhnt. Denn auf einen solchen (aus Sicht der „Supranationalisten“ unbefriedigenden) Kompromiss wird der Verfassungsvertrag, wenn man von den divergierenden Interessenlagen der nationalen Mitgliedsstaaten ausgeht, am Ende wohl hinauslaufen.

I. Das semi-präsidentielle System als falsche Alternative

Im Zentrum der Diskussion um das künftige Institutionensystem steht der von Giscard ventilerte Vorschlag eines von den nationalen Regierungen zu ernennenden europäischen Präsidenten, der an die Stelle der bisherigen halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaft treten soll. Auch wenn der Vorentwurf sich über dessen Bestellungsmodus, Amtszeit und Kompetenzen ausschweigt, werden die Beratungen damit in eine Richtung gelenkt, die den Befürwortern des intergouvernementalen Ansatzes besser gefallen dürfte als den Supranationalisten. Die Idee war ja schon vorher von den Regierungschefs Großbritanniens und Spaniens ins Spiel gebracht worden, zwei Ländern also, die das zwischenstaatliche Modell der Integration von jeher favorisiert haben.⁵ Der Vorschlag eines neu zu schaffenden Präsidentenamtes läuft auf eine Fortschreibung des bisherigen Entscheidungssystems hinaus, das durch eine komplexe Balance zwischen den gemeinschaftlichen und intergouvernementalen Institutionen gekennzeichnet ist.⁶ Der aus dem Kreis der Staats- und Regierungschefs zu bestimmende Präsident würde die Position des Europäischen Rates als Richtliniengeber weiter stärken, ohne dass dazu die exekutiven Befugnisse der Kommission und ihres Präsidenten eingeschränkt werden müssten. Zwar wird die Kommission ihr derzeitiges Initiativmonopol im Gesetzgebungsprozess wahrscheinlich verlieren (was mit Blick auf das Europäische Parlament auch zu begrüßen ist). Dafür könnte sie als Regierungsinstitution aber legitimatorisch aufgewertet werden,

5 Vgl. Brüsseler Doppelkopf, in: Der Spiegel, Nr. 39 vom 21. 9. 2002, S. 54. Den „ABC-Vorschlag“ (Aznar, Blair, Chirac) machte sich etwas später auch der französische Staatspräsident zu Eigen.

6 Vgl. Marcus Höreth, Das Demokratiedefizit lässt sich nicht wegreformieren. Über Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte, in: Internationale Politik und Gesellschaft/International Politics and Society, (2002) 4, S. 11–38.

wenn ihre Bestellung demnächst durch das Parlament erfolgt (statt durch die Regierungen), wie es sich als mehrheitsfähige Lösung im Konvent abzuzeichnen scheint.

Die Schaffung eines Präsidentenamtes im Europäischen Rat würde die dualistische Struktur der Exekutive im Institutionensystem der EU nicht nur perpetuieren, sondern weiter zuspitzen. Sucht man unter den demokratischen Verfassungsstaaten nach Vergleichsbeispielen für eine solche Struktur, kommt einem am ehesten der „Semi-Präsidentialismus“ der V. Französischen Republik in den Sinn.⁷ Semi-präsidentielle Regierungssysteme sind dadurch charakterisiert, dass sie die Macht innerhalb der Exekutive zwischen Regierungschef und Staatsoberhaupt teilen. Die doppelköpfige Exekutive ist ein Kennzeichen aller parlamentarischen Regierungssysteme, doch bleibt der Präsident (oder Monarch) dabei in der Regel auf die repräsentativ-zeremoniellen Funktionen eines Staatsoberhauptes beschränkt. In der semi-präsidentiellen Variante des Parlamentarismus ist er demgegenüber selbst Teil der Regierung, verfügt damit also über handfeste politische Kompetenzen. Wer der eigentliche „Chef der Exekutive“ ist, lässt sich in diesem Fall nicht immer leicht beantworten. Es hängt zum einen von den verfassungsrechtlichen Bestimmungen und zum anderen von den politischen Machtverhältnissen ab. Hält seine Partei im Parlament die Mehrheit, kann das Staatsoberhaupt den Regierungschef nach eigenem Gusto einsetzen und ihm die Richtlinien der Politik vorgeben. Hält er diese Mehrheit nicht, dürfte die Prärogative auf den parlamentarisch verantwortlichen Premierminister und dessen Regierung übergehen. Dem Präsidenten bleiben dann nur noch seine verfassungsmäßigen Vorrechte, auf die er freilich kaum verzichten dürfte. Staatsoberhaupt und Regierungschef werden in einer solchen – in der französischen Politik unter dem Stichwort „cohabitation“ geläufigen – Konstellation zu potenziellen Gegenspielern.⁸

7 Zum semi-präsidentiellen Systemtypus vgl. Maurice Duverger, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research, 8 (1980), S. 165–187; Horst Bahro/Ernst Veser, Das semi-präsidentielle System – Bastard oder Regierungsform sui generis, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 26 (1995) 3, S. 471–485; Winfried Steffani, Semi-Präsidentialismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 26 (1995) 4, S. 621–641 und Robert Elgie, The Politics of Semi-Presidentialism, in: ders. (Hrsg.), Semi-Presidentialism in Europe, Oxford 1999, S. 1–21.

8 Vgl. Robert Elgie, „Cohabitation“: Divided Government French-Style, in: ders. (Hrsg.), Divided Government in Comparative Perspective, Oxford 2001, S. 106–126.

Die Analogie zur europäischen Politik liegt auf der Hand. Die Schaffung eines aus dem Kreis der Staats- und Regierungschefs zu besetzenden Präsidentenamts ergibt nur dann Sinn, wenn dieses Amt mit einem Teil der Kompetenzen ausgestattet wird, über die der Europäische Rat als kollektives Organ bereits verfügt. Zu denken ist dabei insbesondere an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), für die vor einigen Jahren die Position eines Hohen Beauftragten geschaffen und auf der Ratsebene angesiedelt wurde (derzeit von Javier Solana bekleidet).⁹ Eine wirkliche Klärung der Zuständigkeiten im Verhältnis zur Europäischen Kommission ist dadurch freilich nicht eingetreten. Dieses Problem würde sich zweifellos verschärfen, wenn die Hauptzuständigkeit des neuen Präsidenten in der Außenbeziehungen der Union läge – und wo sollte sie sonst liegen? Der Konflikt ließe sich allenfalls dadurch lösen, dass man die Kommission auf den Status eines bloßen Ausführungsorgans zurückführt, was jedoch weder wünschenswert noch realistisch wäre. Funktional betrachtet sind die exekutiven Befugnisse der Kommission und ihre Initiativrolle im Gesetzgebungsprozess zwei Seiten derselben Medaille. Dies gilt für die Außenpolitik sicherlich weniger als für die vergemeinschafteten Politikbereiche. Dennoch unterscheidet sich die Europäische Union hier in nichts von den nationalen Regierungssystemen.

Ein auf der Ratsebene angesiedelter Präsident würde nicht nur Blockadetendenzen heraufbeschwören und damit die Funktionsfähigkeit des gesamten Institutionensystems gefährden; er wäre auch unter demokratischen Aspekten ein Rückschritt. Nach den Vorstellungen von Aznar, Blair und Chirac soll das neu zu schaffende Amt so bestellt werden wie heute schon der Kommissionspräsident: durch die souveräne Entscheidung der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat. Hier liegt zugleich der Hauptunterschied zum „normalen“ Semi-Präsidentalismus. Dessen demokratische Qualität beruht ja gerade darauf, dass er die beiden Teile der Exekutive mit einer vergleichbaren Legitimationsbasis ausstattet, indem diese von der Wählerschaft mittelbar oder unmittelbar eingesetzt werden. Im semi-präsidentiellen System der EU würde die Legitimationskette zum Volk demgegenüber nochmals verlängert, weil die Bestellung allein den Ratsmitgliedern vorbehalten bleibt. Die Folge wäre eine Vergrößerung des Demokratiedefizits, an der auch die bes-

sere legitimatorische Anbindung des Kommissionspräsidenten an das Europäische Parlament nicht viel ändern könnte, im Gegenteil: Wenn sich die politischen Gewichte von der Kommission auf den Rat weiter verlagern, wie es von den Anhängern des neuen Präsidentenamtes zweifelsohne beabsichtigt ist, dann ergibt es keinen Sinn, die Demokratisierungsbemühungen ausgerechnet bei der Kommission anzusetzen. Schon jetzt ist es ja so, dass das Organ mit der stärksten Legitimation in der EU – das Europäische Parlament – am wenigsten zu sagen hat. Warum sollte man diese Asymmetrie noch weiter verstärken?

Als Zwischenbilanz können wir also festhalten: Ein semi-präsidentielles Regierungssystem wäre zwar ein logischer Schritt auf dem bisherigen institutionellen Entwicklungspfad der Gemeinschaft, der durch eine dialektische Wechselbeziehung von supranationaler Institutionenbildung einerseits und der Stärkung intergouvernementaler Kooperationsformen andererseits gekennzeichnet ist; es würde aber sowohl hinsichtlich seiner Funktionsfähigkeit als auch unter Demokratiegesichtspunkten gravierende Probleme aufwerfen. Doch gibt es überhaupt realistische Alternativen? Betrachtet man die unterschiedlichen Integrationsvorstellungen und -leitbilder der einzelnen Mitgliedsstaaten, die sich natürlich auch in der Zusammensetzung des Konvents widerspiegeln, muss die Antwort wohl nein lauten. Für eine echte Bundesstaatslösung ist die Europäische Union zur Zeit noch nicht reif.¹⁰ Es wäre jedoch falsch, die weiter reichenden Reformvorschläge der Eurooptimisten von vornherein als utopisch abzutun. Diese können durchaus einen gangbaren Weg aus dem Demokratie-dilemma weisen, das sich aus der beschriebenen Logik des Integrationsgeschehens ergibt. Voraussetzung dafür ist lediglich, dass sie die fortbestehende Realität des Intergouvernementalismus angemessen berücksichtigen.

II. Die parlamentarische Demokratisierungsstrategie

Die Supranationalisten favorisieren anstelle des semi-präsidentiellen mehrheitlich ein (rein) parlamentarisches Regierungssystem, so wie es in den meisten EU-Mitgliedsstaaten vorherrscht. Eine

⁹ Zur GASP vgl. Franco Algeri, Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – erweiterter Handlungsspielraum für die GASP, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Nizza in der Analyse, Gütersloh 2001, S. 161–201.

¹⁰ Vgl. Klaus Stüwe, Der Staatenbund als europäische Option. Föderative Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 1–2/99, S. 22–31.

Minderheit tritt für die Einführung eines präsidentiellen Systems nach amerikanischem Vorbild ein. Beiden Vorschlägen ist gemeinsam, dass sie bei der Demokratisierung auf die Kommission abzielen, die das Herzstück der Exekutive bildet und mithin das eigentliche Regierungsorgan der Union darstellt. Die legislative Funktion soll nach den Vorstellungen der Supranationalisten von Parlament und Rat gemeinsam ausgeübt werden, wobei der Europäische Rat seine Rolle als „Übergesetzgeber“ weitgehend einbüßen würde. Abweichend von einem normalen föderalistischen System wären lediglich die Abstimmungsregeln im Rat, wo die Entscheidungen in der Regel mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. (Zur Zeit liegt das Zustimmungsquorum bei 72 Prozent.)

In ihrer heutigen institutionellen Struktur bildet die EU eine Gemengelage zwischen dem parlamentarischen und präsidentiellen Modell.¹¹ Parlamentarische Systeme sind bekanntlich dadurch charakterisiert, dass die Regierung aus dem Parlament „hervorgeht“, dass heißt: vom Parlament bestellt wird und von ihm jederzeit aus politischen Gründen abberufen werden kann. Die erste Bedingung ist in der Europäischen Union gar nicht, die zweite nur ansatzweise erfüllt. Gegen die Annahme eines normalen parlamentarischen Abberufungsrechts spricht zum einen die für ein erfolgreiches Votum gegen die Kommission im Europäischen Parlament (EP) notwendige Zweidrittelmehrheit. Zum anderen – und noch wichtiger – folgt die Abberufbarkeit nicht primär politischen Gründen, sondern sie dient der Sanktionierung eines rechtlichen oder moralischen Fehlverhaltens, wie man am (gescheiterten) Misstrauensantrag gegen die Santer-Kommission im Januar 1999 hat sehen können. Symptomatisch dafür ist das bislang vergebliche Begehren des Parlaments, das Misstrauensvotum von der gesamten Kommission auf einzelne Kommissionsmitglieder auszudehnen. Dessen bedürfte es nicht, wenn es sich bei der Abberufbarkeit tatsächlich um ein politisches Prinzip handeln würde. Stattdessen beschreibt sie jedoch eher ein rechtliches Prinzip (im Gewand eines politischen Verfahrens), das an das US-amerikanische Impeachment erinnert und besser mit dem Wort „Absetzung“ (oder „Amtsenthebung“) übersetzt werden sollte. Dasselbe gilt für das Recht des Parlaments, die Kommissionsmitglieder im Rahmen eines Anhörungsverfahrens vor ihrer Ernennung zu bestätigen, das ein typisches Element der „checks and balances“ darstellt und in den USA ebenfalls in ähnlicher Form anzutreffen ist.

11 Vgl. F. Decker (Anm. 4), S. 621 ff.

Indem es die Kommission auch als Ganzes bestätigen muss, hat das Europäische Parlament dem amerikanischen Senat freilich ein wichtiges Recht voraus. Einige Autoren haben darin bereits den Vorboten eines echten (positiven) Bestellungsrechts erblickt,¹² was aus heutiger Sicht durchaus realistisch anmutet. So haben sich die christ- und sozialdemokratischen Parteienformationen in Europa (EVP und SPE) inzwischen beide dafür ausgesprochen, den Kommissionspräsidenten ab 2004 vom Europäischen Parlament wählen zu lassen.¹³ Das Recht der Bestätigung würde in der Folge – wie beim amerikanischem Vorbild – auf den Rat übergehen, der seinen Einfluss auf die Personalentscheidung dann nur noch obstruktiv geltend machen könnte.¹⁴ Rat und Parlament würden ihre heutigen Rollen bei der Bestellung des „Regierungschefs“ somit tauschen.

Mit ihrem Vorschlag greifen die europäischen Parteienvertreter eine alte Idee von Jacques Delors auf, der schon Anfang der neunziger Jahre gefordert hatte, die Wahlen zum Europäischen Parlament zu einer faktischen Vorentscheidung über den Kommissionspräsidenten zu machen. In Sachen Demokratie wäre das ein bedeutender Fortschritt, weil es die Parlamentswahlen endlich zu europäischen Wahlen machen würde. Die beiden großen (bürgerlichen und sozialdemokratischen) Parteienfamilien könnten sich EU-weit auf jeweils einen Spitzenkandidaten verständigen, der dann mit einer personellen und programmatischen Plattform in den Wahlkampf ziehen würde. Für die Wähler stünde damit in Bezug auf Europa tatsächlich etwas auf dem Spiel, sodass sie ihre Entscheidung nicht mehr wie bisher nur unter nationalen Gesichtspunkten treffen müssten. Die zuletzt (1999) auf ein Rekordtief gesunkene Wahlbeteiligung zeigt deutlich, dass eine wirkliche Legitimation des europäischen Institutionensystems von den Wahlen zum EP bislang nicht ausgehen konnte.¹⁵ Ihre Aufwertung zu „Regierungswahlen“ würde dies entscheidend ändern.

12 Vgl. Emile Noël, Reflections on the Maastricht Treaty, in: *Government and Opposition*, 27 (1992) 2, S. 155. Zur Entwicklung des parlamentarischen Bestätigungsrechts vgl. Martin Westlake, *The European Parliaments Emerging Powers of Appointment*, in: *Journal of Common Market Studies*, 36 (1998) 3, S. 431–444.

13 Vgl. Deutscher Bundestag/Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, *Die Parteien und die Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union, Texte und Materialien*, Bd. 32, Berlin 2002.

14 Vgl. M. Höreth (Anm. 6), S. 29.

15 Vgl. Jean Blondel/Richard Sinnott/Palle Svensson, *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*, Oxford 1998, und F. Decker (Anm 4), S. 617 f.

Ob die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament schon ein parlamentarisches Regierungssystem begründet, bleibt allerdings die Frage. Dagegen spricht zum einen das im parlamentarischen System unübliche Bestätigungsrecht der Zweiten Kammer, das – wie gesehen – eine Anleihe beim US-Präsidentalismus darstellt. Zum anderen dürfte es von der Ausgestaltung des Misstrauensvotums abhängen: Wenn der Kommissionspräsident mit Mehrheit gewählt wird, wäre es unlogisch, für seine Abwahl ein höheres Quorum vorzuschreiben (was heute der Fall ist). Eine vollständige Parlamentarisierung würde des weiteren voraussetzen, dass das Parlament in allen Bereichen der Gesetzgebung mitwirkt, das Initiativrecht erhält und als eigentliches legislatives Beschlussorgan auftritt – auch davon ist die Europäische Union gegenwärtig noch Meilen entfernt.

Handelt es sich dabei um minder schwere Punkte, die auf mittlere und lange Sicht durchaus korrigierbar sind, so gibt es auf der anderen Seite auch grundsätzliche Bedenken gegen die Parlamentarisierungsstrategie. Diese setzen bei der Funktionslogik des parlamentarischen Systems an, die auf der engen politischen Verbindung von Regierung und Parlamentsmehrheit beruht. Die Regierung wird von den Fraktionen bestellt und im Amt gehalten, die aus den Parlamentswahlen als Mehrheit hervorgegangen sind, während die parlamentarische Minderheit die Rolle der Opposition übernimmt. Damit dieses Spiel funktioniert, müssen die Parteien ein hohes Maß an ideologischem und organisatorischem Zusammenhalt aufweisen – eine Bedingung, die das heutige europäische Parteiensystem nur bruchstückhaft erfüllt. Von daher stellt sich die Frage, ob das parlamentarische System in seiner mehrheitsdemokratischen Logik die bestehenden Legitimationsstrukturen der europäischen Politik nicht zwangsläufig überfordern würde.

III. Die präsidentielle Demokratisierungsstrategie

An dieser Stelle gewinnt das von einer Minderheit favorisierte präsidentielle Demokratisierungsmodell an Interesse,¹⁶ das neben bzw. außerhalb der

16 Vgl. Vernon Bogdanor, *The Future of the European Community: Two Models of Democracy*, in: *Government and Opposition*, 21 (1986) 2, S. 161–176; Simon Hix, *Elections, Parties and Institutional Design. A Comparative Perspective on European Union Democracy*, in: *West European Politics*,

Parlamentswahlen eine direkte Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Volk vorsieht. Anders als im parlamentarischen Modell verfügt der Regierungschef hier also über eine vom Parlament unabhängige Legitimation, bleibt er auch ohne dessen Zustimmung im Amt. Das Parlament kann dem Regierungschef daher vergleichsweise unbefangen gegenüberreten. Ein politischer Gleichklang zwischen den Organen, der die Abgeordneten zur Einhaltung der Partei- und Fraktionsdisziplin verpflichtet, ist nicht erforderlich. Ein präsidentielles System würde demnach auch ohne festgefügte Parteienstrukturen auskommen.

Das Beispiel des amerikanischen Kongresses zeigt, dass Parlamente gerade dort mächtig sind, wo sie auf die Funktion einer Legislative beschränkt bleiben. Hier liegt auch der Grund dafür, dass die Position des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess schon heute stärker ist als landläufig vermutet. Das EP verfügt zwar nur in bestimmten Bereichen der Gesetzgebung über ein dem Rat gleichberechtigtes Beschlussrecht; wo es mitentscheiden kann, übt es jedoch häufig größeren Einfluss aus als die nationalen Parlamente, denen die Regierungen als Gesetzgeber weitgehend den Rang abzulaufen haben.¹⁷ Weil die einen (die Vertreter der parlamentarischen Mehrheit) nicht regieren dürfen und die anderen (die Vertreter der Opposition) nicht regieren können, wirkt das parlamentarische System auf die Abgeordneten zuweilen frustrierend. Als Kurationsorgan einer europäischen Regierung würde es den Straßburger Parlamentariern vermutlich ähnlich ergehen. Welches Interesse sollten sie also daran haben, sich auf ein solches Verlustgeschäft einzulassen?

Die Direktwahl des Kommissionspräsidenten würde demgegenüber auf der parlamentarischen Seite alles beim Alten lassen: Das Europäische Parlament könnte sich als Volksvertretung weiter demokratisieren (durch ein einheitliches und gleiches Wahlrecht), seine Gesetzgebungsbefugnisse im Verhältnis zum Ministerrat ausbauen und auch seine bisherigen Kontrollrechte gegenüber der

21 (1998) 3, S. 19–52, und Frank Decker, *Democracy Beyond the Nation State: Reflections on the Democratic Deficit of The European Union*, in: *Journal of European Public Policy*, 9 (2002) 2, S. 256–272.

17 Vgl. Fulvio Attinà, *The Voting Behavior of the European Parliament Members and the Problem of the European Parties*, in: *European Journal of Political Research*, 17 (1990), S. 557–579, und Michael Shackleton, *The Politics of Codification*, in: *Journal of Common Market Studies*, 38 (2000) 2, S. 325–342.

Kommission behalten (einschließlich des Rechts, die Kommissionsmitglieder vor ihrer Ernennung zu bestätigen). Die gewaltentrennende Logik des Präsidentialismus, die darin zum Ausdruck kommt, entspricht der Heterogenität der europäischen Politik eher als das auf Gewaltenverschränkung ausgelegte parlamentarische System. Im Unterschied zu den USA, wo sich die fragmentierten Entscheidungsprozesse im Rahmen eines mehrheitsdemokratischen Systems abspielen, würde die EU ihren Charakter als Konsensdemokratie ja nicht verlieren, wenn man die Direktwahl einführt. Der Gefahr, dass einzelne Länder bei einer solchen Abstimmung majorisiert werden, ließe sich durch entsprechende Nominierungsregeln begegnen. Und selbst dann blieben immer noch genügend Vetomöglichkeiten, die Ministerrat und Parlament gegen die Kommission wahrnehmen könnten, wobei insbesondere das Parlament von seiner unabhängigen Position profitieren würde.

Angesichts dieser Vorteile ist es schade, dass der Direktwahlvorschlag in der aktuellen Verfassungsdiskussion als alternativer Demokratisierungspfad kaum Beachtung findet. Die Gründe dafür dürften zum einen in den parlamentarischen Traditionen der Mitgliedsstaaten liegen, die das präsidentielle Modell als institutionellen Fremdkörper erscheinen lassen; zum anderen hängen sie mit dem Verdacht zusammen, dass eine Volkswahl des Kommissionspräsidenten die konsensuellen Strukturen der EU noch stärker belasten würde als eine Wahl durch das Parlament. Obwohl beide Einwände einer genaueren Überprüfung nicht standhalten,¹⁸ haben sie sich doch in der politischen und wissenschaftlichen Debatte als äußerst wirkungsmächtig erwiesen.¹⁹ So ist es auch zu erklären, dass der prominenteste Fürsprecher der Direktwahl – Deutschlands Außenminister Fischer – von seinem Vorschlag mittlerweile abgerückt und auf die Linie der „Parlamentaristen“ eingeschwenkt ist.²⁰ Fischer übernimmt damit die Position, die sein Vorgänger im Konvent, der SPD-Politiker Peter Glotz, für die Bundesregierung schon vorher offiziell vertreten hatte.²¹

18 Vgl. F. Decker (Anm. 4), S. 625 ff.

19 Vgl. Katharina Holzinger/Christoph Knill, Institutionelle Entwicklungspfade im Europäischen Integrationsprozess. Eine konstruktive Kritik an Joschka Fischers Reformvorschlägen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 11 (2001) 3, S. 987–1010.

20 Vgl. Giscard legt Struktur für EU-Verfassung vor, in: Financial Times Deutschland vom 28. 10. 2002.

21 Vgl. Glotz: Kommissionspräsidenten wählen, in: FAZ vom 4. 7. 2002.

IV. Institutionenreform und differenzierte Integration

Es spricht also vieles dafür, dass die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament als Konventsbeschluss kommt; die Intergouvernementalisten werden sie als Preis entrichten müssen, um die Zustimmung der Supranationalisten für das neu zu schaffende Präsidentenamt auf der Rats-ebene zu erlangen. Das Problem dieser Konstruktion liegt freilich darin, dass sie institutionell kaum tragfähig wäre; die Union würde sich damit – wie oben gezeigt – in funktioneller wie demokratischer Hinsicht einen Bärendienst erweisen. Einen solchen Kompromiss, der hinter den erreichten Status quo zurückfällt, kann im Ernst niemand wollen. Von daher stellt sich die Frage nach den Alternativen: Lassen sich die unterschiedlichen Vorstellungen und Interessen der beiden Seiten so miteinander verbinden, dass am Ende dennoch ein funktionsfähiges und demokratisch ansprechendes Institutionensystem geschaffen wird? Und wäre eine solche Kompromisslinie im Rahmen des jetzt vorliegenden Verfassungsentwurfs überhaupt möglich?

Um Antworten auf diese Fragen zu finden, muss man sich zunächst in Erinnerung rufen, dass der Konflikt zwischen Intergouvernementalisten und Supranationalisten schon eine lange Geschichte hat. Im Grunde kennzeichnet er die EU seit der ersten Erweiterungsrunde 1973, als sich mit Großbritannien und Dänemark die heute führenden Euroskeptiker zur damaligen Sechser-Gemeinschaft hinzugesellten. Virulent wurde der Konflikt insbesondere bei der Frage nach der Priorität von Vertiefung oder Erweiterung der Gemeinschaft. Beides miteinander zu vereinbaren wäre in den achtziger und neunziger Jahren schwierig geworden, wenn die Union nicht als Antwort auf das Dilemma eine bis heute gültige Lösung gefunden hätte, nämlich das Prinzip der differenzierten Integration. So konnten sich einerseits unwillige Staaten aus der Verfolgung bestimmter Integrationsziele innerhalb des bestehenden Institutionensystems ausklinken (Beispiel: Währungsunion). Andererseits haben Gruppen von Staaten außerhalb des Systems neue Institutionen gebildet, um weiter gehende Integrationsziele zu verfolgen (Beispiel: Schengen-Abkommen).²²

22 Zu den unterschiedlichen Formen der differenzierten Integration vgl. Alexander C.-G. Stubb, A Categorization of Differentiated Integration, in: Journal of Common Market Studies, 34 (1996) 2, S. 283–295. Für eine aktuelle Bestands-

Eine sehr viel radikalere Vorstellung von differenzierter Integration hat Joschka Fischer in seiner Berliner Humboldt-Rede entwickelt. Die Radikalität besteht darin, dass Fischer seine Idee eines „Gravitationszentrums“ nicht nur auf das materielle Zusammenwirken (in bestimmten Politikfeldern) beziehen möchte, sondern ausdrücklich auch auf die institutionelle Entwicklung der Gemeinschaft. Die voranschreitende Staatengruppe würde danach „einen neuen europäischen Grundvertrag schließen, den Nukleus einer Verfassung der Föderation. Und auf der Basis dieses Grundvertrages würde sie sich eigene Institutionen geben, eine Regierung, die innerhalb der EU in möglichst vielen Fragen für die Mitglieder der Gruppe mit einer Stimme sprechen sollte, ein starkes Parlament, einen direkt gewählten Präsidenten. Ein solches Gravitationszentrum müsste die Avantgarde, die Lokomotive für die Vollendung der politischen Integration sein und bereits alle Elemente der späteren Föderation umfassen.“²³

Fischers Vorschlag würde die bisherige Logik des Einigungsprozesses umkehren, nach der die institutionellen Aspekte der materiellen (politikhaltlichen) Integration untergeordnet bzw. auf das materielle Integrationsziel hin ausgerichtet werden. Wofür die neu geschaffenen Institutionen der Kerngruppe genau zuständig sein sollten, ist in dem Konzept aber kaum geklärt; ebenso das Verhältnis der neuen zu den bereits bestehenden Institutionen. Die von Fischer genannten Bereiche einer verstärkten Zusammenarbeit – Wirtschaftspolitik, Umweltschutz, Verbrechensbekämpfung, Einwanderung/Asyl sowie Außen- und Sicherheitspolitik – sind ja heute schon Gegenstand der europäischen Politik. Ob ihre Forcierung den Aufbau eines parallelen Institutionensystems rechtfertigt, ist insofern keineswegs ausgemacht. Die Folgen eines solchen Schritts wären allerdings beträchtlich: Ein Gravitationszentrum würde die bestehende institutionelle Klammer der Gemeinschaft beseitigen und sie damit praktisch in zwei Teile zerreißen. Dies wäre für die weitere Vertiefung der Integration gewiss ein zu hoher Preis.

Hält man hingegen am Ziel einer gemeinsamen institutionellen Klammer fest, dann muss sich die differenzierte Integration auch weiterhin zunächst an den materiellen Bereichen der Zusammenarbeit ausrichten. Schon heute lässt das Institutionensystem für ein Europa der unterschiedlichen

aufnahme siehe Josef Janning, Zweiter Anlauf – Die „verstärkte Zusammenarbeit“ im Vertrag von Nizza, in: W. Weidenfeld (Anm. 9), S. 145–159.

23 J. Fischer (Anm. 4), S. 15 f.

Geschwindigkeiten genügend Raum. So sind z. B. die abgestuften Beteiligungsrechte des Europaparlaments in den verschiedenen Bereichen der Gesetzgebung selbst für Experten kaum noch überschaubar.²⁴ Im Ministerrat erfolgt die Abstufung durch unterschiedliche Abstimmungsregeln, die von der einfachen Mehrheit bis zur Einstimmigkeit reichen.²⁵ Und auf der vertraglichen Ebene bleibt die Grundunterscheidung zwischen intergouvernementalen und vergemeinschafteten Zuständigkeiten weiter erhalten.

Gerade Letzteres könnte einen Ansatzpunkt darstellen, um die unterschiedlichen Positionen von Intergouvernementalisten und Supranationalisten bei der Gestaltung des Institutionensystems zu überbrücken. Die Supranationalisten sollten den Intergouvernementalisten entgegenkommen, indem sie in bestimmten Politikbereichen von weiteren Integrationsforderungen Abstand nehmen – wie wünschenswert diese aus ihrer Sicht auch sein mögen.²⁶ Dies gilt insbesondere für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die auch künftig im intergouvernementalen Rahmen des Europäischen und Ministerrates angesiedelt bleiben könnte. Weitere Zugeständnisse wären bei der Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip und den legislativen Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlaments denkbar – hier müssten die Supranationalisten auf bestimmten Feldern (z. B. der Steuerpolitik) ebenfalls über ihren Schatten springen.

Ziel einer solchen Verhandlungsstrategie müsste es sein, eine generelle Verschiebung der institutionellen Balance in Richtung Intergouvernementalismus zu verhindern, wie sie durch ein neu geschaffenes Präsidentenamt auf der Ratsebene zweifellos eintreten würde. Das dahinter stehende Kalkül ist einfach: Institutionen weisen erfahrungsgemäß ein hohes Beharrungsvermögen auf, lassen sich also, wenn sie einmal etabliert sind, nur schwer wieder verändern. Die Konkurrenz zweier Präsidenten innerhalb der Exekutive würde die

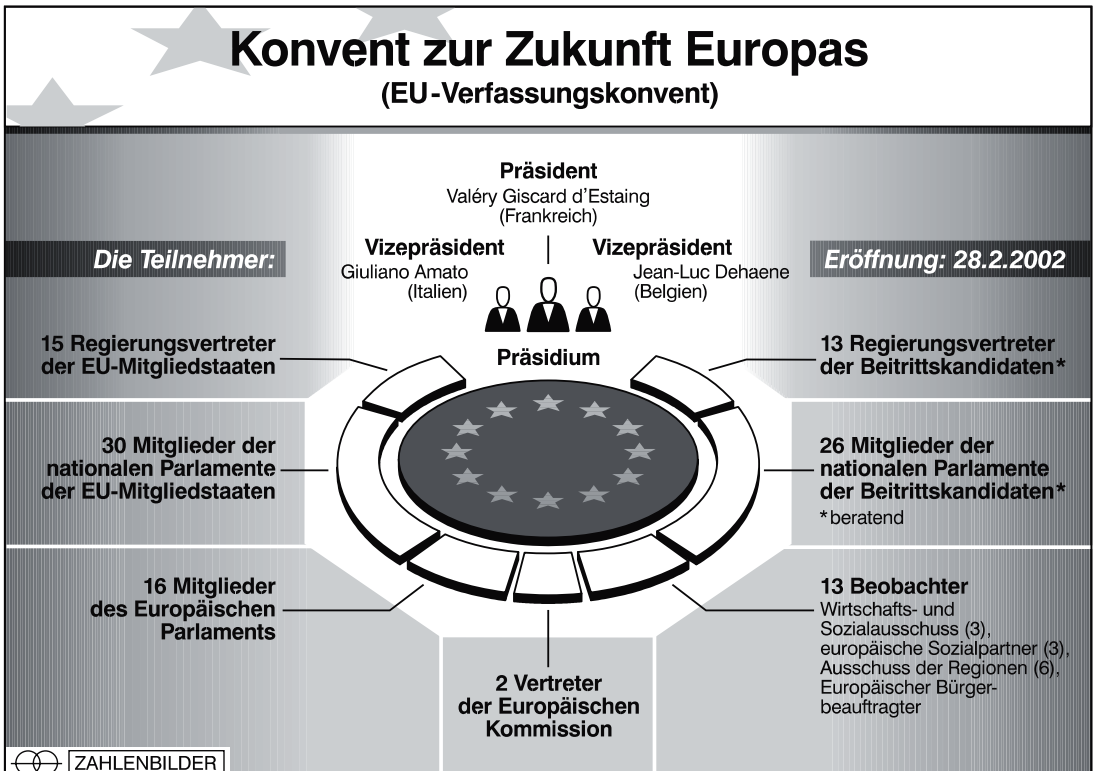
24 Vgl. die Auflistung bei Claus Giering, Zuordnung der Rechtsgrundlagen des EGV-A und EUV-A zu den Entscheidungsverfahren, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Amsterdam in der Analyse, Gütersloh 1998, S. 275 ff.

25 Vgl. Claus Giering, Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen, in: W. Weidenfeld (Anm. 9), S. 51–144.

26 Exemplarisch dafür ist die von Luxemburgs Premierminister Jean-Claude Juncker vertretene Position, wonach auch die Außen- und Sicherheitspolitik „nach erprobter EU-Methode erarbeitet werden (muss), also stets auf Vorschlag der Kommission und per Beschluss von Ministerrat und Parlament“. (EU Außenpolitik gehört in die Kommission. SZ-Interview mit Jean-Claude Juncker, in: SZ vom 1./2. 6. 2002).

institutionelle Entwicklung der EU auf lange Sicht vorprägen. Integrationspolitisch wäre das wahrscheinlich ein größerer Schaden als der Verzicht auf eine stärkere materielle Zusammenarbeit, der ja nur vorübergehend zu sein braucht. Auch die Außen- und Sicherheitspolitik könnte irgendwann einmal in den Bereich der vergemeinschafteten Politikfelder hinwachsen. Umso wichtiger ist es,

dass funktionsfähige und demokratisch legitimierte Institutionen dafür schon vorab bereitgehalten werden. Die Verfassungsgeber im Europäischen Konvent tragen deshalb für den Fortgang des Integrationsprozesses hohe Verantwortung. Von ihrer Arbeit wird es mit abhängen, ob die Gleichzeitigkeit von Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft auch in Zukunft gelingt.



714 114

© Erich Schmidt Verlag

Differenzierte Integration: Übergangerscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union?

Differenzierte Integration begleitet die Europäische Gemeinschaft (EG) seit ihrer Gründung. Bestimmte Gruppen von Mitgliedstaaten verwirklichen bestimmte Politiken, während andere Mitgliedstaaten fernbleiben. Auf diese Weise entstanden zum Beispiel das Schengen-System oder der Europäische Wechselkursmechanismus. Mit Blick auf die Europäische Union (EU) der Zukunft ist diese Differenzierung besonderer Untersuchung wert. Dazu vier Thesen:

- Erstens ist differenzierte Integration seit Ende der siebziger Jahre von einer Ausnahmeregelung für einzelne Politikbereiche zu einem dauerhaften Strukturelement ganzer Politikfelder geworden. Seit 1992 nimmt sie auch innerhalb des Vertragssystems stark zu. Damit vergrößert sich auch ihre Bedeutung für die weitere Entwicklung der gesamten Integration.
- Wegen der Unterschiede in ihrer Integrationsbereitschaft angesichts immer weiter ausgreifender Gemeinschaftskompetenzen werden die Mitgliedstaaten, zweitens, stärker motiviert, differenzierte Integration anzuwenden. Mit der wachsenden Zahl der Mitgliedstaaten im Zuge der Erweiterungen vergrößern sich diese Unterschiede noch.
- Drittens verändern sich die Absichten der Mitgliedstaaten beim Einsatz differenzierter Integration. Im vergangenen Jahrzehnt haben sie diese immer stärker bewusst als strategisches Instrument zur Durchsetzung, Einführung und Umsetzung von Integrationszielen *innerhalb der bestehenden EG/EU* genutzt.
- Viertens kann differenzierte Integration Ausgleichsmöglichkeiten schaffen, wenn die Erweiterung die EU-Institutionen vergrößert und ihre Handlungsfähigkeit schwächt.

Einerseits modifiziert dies die Strukturentwicklung der Integration mit ihrer empfindlichen Balance zwischen Einheit und Unterschiedlichkeit. Andererseits

beeinflusst es die integrationspolitischen Intentionen der Mitgliedstaaten und ihre Erfolgsaussichten. Beides hängt miteinander zusammen.

An diese Entwicklung knüpfen sich Erwartungen und Befürchtungen: Die Tatsache, dass alle Mitgliedstaaten sich gemeinsam und ohne Ausnahme auf die Gemeinschaftsverträge und deren Anpassungen verpflichteten, hat über die Jahrzehnte eine integrationspolitisch grundlegende Gleichheit von Mitentscheidung und Betroffenheit, Rechtseinheit und -sicherheit für alle Mitgliedstaaten der EU geschaffen, geschützt und gefördert durch unparteiische supranationale Institutionen. Auf dieser Grundlage konnten die beteiligten Staaten einem breit angelegten Kompetenzzuwachs der Gemeinschaft zustimmen. Und ihre Bereitschaft, für sie mehr oder weniger günstige Entscheidungen zu akzeptieren, wurde dadurch gefördert.

Diesen Zusammenhang zerbricht die differenzierte Integration, indem sie die Einheit der Verfahren und Institutionen spaltet. Sie vertieft und verewigt bestimmte Koalitionen im Rat; sie trägt Spaltungsrisiken in die supranationalen Organe wie Kommission und Europäisches Parlament; sie macht diese noch undurchschaubarer, als sie es heute schon sind. Außerdem erwächst der EU durch diese Praxis auf ihren eigenen Aktionsfeldern eine potenziell gefährliche Konkurrenz. Insofern gilt differenzierte Integration für die EU auch als Gefährdung ihres dauerhaften Zusammenhalts und ihrer künftigen Integrationsfähigkeit.¹

¹ Vgl. Christian Deubner, Flexibilität und Entwicklung der europäischen Integration, in: Claus Dieter Ehlermann (Hrsg.), *Der rechtliche Rahmen eines Europas in mehreren Geschwindigkeiten und unterschiedlichen Gruppierungen* (Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Bd. 26), Köln 1999, S. 117–132; Eric Philippart/Monika Sie Dhian Ho, *The pros and cons of 'closer cooperation' within the EU* (Niederländischer Wissenschaftlicher Rat für Regierungsberatung), Den Haag 2000; Françoise de la Serre/Helen Wallace, *Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union. Placebo rather than Panacea?*, Paris 1997; Claus Giering, *Vertiefung durch Differenzierung. Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte*, in: *Integration*, 20 (1997).

Viele Sachkenner sehen aber auch, dass in der Vergangenheit nur die differenzierte Integration wichtige Fortschritte bei der Vergemeinschaftung möglich gemacht hat. Sie unterstellen, dass Integrationsfortschritte in der ganzen Union nach der Erweiterung noch dringender auf den Zwischenschritt der Differenzierung angewiesen sind. Der Kampf zwischen vorwärts drängenden und beharrenden Mitgliedstaaten kann Institutionen und Verfahren ebenfalls lähmen, wenn keine Lösung gegeben ist. Nach dieser Lesart sind also die Vorteile der Differenzierung so groß, dass sie die Nachteile aufwiegen oder sogar übertreffen.² Die Bewertung dieser Argumente in der Spannung zwischen Einheitlichkeit und Dynamik richtet sich – das wird noch gezeigt – stark nach dem jeweiligen Leitbild der künftigen Integration.

Im Folgenden wird versucht, diese Erwartungen und Befürchtungen zu bewerten. Die integrationspolitischen Strategien der Mitgliedsregierungen haben aus den bisherigen Erfahrungen mit differenzierter Integration bisher jedenfalls mehrheitlich den Schluss gezogen, dass jene letztlich den europäischen Gemeinschaftsbau fördert. Das hat sie zu weiteren Schritten in dieser Richtung bestärkt. Zur Terminologie: Differenzierte Integration findet durch Verstärkte Zusammenarbeit (VZ) von Mitgliedstaaten innerhalb oder außerhalb des Unionsvertrages statt. Dieser Begriff wird im Folgenden benutzt.

I. Differenzierung in der Strukturbildung der EU

Verstärkte Zusammenarbeit begann in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) mit der ausdrücklich zugelassenen besonderen Zusammenarbeit der Benelux-Länder. Ähnliche und bedeutsame Fälle dieser Art sind das ursprüngliche Europäische Währungssystem (EWS) von 1979³ oder das Schengener Abkommen von 1985/90.⁴ Eine sehr spezifische Ausprägung war und ist auch die bilaterale deutsch-französische Zusam-

2 Vgl. C. Deubner, ebd.; E. Philippart/M. Sie Dhian Ho, ebd.

3 Vgl. Eckart Gaddum, *Europäisches Währungssystem*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Europa von A-Z*. Taschenbuch der Europäischen Integration, Bonn 1997, S. 111–114.

4 Vgl. Reinhard Rupprecht, *Justiz und Inneres*, in: W. Weidenfeld/W. Wessels, ebd., S. 156–161; C. D. Ehlermann (Hrsg.) (Anm. 1); Klaus-Peter Nanz, *Das Schengener Übereinkommen. Personenfreizügigkeit in integrationspolitischer Perspektive*, in: *Integration*, 17 (1994) 2, S. 92–108.

menarbeit. Weniger schwer gewichtig waren die Abkommen zu gemeinsamen Forschungsvorhaben wie Airbus, ESA, Ariane und die Zusammenarbeit im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich wie etwa im Rahmen von WEU, Eurokorps oder Eurogroup.

Im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts sind mit der Sozialcharta des Maastrichter Vertrages, der gemeinsamen Währung oder dem gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RdFSR), aber auch mit der EU-Politik für Sicherheit und Verteidigung weitere bedeutsame Fälle von VZ hinzugekommen. Schließlich gab es bei jedem neuen Beitritt zur EG Fälle verschiedener Geschwindigkeiten, da neue Mitglieder für bestimmte Übergangsfristen zunächst Ausnahmeregelungen genossen.

Für eine Klassifizierung dieser Fälle bieten sich drei Kriterien an. Dies ist zunächst der Grad, in dem diese Gruppen den gemeinschaftlichen Regeln unterworfen sind. Die VZ kann sich aber auch außerhalb des EG/EU-Vertrags und anderer vertraglicher Bindungen vollziehen. Dann gelten für die teilnehmenden Regierungen auch nicht der Vertrag und seine Verfahren, sondern die Regeln intergouvernementaler Zusammenarbeit. Dies betrifft die Gründung der Kooperation, den Beitritt weiterer oder den eventuellen Austritt bisheriger Mitglieder, dies gilt für die Verfahren der Beschlussfassung und -umsetzung und damit für die Rolle, die jeder teilnehmende Staat dabei spielen kann.

Ein zweites Kriterium, das mit dem ersten zusammenhängt, betrifft den Gegenstand der differenzierten Integration. Findet sie in einem Politikfeld statt, in dem der Union durch den Vertrag Kompetenzen zugeordnet sind, sie solche bereits erhalten hat oder gar ausübt (wie etwa im ersten Pfeiler), oder handelt es sich um Felder, die der mitgliedstaatlichen Kompetenz zugeordnet sind bzw. ihr noch unterliegen (wie in der Rechtspolitik, aber auch der Wirtschafts- und Sozialpolitik)? Je nachdem, ob die differenzierte Integration nur innerhalb oder nur außerhalb der EU stattfinden darf, hat sie eine größere oder kleinere Wirkung auf die zentralen Regeln und Institutionen der Union, bedarf sie einer (mehr oder weniger großen) vertraglichen Einhegung.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Breitenwirkung der Politik und das Niveau, auf dem die VZ ansetzt: Hat sie großflächige Wirkungen bis in verschiedenste Felder wie etwa die Freizügigkeit für Waren und Personen? Erfasst sie ein ganzes Politikfeld wie zum Beispiel die Wirt-

schaftspolitik oder nur sehr spezielle Ausschnitte? Wirkt VZ in einem Feld dadurch weit in andere Politikfelder hinein? Kann kleinteilige VZ den Zusammenhang der Politikfelder zerreißen, in denen sie eingeführt wird?

Ein drittes Kriterium betrifft die Umstände, welche die Teilnahme oder Nichtteilnahme von Mitgliedstaaten an solcher Gruppenzusammenarbeit begründen. Hängt das eher von dem integrationspolitischen Willen bzw. Unwillen der Mitgliedstaaten ab, oder spielen Fähigkeit bzw. Unfähigkeit eine Rolle? Und wer beurteilt sie?

Für das erste Kriterium bildet die Vertragsrevision von Amsterdam 1997 (mit den Änderungen von Nizza im Jahr 2000) eine Art Epochenübergang. Zuvor galt, dass innerhalb des Vertrags alle Partner fast alles gemeinsam machen. Schon das Opt-Out für Engländer und Dänen beim Euro hatte 1992 allerdings massiv dagegen verstoßen. Aber erst auf dem Gipfel von Amsterdam entschlossen sich die Mitgliedstaaten, für die VZ im Rahmen kleinerer Gruppen allgemeingültige vertragliche Vorgaben zu schaffen. Initiatoren waren Deutschland und Frankreich. Seither existieren die entsprechenden neuen Vertragsartikel: EUV Art. 23 (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik), Art. 40 (Zusammenarbeit bei Polizei und Justiz), Art. 43–45 (Allgemein), EGV Art. 11 (Europäische Gemeinschaft), um diese VZ nach Bedingungen, Verfahren und beteiligten Institutionen genauer festzulegen.

Damit war nun eine vertragliche Voraussetzung für VZ in unterschiedlichen Staatenkoalitionen auch innerhalb der EU geschaffen. Wesentliche, auch nach Amsterdam noch mögliche Behinderungen solcher Initiativen durch ein begründetes Veto oder die Vergrößerung der Mindestzahl der Mitglieder wurden in Nizza im Dezember 2000 ausgeräumt.⁵ Das zur Genehmigung erforderliche Quorum der qualifizierten Mehrheit wurde dagegen aufrechterhalten. Außerdem wurde dieses Verfahren auf das Feld der Außen- und Sicherheitspolitik ausgedehnt, das in Amsterdam noch ausdrücklich ausgespart worden war.⁶

5 Vgl. W. Weidenfeld/W. Wessels (Anm. 1); C. Deubner (Anm. 1).

6 Nach der Ablehnung der Nizza-Vertragsrevision durch das irische Referendum von Juni 2001 ist es allerdings noch nicht sicher, daß diese Änderungen in vollem Umfang aufrechterhalten werden können. Vgl. zum Veto den geänderten EGV Art. 11(2) und EUV Art. 40(2), zur Mindestzahl den geänderten EUV Art. 43 (1) d), zur Außen- und Sicherheitspolitik den geänderten Titel V des EUV.

- Die Amsterdamer Regelungen gaben einerseits einen Rahmen der *Ermächtigung*⁷ für künftige neue Projekte gruppierter VZ, der die Bedingungen und die Art ihrer Genehmigung durch die EU und den Beitritt anderer Mitgliedstaaten betrifft.
- Sie setzten andererseits Regeln für die Arbeit solcher Gruppen. Damit schufen sie auch eine rechtliche Grundlage, auf der man schon bestehende Projekte außervertraglicher VZ in den Vertrag einbeziehen konnte. Schon in der Amsterdamer Vertragsrevision wurde diese Regelung für die Einbeziehung der Schengen-Kooperation in die Union genutzt. VZ wird in diesem Fall also nicht ad hoc und allein durch die Teilnehmer dieser Kooperation selbst begründet, sondern „vordefiniert“ – durch alle Gemeinschaftsstaaten in einem Vertragsakt.
- Die freie *außervertragliche* VZ, die zuvor die differenzierte Integration ausgemacht hatte, bleibt nach dem Wortlaut der neuen Regelungen weiterhin möglich. Für alle Kompetenzen, die der Union nicht durch den Vertrag und das Sekundärrecht zugewiesen sind, dürfen die Mitgliedstaaten auch weiterhin nur diese freie VZ benutzen. Für alle anderen Kompetenzbereiche räumen die Verträge nunmehr aber der institutionellen VZ nach den Regeln von Amsterdam eindeutig den Vorrang ein und delegitimieren das ältere Verfahren.⁸

Man erkennt rasch, dass das Modell von 1997 schon in der Maastrichter Vertragsrevision 1992 zu finden war: in ihren Vorgaben für die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Dort ging es darum, das System der Wechselkursstabilisierung im EWS als eine Gemeinschaftspolitik unter das Dach des EU-Vertrags zu ziehen und in eine regelrechte Währungsunion zu verwandeln, die auf eine breitere und solidere rechtliche Basis zu stellen war.

Mit dieser Ausnahme fanden sich bedeutsame Kooperationsgruppen bis 1997 jedoch nur *außerhalb* der vertraglichen Integration und in der Regel ohne ausdrückliche Genehmigung und Konditionierung durch die Verträge. Nur die Wirtschaftsunion der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs (Benelux) hat der EWG-Vertrag in seiner ersten Fassung von 1957 ausdrücklich

7 Zu den folgenden Kategorien vgl. Alexander Stubb, A Categorisation of Differentiated Integration, in: Journal of Common Market Studies, (1996) 2, S. 283–295.

8 Vgl. Vlad Constantinesco, Les clauses de „coopération renforcée“, in: RTD europen, 33 (1997) 4, S. 751–767, hier S. 755.

erlaubt – in einem Artikel, der immer noch existiert (EGV Art. 306, ex Art. 233). Davon abgesehen folgte Benelux aber der Regel außervertraglicher Kooperation, nach der vor 1992 auch das EWS und insbesondere sein Wechselkursmechanismus,⁹ das Schengen-Abkommen (dieses allerdings nach dem gemeinsamen Verständnis der EG-Mitgliedstaaten als „Pilotprojekt“ für die Integration der Innen- und Justizpolitik) und andere, weiter oben genannte Vorhaben entstanden.¹⁰ Auf Dauer angelegte Gruppen-Kooperation *innerhalb* der Verträge gab es dagegen nur bei den integrationspolitisch unbedeutenden „zusätzlichen Forschungsprogrammen“, wie sie seit 1970 praktiziert und in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 (in EGV Art. 130) konsolidiert wurden.

Damit etablierte sich bis 1997 ein wachsender Bereich von VZ außerhalb der Vertragsregeln und des Kompetenzbereiches der Institutionen. Dieser umfasste seit Ende der siebziger Jahre große und zunehmend wichtige Kooperationsfelder der Mitgliedstaaten. Die wichtigsten, EWS und Schengen, besetzten zudem ein Terrain, das durch die allgemeinen Vertragsziele der EU abgedeckt wurde und damit entweder schon ein potenzieller Gegenstand der Vergemeinschaftung war oder aber ein Bereich, in dem die EU bereits Kompetenzen ausübte – zum Beispiel in der Freizügigkeit von Personen und den kompensierenden Maßnahmen (Schengen) oder in der wirtschaftspolitischen Kooperation (EWS).

Auf Zugang zu Kooperationsinitiativen dieser Art gab und gibt es für die jeweils nichtbeteiligten EU-Mitgliedstaaten keinen vertraglichen Anspruch. Die Initiatoren konnten darüber bestimmen. Dabei berücksichtigten sie nicht nur den politischen Willen der Kandidaten, sondern konnten auch Kriterien der Fähigkeit aufstellen (vor allem bei der Aufnahme in den Durchführungsbereich von Schengen,¹¹ aber auch beim Wechselkursmechanismus des EWS sehr markant). Damit wurde auch die Möglichkeit vergrößert, zutrittswillige Mitgliedstaaten draußen zu halten. Italien ist hier ein – aber nicht das einzige – Beispiel: Es musste mehrfach aus dem Wechselkursmechanismus des EWS austreten¹² und versuchte jahrelang vergeblich, in die Anwendungsgruppe des Schengen-Abkommens aufgenommen

zu werden, scheiterte aber an den strikten Aufnahmeregelungen.¹³

Diese Autonomie gegenüber den Gemeinschaftsregeln erleichterte die rasche Einführung neuer Integrationspolitiken in bedeutsamen Politikfeldern. Solange gewisse Mitgliedstaaten die Aufnahme solcher Politiken in das Gemeinschaftssystem blockieren, wiegt dieser Vorteil weit schwerer als die Nachteile der außergemeinschaftlichen Politik. So hätten etwa das EWS (die WWU) und das Schengener Abkommen Ende der siebziger bzw. Mitte der achtziger Jahre mit allen Mitgliedstaaten noch nicht verwirklicht werden können; sie wären auch zu Beginn des neuen Jahrhunderts noch nicht möglich.

Es ist allerdings deutlich erkennbar, dass sich Vor- und Nachteile der Methode einer VZ für einzelne Projekte über die Jahre verschoben haben. Zu der Benachteiligung der Nichtteilnehmer traten die Ineffizienz sowie Demokratiedefizite, die intergouvernementalen Methoden im Vergleich zu Gemeinschaftsverfahren eigen sind. Mit dem zunehmenden Erfolg solcher Politiken fielen die Nachteile immer stärker ins Gewicht, die Anwendung der Gemeinschaftsverfahren wurde attraktiver. In dem Maße, in dem verstärkte Kooperation die Union für jene Projekte öffnete, wuchs der Druck, von der außervertraglichen VZ in das EG/EU-Vertragssystem überzuwechseln.

II. Integrationspolitische und theoretische Deutung

Differenzierung der Integration im grundsätzlichen Sinne ist – wie oben gesehen – eine Entwicklung der achtziger und neunziger Jahre, mit zunehmender Bedeutung. Ihre Triebkräfte liegen in der Spannung zwischen dem fortdauernden Wunsch wichtiger Mitgliedstaaten der EG/EU nach weiterem Kompetenztransfers auf die Unionsebene und der Mitgliedschaft – oder dem Neubitritt – von Staaten, die dieses Interesse nicht bzw. noch nicht teilen oder nicht die Fähigkeit zu seiner integrationspolitischen Umsetzung haben. Diese Spannung wird dadurch erhöht, dass unterschiedliche Herausforderungen und unvorhergesehene Entwicklungen die Mitgliedsregierungen immer wieder zu

9 Vgl. E. Gaddum (Anm. 3).

10 Vgl. C. D. Ehlermann (Anm. 1), S. 17.

11 Das so genannte Schengen II, vgl. dazu K.-P. Nanz (Anm. 4).

12 Vgl. E. Gaddum (Anm. 3).

13 Vgl. Christian Deubner, *Harnessing Differentiation in the EU. Flexibility after Amsterdam* (Working Paper, hrsg. durch EU-Commission Forward Studies Unit), Brüssel 2000.

neuen Integrationsinitiativen veranlassen (v. a. weil der *acquis communautaire* betroffen ist).

Unter diesen Umständen kommt VZ durch den politischen Willen der Initiatoren zustande, ihre Vorhaben auch unter Zurücklassen anderer – desinteressierter oder zögernder – Mitgliedstaaten umzusetzen. Dieser Wille geht übrigens manchmal in widersprüchlicher Weise mit einer anderen Absicht einher: die anvisierten Felder neuer Integration nicht oder wenigstens noch nicht den klassischen Gemeinschaftsverfahren zu unterwerfen, sondern nationale Handlungskompetenz zu bewahren.

Die Chancen dafür wurden 1997 deutlich verbessert. Seit der Einführung der institutionellen VZ (und ihrer weiteren Erleichterung in Nizza) erlaubt der Vertrag den Initiatoren, ihre Kooperationspläne innerhalb der Gemeinschaft in vielen Fragen auch gegen das Veto anderer Mitgliedstaaten durchzusetzen: Ihre Zusammenarbeit kann sich auf Institutionen und Verfahren der Union stützen. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten dieser Mitgliedstaaten zum Ausweichen auf außervertragliche Kooperation delegitimiert oder beschnitten worden.¹⁴ Der Rahmen, in dem sie ihre leichter durchsetzbare Sonderkooperation verwirklichen können, ist dadurch als solcher auch enger und konditionierter.

Die Möglichkeiten der desinteressierten oder zögernden Mitgliedstaaten, solche Pläne zu blockieren, wurden 1997 dagegen deutlich verschlechtert. Nach den neuen Regeln können sie die Vergemeinschaftungsabsichten anderer Mitgliedstaaten im Vertragsrahmen nur noch aufhalten, wenn sie dafür eine Mehrheit finden, was in einer erweiterten EU immer schwieriger werden wird. Zudem dürften Gegenleistungen für Zustimmung und eigene Kooperation schwerer erreichbar sein. Auch diejenigen, denen es nur um Kontrolle und Mitmachen geht, finden ihre Druckmittel beeinträchtigt, vor allem durch die Vertragsrevision von Nizza.

Gleichwohl sind ihre Bedenken durch die Öffnung des Vertragssystems für Kooperationen und die strengen Offenheitsgebote für diese Zusammenarbeit berücksichtigt, ebenso wie durch den damit verbundenen ausdrücklichen Schutz des *acquis communautaire*. Die Initiatoren können zudem weniger fähigen Mitgliedstaaten die Kooperation nicht so einfach verweigern, wie dies außerhalb des institutionellen Rahmens ging und geht. Entsprechend liegt es auch im Interesse der Initiatoren,

jenen Hilfestellung zu geben. Dagegen lassen sich Sanktionen als Druckmittel immer weniger rechtfertigen. Der Charakter der Union als Solidargemeinschaft verstärkt diesen Druck auf die Fähigen. Der Mitzieh-Effekt der Differenzierung wird erhöht.

Insgesamt stärkt die Reform von 1997 also bei der Entstehung, Ausweitung und Fortführung differenzierter Integration die Bedeutung der Gemeinschaftsziele und des politischen Willens. Die Bedeutung der Fähigkeit als Teilnahme- und Sanktionskriterium tritt deutlich zurück. Das bestätigt auch ein Blick auf die Entwicklung bis 2001: In der WWU trat das bei der Gründung als am wenigsten fähig angesehene Mitgliedsland Griechenland der gemeinsamen Währung bei; dagegen konnten Großbritannien, Dänemark und Schweden, die der Währungsunion weiter fernblieben, die Bedingungen für den Euro schon ab Anfang 1999 erfüllen, sie wollten aber nicht teilnehmen. Auch für den RdFSR gilt: Das wegen mangelnder Fähigkeit lange fern gehaltene Griechenland gehört im Jahr 2001 zum Kreis der vollen Anwender der Schengen-Regelungen, während längst befähigte Länder wie Großbritannien und Irland diesem Kreis weiterhin fernbleiben und Dänemark zwar mitmacht, sich aber die Möglichkeit des einseitigen Fernbleibens von weiteren Projekten in diesem Politikfeld reserviert.

Die Haltung der Mitgliedstaaten zu den verschiedenen Arten von VZ wird aus einer Kombination dieser und anderer Motive geprägt.¹⁵ Eine sehr schematische Lesart sieht folgendermaßen aus:

- Auf der einen Seite stehen die meist hoch entwickelten Mitgliedstaaten, die – wie Großbritannien und Dänemark oder in gewissem Umfang auch Schweden – einem weiteren Kompetenztransfer auf die Gemeinschaftsebene prinzipiell ablehnend gegenüberstehen. Diesen Transfer wollen sie durch ihren Widerstand von Fall zu Fall bremsen. Einer umfangreichen VZ innerhalb der EU stehen sie reserviert gegenüber; lieber ist sie ihnen im Zweifelsfall außerhalb des Vertragssystems.
- Auf der anderen Seite stehen jene meist kleineren oder schwächer entwickelten Mitgliedstaaten, welche den Kompetenzzuwachs der EU zwar wollen, bei der Möglichkeit externer

¹⁵ Vgl. Christian Deubner, A Comparison of National Views, in: Antonio Missiroli (Hrsg.), Flexibility and Enhanced Cooperation in European security matters. Assets or Liabilities (Occasional Paper No.6 of the Institute for Security Studies, WEU), Paris 1999, S. 11–19, hier S. 14 f.

¹⁴ Vgl. V Constantinesco (Anm. 8), S. 755.

Zusammenarbeit aber fürchten, dort weder nach eigenem Willen teilnehmen, noch Einfluss ausüben zu können. Die meisten von ihnen wollten diese Initiativen der Zusammenarbeit unter das Dach des Vertrags ziehen.

In einer nochmals erweiterten Union nach 2004 dürften die Mechanismen der VZ noch stärker wirken. Voraussichtlich werden die Fähigkeiten der neuen Mitglieder zur Übernahme aller vertraglichen Pflichten in bestimmten Feldern noch nicht ausreichen, sodass die EU ihnen Übergangsfristen zugestehen wird. Dies gilt auch für die beiden größten Felder vordefinierter VZ, also der gemeinsamen Währung und dem RdFSR, wo auch im Jahr 2002 die Kontrolle der Außengrenzen noch nicht dem geforderten Niveau zu entsprechen schien. Für eine Übergangsfrist werden übrigens auch die bisherigen EU-Mitglieder ihrerseits Freistellungen von der vollen Anwendung bestimmter EU-Regeln verlangen. Das gilt etwa für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern.

Wenn die Beitrittsstaaten wollen und keine unvorhersehbaren Entwicklungen eintreten, können viele von ihnen wohl noch innerhalb dieses Jahrzehnts beiden Kooperationsgruppen beitreten. Dabei können sie die Unterstützung der jetzigen Mitglieder einfordern. Nur der integrationspolitisch bedingte Wille zum Fernbleiben, wie ihn etwa der frühere tschechische Ministerpräsident Vaclav Klaus vertritt, wird eine längerfristige wirkungsvolle VZ bewirken können. Dieser Zusammenhang verstärkt bei den starken und fähigen Mitgliedstaaten die Zweifel am Nutzen von VZ für die Effektivitätssteigerung von Gemeinschaftspolitiken innerhalb einer nach Osten erweiterten Union.

III. Der Beitrag differenzierter Integration zur Unionsbildung

Oben wurde mit Blick auf die neuen Mechanismen integrationspolitischer Differenzierung danach gefragt, ob die Vorteile die absehbaren Nachteile kompensieren oder übertreffen würden. Außerdem wurde betont, wie sehr diese Bewertung von dem Leitbild europäischer Integration abhängt. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes gibt es noch kein Beispiel einer VZ nach dem Muster der Ermächtigungsregeln von Amsterdam. Insofern können die Schlussfolgerungen über den Beitrag verstärkter Zusammenarbeit zur Unionsbildung nur aus Fällen *freier VZ* außerhalb des

Vertragsrahmens und der daraus hervorgegangenen *vordefinierten VZ* gezogen werden.

Auch mit dieser Einschränkung fällt eine eindeutige Antwort zu Beginn des Jahres 2003 noch schwer. Halten wir uns zunächst einmal an das traditionelle Leitbild der Union mit funktionierendem, weiter wachsendem *acquis communautaire* für alle Mitgliedstaaten. Zunächst könnte man den Beitrag der Differenzierung als im Großen und Ganzen positiv bewerten, vor allem mit Blick auf die „Karrieren“ der monetären Vergemeinschaftung und der polizeilichen und innenpolitischen Kooperation in Maastricht und Amsterdam. WWU und RdFSR sind heute Fälle „vordefinierter“ VZ innerhalb des Vertrags. Das gilt auch für die Weiterentwicklung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Bei allen Unterschieden im Einzelnen hat hier die Einsicht den Ausschlag gegeben, dass der beschränkte Integrationsgrad außerhalb der EU die weitere Entwicklung der betreffenden Politik bremsen würde und immer mehr Mitgliedstaaten – und Beitrittskandidaten – in diesen Politikbereichen mitarbeiten wollten.

Dadurch ist aber die Integration der Fünfzehn insgesamt noch nicht gestärkt und vertieft worden. Nur weil wichtige Mitgliedstaaten weiter fernbleiben konnten, gelang die Übernahme dieser Politikbereiche durch die Union! Die Spaltung von Gemeinschaftsverfahren und Institutionen ist hier inzwischen Wirklichkeit. Und ganz allgemein ist damit auch das Gemeinschaftsverfahren geschwächt. Alle drei oben genannten Politikbereiche haben also auch bei ihrer Übernahme nicht den Charakter differenzierter Integration verloren. Ihre Übernahme hat vielmehr die Differenzierung – in einer bis 1992 unbekanntenen Weise – in die Institutionen und Verfahren der Union selbst eingebracht.

Wie man das Ergebnis beurteilt, hängt von zwei weiteren Erwägungen ab:¹⁶

- Man geht davon aus, dass die Differenzierung der Integration nach dem neuen (und dem alten) Muster letztlich eine bezüglich der Themen und der nichtteilnehmenden Mitgliedstaaten weniger bedeutende Randerscheinung der Integration bleiben wird, oder man vermutet eine strukturell wirksame Anwendung der Differenzierung in zentralen Politiken.
- Im zweiten Fall geht man davon aus, dass diese Differenzierung sich jeweils nur als eine vor-

¹⁶ Vgl. E. Philippart/M. Sie Dhian Ho (Anm. 1).

übergehende erweist und die betreffende Politik so attraktiv ist, dass sie letztlich sämtliche Mitgliedstaaten einbeziehen wird – man erwartet also nicht, dass die Differenzierung sich dauerhaft in bedeutenden Politikfeldern etablieren und ein langfristiges Strukturmerkmal der Union werden wird.

Für die erste Annahme einer nach Zahl und Art der betroffenen Mitgliedstaaten unbedeutenden Anwendung der neuen VZ innerhalb des Vertrags spricht im Jahr 2001 nur der bisherige Verzicht auf die Anwendung des Amsterdamer Ermächtigungsverfahrens. Andererseits ist eine vertragsinterne VZ in bedeutenden Politikfeldern wie der WWU und dem RdSFR auf dem Wege der „vordefinierten“ VZ geschaffen worden.

Nehmen wir trotzdem einmal an, dass VZ hier nur eine Durchgangsstufe zur Vergemeinschaftung sein wird, also die zweite oben aufgeführte Erwägung zutrifft. Dann sind die Kosten dieser Entwicklung im Vergleich zum Gewinn bisher akzeptabel. Denn da die Vertiefungs- und Erweiterungsdynamik in der Union in jedem Fall weiter wirken, entsteht jedenfalls auch *Druck zur Differenzierung*. Denn die Unterschiede der Mitgliedstaaten im politischen Willen und in der Fähigkeit zu weiterer Integration bestehen fort oder vergrößern sich mit der Zunahme der Mitgliederzahl noch. Der Differenzierungsdruck braucht gleichsam Dekompressionskammern, in denen er über längere Fristen und bei möglichst geringer Belastung für die Union abgebaut werden kann. Solche Kammern innerhalb des Vertragssystems bietet aus dieser Sicht die verstärkte Kooperation nach Amsterdam.

Der Beitrag der VZ zur Stärkung der Gemeinschaftsverfahren dürfte bei alledem gering sein, denn der Vertrag verbietet eine gruppeninterne Vertiefung der Kooperation. Außerdem bleibt den Partnern, da sie im Vertrag an Offenheit und Solidarität gebunden sind, nur noch wenig Möglichkeit, den Beitritt zu ihrer Gruppe zu kontrollieren und an den Nachweis der Bereitschaft und Fähigkeit zur vollen Mitwirkung zu knüpfen. Damit ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass die Teilnehmer ihren in einem Politikfeld gegebenen Kooperationswillen nicht voll ausschöpfen können.

Insgesamt könnte die Antwort positiver ausfallen, würde man nur die externe Gruppenkooperation und vor allem die schon genannten Erfolge von Schengen und EWS/WWU berücksichtigen. Außerhalb der Union kommt es auch nicht zu den manchmal befürchteten Dominanzeffekten einer VZ-Gruppe innerhalb des Unions-Rahmens.

Allerdings gerät die Gesamt-EU durch gruppierte Kooperation sehr wohl immer wieder unter Druck, und zwar auch ungewollt. So sieht sie sich in der Weiterentwicklung ihrer eigenen Integration beschränkt oder gar herausgefordert und delegitimiert. Das kann sie auch dazu zwingen, rascher als gewollt eine gemeinsame Position zum Stand und zu weiteren Optionen der Integration in einem gegebenen Politikfeld zu beziehen.

Hinsichtlich der Form künftiger VZ darf man nach den Erfahrungen mit der Eurogruppe in der WWU vermuten, dass sie nicht „rein“ den Vorgaben des Vertrags folgt, sondern sich neben der offiziellen Verfahrensform gruppierter Abstimmung auch informelle, „frei kooperierende“ Gruppen zur Vorbereitung dieser Abstimmungen bilden werden. Verbreitete VZ wird, institutionell gesehen, also nicht zu klareren Verhältnissen führen; vielmehr werden weitere Felder unsauberer und intransparenter Zwischenlösungen eingeführt.

Was fügen die neuen Ermächtigungsregeln für die Kooperation innerhalb des Vertragssystems dem Effekt institutioneller VZ noch hinzu, wenn man sie mit der Variante der vordefinierten VZ vergleicht? Der wesentliche zusätzliche Effekt dürfte in der Verhandlungssituation bei Einführung oder Veränderung größerer Gemeinschaftspolitiken entstehen. Dort verändert die Ermächtigungsregel die Balance zwischen Blockademöglichkeiten und Kompromisszwang. Dies wird möglicherweise den Kompromisswillen und das Vertrauen wichtiger Vertragspartner in die Unparteilichkeit der Institutionen und die Chancengleichheit aller Mitgliedstaaten stark verringern; der angestrebte Erleichterungseffekt für die Entscheidungsfindung könnte dann nicht erreicht, würde vielleicht sogar konterkariert werden. Das sind Bedenken, die sich nicht von der Hand weisen lassen, und sie ziehen den positiven Beitrag der vertragsinternen VZ zur Integrationsstruktur weiter in Zweifel.

Tatsächlich hängt bei der Bewertung viel davon ab, wie dauerhaft die entstehenden Strukturen differenzierter Integration letztlich sein werden. Vieles spricht dafür, dass mit der fortgesetzten Erweiterung der Union die Absichten und Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zum Einstieg in neue Vergemeinschaftung oder zur Vertiefung bestehender Gemeinschaftspolitiken noch weiter auseinander klaffen werden als bisher. Strukturelle Differenzierung mit ihren negativen Wirkungen würde dann ein dauerhafter – und unausweichlicher – Bestandteil der EU werden.

Geht man vom Leitbild einer Union mit integrationserhaltender Struktur und integrationsstärken-

der Dynamik aus, wird eine strategische Analyse dieser Perspektive die Verfahren der VZ danach beurteilen müssen, ob und inwieweit sie auch auf diesem grundsätzlich veränderten Sockel weiterverfolgt werden kann. In dieser Perspektive sind drei Typen der künftigen VZ vorstellbar:

- *Erstens* eine verstärkte Zusammenarbeit, die als solche keine Struktur aufweist: Die Mitgliedstaaten engagieren sich in den Bereichen verstärkter Kooperation, die ihren jeweiligen Interessen am meisten entsprechen, ohne ein übergreifendes Muster erkennen zu lassen. Das Ergebnis ist eine VZ von unterschiedlichen Staatenkoalitionen, die sich über die verschiedenen Politikfelder der Union verteilt. Denkbar ist eine kleinteilige oder eine eher flächige Politik-erfassung.
- *Zweitens* eine bestimmte Struktur, die sich nach Themen organisiert: Vorstellbar ist zum Beispiel, dass die Mitgliedstaaten bestimmte Kernpolitiken der Gemeinschaft weiterhin gemeinsam betreiben und sich nur bei Themen, die sie als nicht oder noch nicht zentral für die Union betrachten, zu differenzierter Integration bereit finden. Dies liefe in Richtung des alten Konzepts von Wallace und Wallace,¹⁷ wonach wenige Gemeinschaftsfelder wie der einheitliche Binnenmarkt und die Gemeinsame Außenwirtschaftspolitik den Nukleus der Union darstellen, neben dem eine gruppierte Zusammenarbeit unterschiedlicher Staatenkoalitionen in anderen Feldern toleriert werden kann.¹⁸
- *Drittens* könnte auch die unterschiedliche Teilnahme der Mitgliedstaaten das strukturierende Merkmal bilden: Bestimmte Mitgliedstaaten nähmen nur an einigen Projekten verstärkter Kooperation teil, andere dagegen an allen. Es würde nicht oder nicht nur ein Kern gemeinsamer Politiken für alle Mitgliedstaaten entstehen, sondern auch ein Kern derjenigen, die an allen Politiken – einschließlich der verstärkten Kooperation – teilnahmen.¹⁹ Damit ist auch klar, dass man sich keine Struktur vorstellen

darf, die nur eines der drei Merkmale aufweist. Es geht um die Dominanz eines Merkmals.

Im Sinne des oben genannten Leitbildes sind zwei dieser drei Typen nun großenteils negativ zu bewerten. Misst man sie aber nach den Leitbildern einer je anderen Art von Union, kommt man auch zu anderen Ergebnissen. Der erste Typ wäre am negativsten; er entspricht einer Integration à la carte und könnte zu einem Auseinanderfallen der bestehenden EU-Integrationsstruktur führen. Eine kleinteilige verstärkte Zusammenarbeit würde zusätzlich Politikfelder zerreißen. Für Anhänger einer großen Binnenmarktordnung mit funktionalen Untergruppen²⁰ erscheint diese Lösung allerdings positiv.

Der zweite Typ einer variablen Geometrie mit einem gemeinsamen Kernbereich könnte diese Struktur am besten stabilisieren. Dies würde erlauben, die weiteren Integrationseffekte einzelner VZ-Projekte abzuwarten.²¹ Abhängig davon, wie nahe der gemeinsame Kernbereich dem Status quo der existierenden EU kommt, entspricht dieses Szenario am ehesten dem, was die Initiatoren der verstärkten Zusammenarbeit wollten – orientiert am Leitbild 1. Angesichts der Beharrungskraft des *acquis communautaire* ist dieses Szenario für die absehbare Zukunft auch das wahrscheinlichste. Diese Perspektive dürfte auch jenen gefallen, die in Richtung Autonomiewahrung und funktionale Handlungsfähigkeit gehen wollen, dabei aber einen Minimalrahmen verbindlicher Gemeinsamkeit ausdrücklich erhalten wollen. Es besteht allerdings die Möglichkeit, dass sich – quasi zwischen dem ersten und dem zweiten Typ – nicht nur ein gemeinsamer Kernbereich herausbildet, sondern mehrere, in denen sich unterschiedliche Koalitionen von Mitgliedstaaten engagieren. Keine positive Perspektive für die Integration der EU insgesamt!

Der dritte Typ, durchaus vereinbar mit dem zweiten, würde wohl mittelfristig das höchste Potenzial weiterer Integrationsstärkung enthalten. Diese lässt sich als stufenweiser Prozess denken: In einer ersten Stufe würde dieses Potenzial für die Kerngruppe wirksam, erst in einem zweiten – möglicherweise – für die gesamte Union. Es gibt also ein Spaltungsrisiko für die EU. Rückhaltlos zu begrüßen ist der dritte Typ daher nur für die Anhänger des Leitbild eines Kerneuropas.

17 Vgl. Helen Wallace/William Wallace, *Flying Together in a Larger and More Diverse European Union* (W 87 Working Documents, The Netherlands Scientific Council for Government Policy), The Hague 1995.

18 Vgl. Claus Dieter Ehlermann, *Differenzierung, Flexibilität und engere Zusammenarbeit*. Die neuen Vorschriften des Amsterdamer Vertrages, in: ders. (Anm. 1), S. 16.

19 Eine neuere Formulierung dieser These bietet Jean-Louis Quermonne, *Die Europäische Union auf der Suche nach legitimen und effizienten Institutionen*, in: *Integration*, 23 (2000) 2, S. 81–88.

20 Vgl. Alex Warleigh, *Flexible Integration. Which Model for the European Union?*, Sheffield 2002.

21 Das ist auch mit der positiven Sicht Philipparts und Sie Dhian Hos am ehesten vereinbar. Vgl. E. Philippart/M. Sie Dhian Ho (Anm. 1), S. 21.

Die Risiken für die fortdauernde Integration der EU nach dem Leitbild 1 wären beim ersten und beim dritten Typ am höchsten. Die zweite Variante stellt dagegen beim Entstehen eines für alle Teilnehmer gemeinsamen einzelnen Schwerpunktfeldes die am wenigsten risikante positive Perspektive einer differenzierten Integration dar.

Die Regeln des Vertrages und ihre 2003 anstehende Reform haben Einfluss darauf, in welche Richtung die Entwicklung längerfristig gehen kann. Am wichtigsten bleibt, wie viel Freiheit den Mitgliedstaaten zur VZ außerhalb des IR bleibt. Je mehr Freiraum sie haben, umso geringer werden die direkten Herausforderungen der VZ für die EU-Verfahren und -Institutionen ausfallen – umso stärker wird allerdings auch der indirekte Druck auf bestimmte Felder der EU-Integration

durch außervertragliche VZ. Auf dieses Verhältnis zwischen außer- und innervertraglicher VZ wirken auch die Bedingungen, die kooperationswillige Mitgliedstaaten erfüllen müssen, damit ihr Vorhaben innerhalb des Vertragssystems zugelassen wird. Je größer die Mindestteilnehmerzahl und das Zustimmungsquorum und je stärker die Rücksichtnahme auf den *acquis communautaire* und die Interessen der Nichtteilnehmer ausfallen, umso unattraktiver wird die innervertragliche Kooperation und umso interessanter die außervertragliche Zusammenarbeit. Je großzügiger dagegen die Konditionen für innervertragliche VZ werden, umso zahlreicher könnten diese angewendet werden; dies würde auch die Herausforderungen für die Institutionen und Verfahren verstärken.

Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?

Seit einiger Zeit bedient sich die EU eines Instruments mittelbarer Politikabstimmung, bei dem auf Ratsebene Ziele formuliert werden, deren nationalstaatliche Erreichung dann durch ein zumeist indikatorengestütztes transnationales Monitoring gegenseitig überwacht wird.¹ Dieser im Wesentlichen jenseits klar definierter rechtlicher Grundlagen und damit außerhalb der Verträge laufende Prozess wird als Methode der offenen Koordinierung (MOK) bezeichnet.

Im Folgenden sollen Charakteristika sowie Anwendungsbereiche der MOK dargestellt werden. Ferner wird die Entstehung dieser Methode im Kontext der europäischen Arbeitsmarktpolitik der neunziger Jahre nachgezeichnet, wobei auch auf die weiter zurückliegenden historischen Wurzeln dieser Art des Politikmanagements verwiesen werden soll. Aus bundesdeutscher Sicht ist zudem von besonderer Brisanz, was die MOK für die Beteiligungsmöglichkeiten der Länder in EU-Angelegenheiten bedeutet und wie man dort auf diese neue Form supranationaler Politikgestaltung reagiert.

I. Vom Weißbuch „Beschäftigung“ zum Gipfel von Lissabon

Die MOK findet de facto in immer mehr Politikbereichen Anwendung. Im Grunde verständigt man sich im Rat auf mitunter recht detaillierte Politikziele, die in einem vorgegebenen Zeitraum erreicht werden sollen. Die Kommission berichtet sodann periodisch auf der Grundlage nationaler Daten über die Einhaltung dieser „Selbstverpflichtungen“. Sanktionen bei Nichterfüllung sind in den meisten Fällen nicht vorgesehen. Ihre verblüffende Dynamik schöpft die MOK aus dem psychologi-

schen Element der gegenseitigen Zielerreichungsüberprüfung durch die Ratsmitglieder. Den europäischen Partnern scheint es ganz einfach unangenehm, ihr Land beim „Benchmarking“ im Leistungsvergleich im unteren Drittel einer Rangliste zu sehen.

Die MOK wurde im Kontext der Initiativen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie in den neunziger Jahren entwickelt. Als Ausgangspunkt ist das „Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ aus dem Jahre 1993 der Europäischen Kommission zu sehen, das auch als Vermächtnis des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors gilt. Delors wollte damit an den Erfolg des Weißbuchs, mit dem Mitte der achtziger Jahre das Binnenmarktprogramm auf den Weg gebracht wurde, anknüpfen. Ganz anders als damals war die Europäische Union Anfang der neunziger Jahre integrationspolitisch aber schon längst wieder in der Defensive. Der Maastrichter Ratifikationsprozess war durch die dänische Ablehnung ins Stocken geraten, und die europaweit steigende Arbeitslosigkeit ließ die Frage aufkommen, warum der strikte monetäre Stabilitätsfokus der Union nicht durch wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen auf europäischer Ebene ergänzt werde.

Hier setzte Delors Weißbuch an. Allerdings gab es auf der Ebene der Union keine Handhabe, tatsächlich koordinierend auf Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten einzuwirken. Angesichts der machtpolitischen Verhältnisse innerhalb der Union, in der zu dieser Zeit überwiegend konservative Parteien Regierungsverantwortung trugen, war eine entsprechende Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene in naher Zukunft realistischerweise auch nicht zu erwarten. Daher musste sich das Weißbuch notgedrungen auf eine „klare Analyse der Stärken und Schwächen der europäischen Ökonomien“² beschränken. Diese wissen-

1 Vgl. H. Straßheim, Der Ruf der Sirenen – Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen, WZB Discussion Paper FS II 01–201, Berlin 2001; S. Tidow, Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in europäischer Perspektive, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1999) 3.

2 Weißbuch Europäische Kommission, Brüssel 1993, S. 12 und 39–53.

schaftlich fundierte Analyse sollte die Grundlage für einen „makro-ökonomischen Referenzrahmen“ bilden, der die Mitgliedstaaten „anleiten“ sollte. Hinzu kamen detaillierte quantitative Zielvorgaben. So sollten innerhalb von fünf Jahren 600 Milliarden ECU von den Mitgliedstaaten zur Schaffung von 15 Millionen Jobs aufgebracht werden. Obwohl, wie es im Weißbuch heißt, „dieses Dokument weder eine Quelle von Obligationen noch ein legislatives Programm, und schon gar kein Plädoyer für mehr EU-Kompetenzen, sondern eine moralische Verpflichtung für die Mitgliedstaaten darstellt“³, fürchteten Letztere die Erosion ihrer finanz- und wirtschaftspolitischen Unabhängigkeit und schenken den Delorsvorschlägen in der Folge erst einmal wenig Beachtung.

Mit dem weiteren Ansteigen der Arbeitslosigkeit wuchs allerdings auch der Handlungsdruck auf die Regierungen, und einmal auf der europäischen Tagesordnung war der „gemeinsame Kampf“ gegen die Arbeitslosigkeit nicht mehr ohne weiteres „renationalisierbar“ – zumal das Weißbuch keine Harmonisierung einforderte, sondern konkrete Politikvorschläge machte, wie die Arbeitslosigkeit am besten zu bekämpfen sei.

Auf dem folgenden Europäischen Rat in Essen waren die Diskussionen so weit fortgeschritten, dass insgesamt fünf Prioritäten nationaler Beschäftigungspolitik formuliert wurden.⁴ So erfolglos in der Substanz diese „Zielvorgaben“ auch blieben, sie können als Muster für die MOK-Prozedur gelten, welche später im Amsterdamer Beschäftigungskapitel festgeschrieben wurde.⁵ Angesichts ausbleibender Resultate widmeten sich die folgenden Europäischen Räte in den Jahren 1995 und 1996 – insbesondere Cannes, Madrid, Florenz, Dublin – einer Konkretisierung des in Essen begonnenen Prozesses. So wurden in Madrid nicht nur spezifischere Interventionsprioritäten erstellt, sondern es wurde auch auf die Notwendigkeit verwiesen, sich auf gemeinsame Indikatoren zu verständigen, um die nationalen Politikergebnisse

auch miteinander vergleichen zu können. In Dublin wurde dieser Gedanke dann weitergeführt und effektives Monitoring und Evaluierung sowie die Identifizierung von „best practice-Projekten“ vereinbart. Damit hatte sich der Koordinationsmodus – Leitlinien, Definition prioritärer Interventionsfelder, Indikatorenvorgabe, Monitoring der Umsetzung sowie Evaluierung der Ergebnisse – herauskristallisiert. Die Methode der offenen Koordinierung war damit entstanden, auch wenn sie erst einmal noch nicht so genannt wurde.

Diese Vorgaben wurden auf dem Luxemburger Gipfel im Dezember 1997 zunächst noch etwas präzisiert.⁶ Inhaltlich blieb es jedoch bis auf weiteres bei der Konzentration der Koordinierungsprozesse auf die engere Arbeitsmarktpolitik. Diese angesichts der vertraglichen Kompetenzen der Gemeinschaft verständliche Zurückhaltung wurde dann aber auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Lissabon im März 2000 aufgegeben. Als Ziel wurde dort die Entwicklung Europas zur wettbewerbsstärksten und dynamischsten Ökonomie in der Welt bis zum Jahr 2010 ausgerufen. Dahinter stand zwar noch immer der Wunsch nach nachhaltigem Wirtschaftswachstum und mehr Arbeitsplätzen. Diese sollten jetzt aber nicht mehr allein durch Arbeitsmarktpolitik, sondern auch durch eine weiter gefasste Koordination der Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten erreicht werden. Die aus dem Bereich der Beschäftigungspolitik übernommene Form europäischer Intervention wurde nun zum ersten Mal offiziell als „Methode der offenen Koordinierung“ bezeichnet.

II. MOK und ihre historische Wurzeln

Angesichts der Dynamik, die von MOK ausgeht, erstaunt es nicht, dass sich die akademische Forschung diesem Phänomen intensiv zuwendet.⁷ Bisher ist aber unbeachtet geblieben, dass MOK von verwaltungspolitischen „Großtrends“ getragen

3 Ebd., S. 120 f.

4 Beispielsweise verstärkte Investitionen in berufliche Ausbildung, Verringerung der Lohnnebenkosten und Konzentration arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf Problemgruppen. Vgl. Europäische Kommission, Die Europäische Beschäftigungsstrategie: Fortschritt und Perspektiven für die Zukunft, COM (95) 465 final, Brüssel, 11. 10. 1995.

5 J. Goetschy/P. Pochet, The Treaty of Amsterdam: a new approach to employment and social affairs, in: Transfer, 3/97, S. 607–620; S. Sciarra, Integration through coordination: the Employment Title in the Amsterdam Treaty, in: The Columbia Journal of European Law, (2000), S. 209–229.

6 In Form eines klar gegliederten dreistufigen Verfahrens: 1. Allgemeine Leitlinienbestimmung und Definition quantifizierbarer Ziele, 2. Ausarbeitung nationaler Aktionspläne, 3. Evaluierung auf der Basis der festgelegten Indikatoren, um den Erfahrungsaustausch und die Identifizierung von *best practice* zu systematisieren.

7 Vgl. J. Mosher, Open Method of Coordination: Functional and Political Origins, in: ECSA Review, 13 (2000) 3, S. 2–7; D. M. Trubek, The Open Method of Coordination: Soft Law in the New Architecture for Governance of Social Policy in the EU, Research Outline, University of Madison, Wisconsin 2002; I. Linsenmann/Chr. Meyer, Dritter Weg, Übergang oder

wird, ohne deren Berücksichtigung eine Analyse notwendig unvollständig bleibt. An dieser Stelle ist insbesondere auf die Programmplanungsdebatten aus den sechziger und frühen siebziger Jahren zu verweisen. Hier wurden Politikinterventionen aus einem technokratisch-aufklärerischen Politikverständnis heraus systematisch mit wissenschaftsgestützten Bewertungsprogrammen gekoppelt, die gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit bzw. dem politischen Gegner den gesellschaftlichen Wert dieser Eingriffe mithilfe von quantitativen Wirkungsstudien nachweisen sollten.⁸

Diese Evaluierungskultur blieb aber während der kommenden Jahre auf den angelsächsischen Raum begrenzt und hat sich erst im Laufe der achtziger Jahre über internationale Organisationen wie die Weltbank und die OECD auch in Kontinentaleuropa etablieren können.⁹ Es ist nun seit Ende der achtziger Jahre zu beobachten, dass Evaluierungen verstärkt auch bei der Europäischen Union eingesetzt werden,¹⁰ erst vornehmlich innerhalb der Strukturfonds, bald aber auch in Sozialpolitiken aller Art. Hier standen – ähnlich wie ehemals in den USA – die verantwortlichen Politiker, allen voran Kommissionspräsident Jacques Delors, vor der Aufgabe, budgetäre Mehrausgaben für soziale Interventionsprogramme vor dem politischen Gegner und einer kritischen Öffentlichkeit zu rechtfertigen. Delors große Gegenspielerin von damals war nicht zufällig Margaret Thatcher, die fast jedem budgetären Engagement der Gemeinschaft ablehnend gegenüberstand und in deren Heimat Politikevaluierungen im Kontext der „value-for-money“ Diskussionen gerade wieder Hochkonjunktur hatten.¹¹

Nachdem also die Europäische Union in der Post-Maastricht-Phase politisch immer mehr unter

Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordinierung, in: *Integration*, 25 (2002) 4, S. 285–296.

8 Vgl. G.-M. Hellstern/H. Wollmann, *Handbuch zur Evaluierungsforschung*, Opladen 1984; C. H. Weiss, *Evaluating Action Programs: Readings in Social Action and Education*, Boston 1972.

9 Vgl. H.-U. Derlien, *Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective. Program Evaluation and the Management of Government. Patterns and Prospects across Eight Nations*, New Brunswick 1990, S. 147–177.

10 Vgl. Europäische Kommission, *Evaluation Review 1998 (DG XIX)*, Amt für Veröffentlichungen der EU, Luxemburg 1998.

11 Vgl. P. Goybet, *Developing Evaluation at Community Level. Challenges and Prospects*, in: *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, (1998) 3, S. 357–368; vgl. auch M. W. Bauer, *Creeping Transformation? The European Commission and the Management of EU Structural Funds in Germany*, Dordrecht–London–Boston 2001.

Druck geriet, wuchsen gleichzeitig insbesondere innerhalb der Kommission die Bemühungen, Zielerfüllung und Effizienz der Gemeinschaftsprogramme durch Evaluierungen wissenschaftlich oder bürokratisch zu belegen.¹² MOK kann vor diesem Hintergrund als geschickte Fortschreibung gesehen werden. Sie bleibt aber immer noch eine erstaunliche Innovation. Der Vorteil der MOK für die europäische Ebene wird insbesondere dann deutlich, wenn man sich die verschiedenen Abschnitte eines „normalen“ europäischen Programmzyklus veranschaulicht. Hier folgt der Programmidee die Überprüfung bzw. Aushandlung von Kompetenzen. Dann werden in einem aufwändigen Prozess die Rechtsgrundlagen geschaffen, Programmziele festgelegt und durch messbare Indikatoren präzisiert. Die mitgliedstaatliche Umsetzung wird schließlich mit Hilfe von Monitoring begleitet und durch Ex-post-Wirkungsstudien überprüft.

Das ist ohne Zweifel ein schwerfälliger und aus europäischer Perspektive risikoreicher Ablauf, bei dem die Programmverantwortung sogar zumeist auf der Gemeinschaftsebene lastet. Bei der MOK werden ganz im Sinne der Maxime der „Output-Steuerung“ die Programmziele gemeinsam festgelegt, den Mitgliedstaaten die Ausarbeitung des Weges dorthin aber grundsätzlich freigestellt. Die Partner verpflichten sich allerdings, die notwendigen Daten, die für das europaweite Monitoring notwendig sind, kontinuierlich zu liefern. Da diese Messzahlen zuvor verbindlich festgelegt werden, ist es genau diese Vergleichsübung, das so genannte Benchmarking, das die einzelnen Regierungen motiviert, innerhalb einer gewissen Bandbreite in die gleiche Richtung zu gehen bzw. auf „ein gemeinsames Ziel“ hinzuarbeiten. Notorische Schwachstellen bei der Umsetzung von Politikprogrammen im europäischen Mehrebenensystem, insbesondere bei der Umsetzung und Implementationskontrolle, können damit neutralisiert werden – zumal die Ressourcenverantwortung ganz in der Handlungsautonomie des einzelnen Mitgliedstaates bleibt. Kein „goldener Zügel“ supranationaler Finanzierung nationaler Projekte wird zur Erreichung einer europäischen Konvergenz benötigt. Dennoch bewegen sich die Mitgliedstaaten auf ein gemeinsam definiertes Ziel zu.

Zentrale Steuerung ist also machbar, wenn auch im Zentrum der Gemeinschaftswille der Regierungen der Mitgliedstaaten steht. Wer allerdings nicht

12 Vgl. H. Wollmann, *Subsidiarität der EG-Ebene und Programmforschung. Programmforschung der Europäischen Gemeinschaft*, München 1992, S. 143–177.

mit am europäischen Tisch sitzt, und das mögen das Europäische Parlament, nationale Parlamente, Regionen oder auch sonstige gesellschaftliche Interessengruppen sein, der muss die so zustande gekommenen Entschlüsse als zentralistische Vorgaben empfinden, an deren Entstehung er nicht oder nur unzureichend beteiligt wurde.

III. MOK in der EU-Praxis

In Lissabon wurde MOK als ein systematischer Vergleich nationaler Initiativen in Verbindung mit den entsprechenden Kommissionsinitiativen definiert.¹³ Seither wird MOK auf eine wachsende Zahl von Politikbereichen angewandt, ohne dass sich ein einheitlicher Maßnahmenkatalog ausmachen ließe. Nachdem auf europäischer wie auch subnationaler Ebene der Widerstand gegen MOK zunimmt, ist der Rat sogar dazu übergegangen, nicht mehr explizit von MOK zu sprechen, auch wenn dieses Koordinationsinstrument anzuwenden offensichtlich seine Absicht ist.

Die verschiedenen MOK, die derzeit im Kontext europäischer Initiativen Anwendung finden, können grundlegend in MOK mit oder ohne Leitlinienprozess unterschieden werden. Wie oben geschildert, wurde der Leitlinienprozess im Kontext der europäischen Beschäftigungsinitiativen zwischen Maastricht und Luxemburg geprägt. Er wurde dann durch den Amsterdamer Vertrag in Artikel 128 EG-Vertrag fixiert. Demnach prüft der Europäische Rat anhand eines Jahresberichts des Rates die Beschäftigungssituation in der Gemeinschaft und nimmt hierzu Schlussfolgerungen an. Anhand dieser Schlussfolgerungen legt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen mit qualifizierter Mehrheit Leitlinien fest, welche die Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen haben. Die Mitgliedstaaten berichten über die Maßnahmen, die sie hierzu ergreifen. Der Rat prüft diese Berichte und kann auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an diese richten, ihre Politik zu ändern. Rat und Kommission erstellen auf Basis der Ergebnisse dieser Berichte und deren Prüfung einen gemeinsamen Jahresbericht an den Europäischen Rat, und der Zyklus kann von neuem beginnen.

13 Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Lissabon.

MOK hat also im Rahmen der Beschäftigungspolitik eine belastbare Rechtsgrundlage. Problematisch wird es allerdings, wenn über die eigentliche Beschäftigungspolitik hinaus den Mitgliedstaaten weitere Vorgaben gemacht werden. MOK mit Leitlinienprozess, aber ohne entsprechende Vertragsgrundlagen gibt es beispielsweise bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung¹⁴ sowie bei der Abstimmung zur Zukunft der Rentensysteme.¹⁵ Rechtlich betrachtet, läuft die MOK in diesen Fällen nicht nur einer klaren Trennung von Zuständigkeiten zwischen der EU auf der einen und den Mitgliedstaaten auf der anderen Seite entgegen, sie wirkt darüber hinaus sogar kompetenzausweitend zu Lasten der Mitgliedstaaten und deren Untergliederungen. In den vorgeannten Bereichen verfügt die EU im Gegensatz zur Beschäftigungspolitik allenfalls über die Kompetenz, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.¹⁶ Diese „Förderkompetenz“ darf gerade nicht der im Vertrag im Bereich der Beschäftigungspolitik ausdrücklich verankerten Koordinierung gleichkommen, da dadurch die vertraglich gesetzten Kompetenzgrenzen ausgehebelt würden.

MOK wird aber auch ohne einen umfassenden Leitlinienprozess angewandt, so beim Arbeitsschutz,¹⁷ im Gesundheitsbereich und bei der Altenpflege,¹⁸ bei der Jugendpolitik¹⁹ sowie bei

14 Konkrete Ziele sind hier: Zugang zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen (Bereitstellung einer ordentlichen Wohnung), Maßnahmen, um Ausgrenzung vorzubeugen. Die Mitgliedstaaten müssen hier Aktionspläne ausarbeiten, deren Umsetzung anhand von Indikatoren überwacht wird. Beispielsweise hat nun der Europäische Rat in Barcelona die Mitgliedstaaten aufgefordert, in diesen nationalen Aktionsplänen festzulegen, die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen bis 2010 erheblich zu senken.

15 Umfassende Ziele sind hier ausreichende Altersversorgung, finanzielle Nachhaltigkeit der Rentensysteme, Modernisierung der Altersversorgungssysteme. Erste Berichte über die nationale Umsetzung sind für das Frühjahr 2003 geplant.

16 Vgl. Vertrag über die Europäische Gemeinschaft Art. 137 Abs. 2.

17 MOK soll als Instrument der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern in diesem Bereich eingesetzt werden. So die Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (2002–2006).

18 Auf dem Europäischen Rat in Barcelona im März 2002 wurde ein Bericht der Kommission gebilligt, nach dem grundlegende Ziele die Sicherung der Zugänglichkeit, der Qualität und der langfristigen Finanzierbarkeit der Gesundheitssysteme sein sollen. Derzeit beantworten die Mitgliedstaaten einen Fragebogen, dessen Ergebnisse 2003 zu politischen Orientierungen führen werden.

19 Im Weißbuch Jugend vom November 2001 schlägt die Kommission MOK als passendes Instrument in diesem Bereich vor.

„eEurope“.²⁰ Die Kommission hat zudem Zielvereinbarungen gemäß MOK bei der Einwanderungs- und Asylpolitik,²¹ beim Tourismus²² und bei der Bildungspolitik²³ vorgeschlagen.

IV. MOK und die deutschen Länder

Die MOK trifft in den Mitgliedstaaten der EU keineswegs auf ein ungeteiltes positives Echo. In der Bundesrepublik äußerte sich vor allem der Bundesrat dann kritisch zur MOK, wenn diese im Zusammenhang mit einem Leitlinienprozess – wohl gemerkt außerhalb der Europäischen Beschäftigungspolitik – stand. Dabei wird in allen Bundesratsentschlüssen die Notwendigkeit eines Austauschs von Informationen und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten begrüßt, sofern es darum geht, Probleme von europäischer Dimension zu lösen.²⁴ Die Koordinierung im Sinne eines politischen Dialogs, der die jeweiligen nationalen Besonderheiten und Traditionen der Mitgliedstaaten zur Identifizierung von Problemlösungen berücksichtigt, bewertet der Bundesrat ausdrücklich positiv.²⁵ Kritisch äußerten sich die Länder aber immer dann, wenn der Informations- und Erfahrungsaustausch durch den Leitlinienprozess über den Kompetenzrahmen der Verträge hinausreichte. Die Länder befürchteten nämlich in diesem Fall, in ihren eigenen Kompetenzen durch Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU empfindlich beeinträchtigt zu werden. Aus dieser Befürchtung resultiert die nicht erst im Zusammenhang mit der Anwendung der MOK seitens der deutschen Län-

der erhobene Forderung nach einer klaren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.

So forderte der Bundesrat bereits 1995 in seiner Entschließung zur Vorbereitung der Regierungskonferenz eine klarere Kompetenzabgrenzung: „Ziel muss eine stärkere Durchsetzung der Subsidiarität als Regel für die Verteilung und für die Ausübung von Kompetenzen sein.“²⁶ In der darauf folgenden Entschließung zur Regierungskonferenz 1996 konkretisierte der Bundesrat sodann seine Forderungen dahingehend, dass die Europäische Union nur auf der Grundlage eindeutig definierter Kompetenzen, indes nicht wie bislang auf der Basis „von Zielsetzungen“ tätig werden dürfe.²⁷ Auch im Laufe der Regierungskonferenz 2000 wurde der Ruf der Länder nach einer klaren Zuständigkeitsabgrenzung wieder laut.²⁸ Das vehemente Eintreten der Länder für eine bessere Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene ist Ausdruck einer grundlegenden Befürchtung der Länder, Kompetenzen einzubüßen, deren Berechtigung durch die verstärkte Anwendung der MOK untermauert wird.

Der europäische Integrationsprozess vollzog sich schon vor der Anwendung der MOK ungeachtet der Frage, ob Hoheitsrechtsübertragungen Kompetenzbereiche des Gesamtstaates oder auch solche regionaler Untergliederungen betrafen.²⁹ Die Europäische Union nahm nur Bezug auf den jeweiligen Mitgliedstaat, indes nicht auf die innerstaatliche Ordnung. Die Mitgliedstaaten wurden somit als Einheitsstaaten angesehen, deren innerstaatliche Untergliederung keine Rolle spielte.³⁰ Die Dynamik der Integration setzte sich daher schon sehr früh dem Vorwurf der „Landesblindheit“³¹ aus. Durch die Ausdehnung der MOK auf weitere Politikbereiche, für deren Regelung die EU über keine oder allenfalls sehr eingeschränkte Zuständigkeiten verfügt, wird die Integrationsdynamik zu Lasten der Länder nochmals verstärkt, und zwar ohne dass die Länder hierauf in irgendeiner Form Einfluss nehmen könnten. Denn die mittlerweile in Art. 23 GG umfassend geregelten

20 Der Aktionsplan 2005 enthält detaillierte Zielvorgaben für den Ausbau der Informationsgesellschaft.

21 Es sollen zusätzlich zu den bestehenden Kompetenzen Leitlinien durch den Rat erlassen werden, die wiederum in nationale Aktionspläne münden könnten, um die Koordinierung der einzelnen mitgliedstaatlichen Politiken auf diesem Gebiet zu verbessern.

22 Im Mai 2002 hat sich der Rat für MOK – unter Einschluss der Tourismusindustrie – in diesem Bereich ausgesprochen. Ziele sind die Entwicklung von Qualitätsstandards, Sicherung von nachhaltiger Entwicklung, bessere Nutzung neuer Technologie sowie die Erstellung verlässlicher unionsweiter Statistiken.

23 Durch indikatorengestütztes Benchmarking in den Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung soll der politische Druck für eine Konvergenz der Bildungssysteme in Europa verstärkt werden.

24 Vgl. Drucksachen des Deutschen Bundesrats (BR-Drs.) 470/99 vom 26. 11. 1999; 28/00 vom 17. 3. 2000; 274/00 vom 29. 9. 2000; 434/00 vom 10. 11. 2000; 658/00 vom 1. 12. 2000; 86/01 vom 9. 3. 2001; 765/01 vom 30. 3. 2001; 600/01 vom 19. 10. 2001.

25 Vgl. BR-Drs. 600/01 vom 19. 10. 2001, S. 2.

26 BR-Drs. 169/95 vom 31. 3. 1995.

27 BR-Drs. 667/95 vom 15. 12. 1995.

28 Vgl. BR-Drs. 680/00 vom 2. 11. 2000.

29 Vgl. R. Knöll, Integrationsbedingte Rechtsprobleme der Kompetenzkompensation, Frankfurt/M.–New York 2000, S. 18 ff.

30 Vgl. M. Schweitzer, Europäische Union: Gefahr oder Chance für die Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL), (1994), S. 49 und 57.

31 K. Ipsen, Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Festschrift für Hallstein, Frankfurt/M. 1966, S. 248 und 256.

Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union finden zumindest nach Auffassung der Bundesregierung gerade keine Anwendung auf die im Europäische Rat durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der MOK getroffenen Absprachen.

V. MOK und die Zukunft der EU

Die MOK ist Ausdruck eines steigenden Bedarfs an flexiblen Gestaltungsprozeduren auf europäischer Ebene, die ein Höchstmaß an Effizienz mit größtmöglicher Schonung nationaler Handlungsautonomie verbinden wollen.³² MOK ist demnach als Mittelweg zwischen Ordnungskonzepten eines „Kerneuropas“ oder eines „Europas á la carte“ und unmittelbarer Vergemeinschaftung konzipiert. Die Aussicht auf zehn neue Mitglieder im Jahr 2004 macht es darüber hinaus noch dringlicher, nach neuen Wegen zu suchen, wie angesichts steigender Heterogenität und nationalen Einspruchsmöglichkeiten im komplexen Politikprozess der Union wirtschafts- und sozialpolitische Synergien erzeugt werden können, ohne ganze Rechts- und Verwaltungstraditionen der einzelnen Mitgliedstaaten angleichen zu müssen.³³ Mit der MOK könnten, so die Hoffnung der Befürworter, somit auch in sensiblen Politikbereichen Koordinationsgewinne erzielt werden, ohne die Souveränität der Mitgliedstaaten selbst – übermäßig – einzuschränken. Vor dem Hintergrund des bereits bestehenden „Acquis“ ermöglicht es MOK, mit neuen supranationalen Handlungs- und Abstimmungsverfahren zu experimentieren, die neben technokratischen Lösungen länderübergreifender Kooperationsprobleme sogar alternative Wege zur Legitimation von politischem Handeln auf supranationaler Ebene erschließen könnten.³⁴

Auch der gegenwärtig tagende Konvent zur Zukunft der Union will MOK in die künftige Verfassung aufnehmen. MOK wird von der Mehrheit als „gegenseitiges Feedback für die Planung, Prü-

fung, den Vergleich und die Anpassung der (Sozial-)Politik der EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Ziele“³⁵ begrüßt. Da die Bundesrepublik alleine die Festschreibung der MOK in der künftigen Verfassungsordnung nicht verhindern können und es letztlich aus Ländersicht immer noch besser ist, Anwendungsmöglichkeiten und Instrumente der MOK klar zu definieren, als die gegenwärtige „Grauzone“ des Einsatzes der MOK tolerieren zu müssen, scheinen die Länder von ihrer prinzipiellen Ablehnung langsam abzurücken.

Das ändert aber nichts daran, dass die MOK als „sanfte Art gemeinschaftlicher Politikgestaltung“ kurzfristig zu einer nach klassischem Verständnis demokratiethoretisch bedenklichen Ausweitung horizontaler Verflechtungsstrukturen führen wird. Wie aus der Entwicklung des deutschen Föderalismus hinlänglich bekannt, führt dies unter Legitimationsgesichtspunkten zu einer weiteren Verlagerung der Politikgestaltungskompetenz auf die Exekutive. Parlamente und regionale Gliederungen verlieren – gerade weil auf Lernprozesse außerhalb der Verträge abgestellt wird – weiter an Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltungsbedingungen europäischer Politik, die sie aber nach wie vor ausführen und im Falle der Bundesrepublik auch gegenüber ihren Bürgern verantworten müssen. Mit anderen Worten: Wer nicht unmittelbar am Ratstisch sitzt und die Gelegenheit hat, Entscheidungen dort mitzuformen, wird sich der Erosion seiner Gestaltungsmacht mittel- und langfristig kaum entziehen können. Die dahinter zum Vorschein kommende Tendenz zur Zentralisierung von EU-Politikgestaltung ist aber nicht die eines gewaltenteiligen europäischen Superstaates, sondern die der fusionierten Exekutiven, wobei der Kommission als Exekutive der Union eine besondere Rolle zufällt. Erhöhung der Transparenz, Abbau des demokratischen Defizits und Öffnung der Union für politische Deliberation werden auf diese Weise sicherlich nicht befördert. MOK ist vielmehr ein technokratisches Instrument zur gemeinsamen Produktion von Politikprogrammen und wird vornehmlich über vorzuweisende Politikergebnisse legitimiert. Da es sehr unwahrscheinlich ist, dass MOK ihre Anziehungskraft auf die Europapolitiker in nächster Zeit verlieren wird, sind nun dringend die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten über den Einsatz dieses Instrumentes zu erhöhen.

35 Vgl. Europäischer Konvent, 2002, Schlussbericht der Gruppe V „Ergänzende Kompetenzen“ für die Mitglieder des Konvents, Conv 375/02, Brüssel 2002, Seite 7.

32 Vgl. R. W. Scharpf, Notes Towards a Theory of Multi-level Governing in Europe, MPIfG Discussion Paper, Nr. 5/2000.

33 Vgl. J. Shaw, Relating Constitutionalism and Flexibility in the European Union. Constitutional Change in the EU: from Uniformity to Flexibility?, Oxford 1999.

34 Vgl. C. F. Sabel, A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism, Paper presented at the EXPO 2000, OECD Forum on the Future, Conference on 21st Century Governance, Hannover, 25–26 March 2000.

Peter Glotz *Essay*

Dr. phil., geb. 1939; Direktor am Institut für Medien- und Kommunikationsmanagement der Universität St. Gallen; von Februar bis Oktober 2001 Vertreter Deutschlands im Konvent zur Zukunft Europas; ehem. Rektor der Universität Erfurt; langjähriger Abgeordneter des Deutschen Bundestages.

Anschrift: Universität St. Gallen, MCM Institute for Media and Communications Management, Blumenbergplatz 9, 9000 St. Gallen.
E-Mail: peter.glotz@unisg.ch

Zahlreiche Veröffentlichungen im Bereich Kommunikationswissenschaft und Politik.

Barbara Lippert

Dr. phil., geb. 1962; stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik; Lehrbeauftragte an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Anschrift: IEP, Bundesallee 22, 10717 Berlin.
E-Mail: blippert@iep-berlin.de

Veröffentlichungen u. a.: Auswärtige Kulturpolitik im Zeichen der Ostpolitik. Verhandlungen mit Moskau 1969–1990, Münster 1996; (Hrsg.) Osterweiterung der Europäischen Union – Die doppelte Reifepfung, Bonn 2000; (zus. mit Chr. Weise u. a.) Die Finanzierung der Osterweiterung der EU, Baden-Baden 2002.

Frank Decker

Dr. rer. pol., geb. 1964; Professor für Politische Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Anschrift: Seminar für Politische Wissenschaft, Lennéstr. 27, 53113 Bonn.
E-Mail: Frank.Decker@Uni-Bonn.De

Veröffentlichungen u. a.: Institutionelle Entwicklungspfade im europäischen Integrationsprozess, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 12 (2002) 2; Governance Beyond the Nation State, in: Journal of European Public Policy, 9 (2002) 2; Parteien unter Druck. Der neue Rechtspopulismus in den westlichen Demokratien, Opladen 2000.

Christian Deubner

Dr. phil. habil., geb. 1942; 1978–2002 Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik; seit 2002 im staatlichen Plankommissariat in Paris.

Anschrift: CPG, 18 rue de Martignac, 75700 Paris 07 SP. E-Mail: cdeubner@plan.gouv.fr

Veröffentlichungen u. a.: Harnessing Differentiation in EU. Flexibility after Amsterdam, hrsg. von der EU-

Kommission, Brüssel 2000; Währungsunion ohne Politische Union?, SWP-Studie, Berlin 2001; zahlreiche Beiträge zu europapolitischen Fragen.

Michael W. Bauer

Ph.D., geb. 1969; Studium der Sozialwissenschaften an den Universitäten Mannheim, Frankfurt/M., Wien und an der Humboldt-Universität zu Berlin; 1997–2000 Europäisches Hochschulinstitut Florenz; seit Juli 2002 Referent für Grundsatzfragen in der Europaabteilung der Hessischen Staatskanzlei.

Anschrift: Hessische Staatskanzlei, Bierstadter Straße 2, 65189 Wiesbaden. E-Mail: m.bauer@stk.hessen.de

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der europäischen Integration.

Ralf Knöll

Dr. jur., geb. 1968; 1988–1993 Studium der Rechtswissenschaften in Heidelberg; seit 2002 Referatsleiter Internationale Angelegenheiten, Mittel-/Osteuropa in der Hessischen Staatskanzlei in Wiesbaden.

Anschrift: Hessische Staatskanzlei, Bierstadter Straße 2, 65189 Wiesbaden. E-Mail: r.knoell@stk.hessen.de

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Rechtsfragen der Europäischen Union.

Nächste Ausgabe

Brigitte Sauzay

Deutschland – Frankreich. Die Herausforderungen für die gemeinsame Zukunft

Peter A. Zervakis/Sébastien von Gossler

40 Jahre Elysée-Vertrag: Hat das deutsch-französische Tandem noch eine Zukunft?

Ulrike Guérot

Die Bedeutung der deutsch-französischen Kooperation für den europäischen Integrationsprozess

Michael Meimeth

Deutsche und französische Perspektiven einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Joachim Schild

Europäisierung nationaler politischer Identitäten in Deutschland und Frankreich – politische Eliten, Parteien, Bürger

Hartmut Kaelble

Die kulturellen und sozialen Beziehungen Frankreichs und Deutschlands seit 1945

Peter Glotz Essay

Die letzte Chance für ein vereintes Europa

Der Kopenhagener Gipfel in realistischer Perspektive
Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1 – 2/2003, S. 3–6

■ Das Selbstlob der europäischen Regierungschefs über den Kopenhagener Gipfel ist nur berechtigt, wenn die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten durch einen vom „Konvent zur Zukunft Europas“ entwickelten und von den Regierungschefs akzeptierten Verfassungsvertrag flankiert wird, der dafür sorgt, dass die Europäische Union auch mit 25 Mitgliedern handlungsfähig bleibt. Die kühne Entscheidung, nicht auf Assoziationsabkommen, sondern auf Vollmitgliedschaft für eine große Zahl von Staaten zu setzen, brachte auch erhebliche Risiken mit sich. Sie sind nur dann erträglich, wenn der Konvent mit seinem Entwurf für einen Verfassungsvertrag Erfolg hat.

Barbara Lippert

Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1 – 2/2003, S. 7–15

■ Vom Gipfel in Kopenhagen 1993 bis zum Erweiterungsgipfel im Dezember 2002 in derselben Stadt standen politisch-moralische und zunehmend auch stabilitätspolitische Motive im Zentrum der EU-Erweiterungspolitik gegenüber Mittel- und Osteuropa. Während die EU die Erweiterungspolitik routiniert und zugleich innovativ betrieb, schob sie wichtige interne Reformen und eine Übereinkunft über die Lastenteilung in der erweiterten Union immer wieder auf. Auf dem Gipfel von Kopenhagen wurde zwar ein Finanzpaket verabschiedet und die historische Entscheidung zur Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern gefeiert. Die neue EU-25 steht jedoch mit Blick auf den Verfassungskonvent, die neue Agenda 2007 und ihre Politik gegenüber den neuen Nachbarn vor großen Herausforderungen.

Frank Decker

Parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell? Der Verfassungskonvent ringt um die künftige institutionelle Gestalt Europas

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1 – 2/2003, S. 16–23

■ Nachdem das Präsidium des EU-Konvents im Oktober den Vorentwurf eines Verfassungsvertrages präsentiert hat, ist das Ringen um die künftige institutionelle Struktur der Gemeinschaft in eine entscheidende Phase getreten. Die aktuelle Debatte kreist insbesondere um den von Großbritannien, Spanien und Frankreich eingebrachten Vorschlag eines neu zu schaffenden und auf der Ratsebene anzusiedelnden Präsidentenamtes,

der die EU in Richtung eines „semi-präsidentiellen“ Regierungssystems transformieren würde. Dieser Vorschlag wird abgelehnt, da er die Gemeinschaft hinter den heutigen Zustand funktionell und demokratisch zurückwerfen würde. Stattdessen sollten die Reformbemühungen beim bestehenden Amt des Kommissionspräsidenten ansetzen, der künftig entweder durch das Parlament oder unmittelbar durch das Volk bestellt werden müsste.

Christian Deubner

Differenzierte Integration: Übergangerscheidung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1 – 2/2003, S. 24–32

■ Die EU der Zukunft dürfte zunehmend von Unterschieden im Integrationswillen und in der Integrationsfähigkeit der Mitgliedstaaten geprägt werden. Schon seit ihrer Entstehung trägt sie solchen Unterschieden durch den Einsatz „differenzierter Integration“ Rechnung, indem unterschiedliche Gruppen von Mitgliedstaaten bestimmte Politiken verwirklichen, während andere Mitgliedstaaten fernbleiben. Seit den neunziger Jahren versucht die EU, diese Methode zu verbessern: Sie wurde in Amsterdam als „verstärkte Zusammenarbeit“ ausdrücklich in den Vertrag eingefügt und in Nizza nochmals modifiziert. Zukunftsszenarien differenzierter Integration in einer heterogeneren Union werden vorgestellt und gefragt, wie die „verstärkte Zusammenarbeit“ für die weitere Integration zu nutzen wäre, ohne dass die Schäden für die grundsätzliche Einheitlichkeit der Integration zu groß werden.

Michael W. Bauer/Ralf Knöll

Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1 – 2/2003, S. 33–38

■ Die EU wird immer heterogener, und mit den wachsenden europapolitischen Herausforderungen steigt gleichzeitig auch der Druck, gemeinsame Lösungen vorzulegen und schnell umzusetzen. Neuerdings wird daher in immer mehr Politikbereichen auf die so genannte „Methode der offenen Koordinierung“ (MOK) zurückgegriffen. Der Rat formuliert dabei Ziele, deren nationalstaatliche Umsetzung durch ein indikatorengestütztes Monitoring transnational überwacht wird. Dieses Instrument erweist sich in der Praxis als überaus effizient. Dem unleugbaren Effizienzzuwachs stehen jedoch Bedenken demokratiethoretischer wie verfassungsrechtlicher Natur gegenüber, insbesondere was die Mitwirkungsmöglichkeiten der deutschen Länder betrifft. ■