

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

10/2007 · 5. März 2007



Europa

Ludger Kühnhardt

50 Jahre Römische Verträge

Peter Knauer

Was wird aus dem EU-Verfassungsvertrag?

Frank R. Pfetsch

Die EU bedarf der Reformen

Gerd Strohmeier

Die EU zwischen Legitimität und Effektivität

Hanns-D. Jacobsen · Heinrich Machowski

Dimensionen einer neuen Ostpolitik der EU

Martin Große Hüttmann

Die Koordination der deutschen Europapolitik

Editorial

Am 25. März 2007 jährt sich zum 50. Mal die Unterzeichnung der Römischen Verträge. Die sechs Unterzeichnerstaaten brachten damals ein „Projekt“ auf den Weg, das bis heute einzigartig ist: den europäischen Einigungsprozess. Die Euphorie über „eine Art Vereinigte Staaten von Europa“ (Winston Churchill) ist jedoch inzwischen der Ernüchterung gewichen. Die geopolitischen Veränderungen zu Beginn der 1990er Jahre haben nicht nur der östlichen Hälfte Europas die Freiheit gebracht, sondern auch zur Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union (EU) geführt. Bald wird die EU mehr als 30 Mitglieder umfassen. Ob sich die europäische Integration weiter nach dem Bild einer sich „allmählich ausweitenden Pfütze“ (Daniel Cohn-Bendit) vollziehen wird, muss die Zukunft zeigen. Eine Debatte über die Finalität und Identität der EU ist überfällig.

Der „Verfassungsvertrag“, der eine „Gebrauchsanleitung für die Zukunft“ (Valéry Giscard d’Estaing) sein und die Handlungsfähigkeit der EU auch im 21. Jahrhundert gewährleisten soll, wurde in Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt. Deutschland hat ihn zwar ratifiziert, aber durch die Klage eines Bundestagsabgeordneten vor dem Bundesverfassungsgericht wurde dieser Prozess gestoppt. Erst mit der Unterschrift des Bundespräsidenten gilt die Ratifikation als abgeschlossen. Der „Verfassungsvertrag“ dürfte in der vorliegenden Form nicht in Kraft treten.

Aus vielen Umfragen werden diffuse Ängste der Bürgerinnen und Bürger vor immer neuen Erweiterungsschritten einer zunehmend intransparenten Union deutlich. Es besteht offenbar eine Kluft zwischen dem Europa der Politiker und dem der Bürger.

Ludwig Watzal

Ludger Kühnhardt

50 Jahre Römische Verträge

Von Dauerregen über Rom wird für den 25. März 1957 berichtet. Kurz vor 18 Uhr trafen die beteiligten Delegationen auf dem Kapitol ein. Vorbei am Reiterstandbild von Marc Aurel ging es in den Konservatorienpalast. Im großzügig geschmückten Saal der Horatier und Curiatier nahmen Vertreter von sechs Regierungen Platz, um Europa auf einen neuen Weg zu schicken. Zu beiden Seiten wurde die Zeremonie flankiert von den monumentalen barocken Statuen von Papst Urban VIII. und Papst Innozenz X.

Ludger Kühnhardt

Dr. phil. habil., geb. 1958; Professor für Politische Wissenschaft; Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Walter-Flex-Straße 3, 53113 Bonn.
www.zei.de

Außenminister Paul-Henri Spaak und der Generalsekretär des Brüsseler Wirtschaftsministeriums Baron Jean-Charles Snoy et d'Oppuers für Belgien, Außenminister Christian Pineau und sein Staatssekretär Maurice Faure für Frankreich, Bundeskanzler Konrad Adenauer und der Staatssekretär des Außenministeriums Walter Hallstein für die Bundesrepublik Deutschland, Ministerpräsident Antonio Segni und Außenminister Gaetano Martino für Italien, Staats- und Außenminister Joseph Bech und der Botschafter seines Landes in Brüssel, Lambertus Schaus, für Luxemburg sowie Außenminister Joseph Luns und der Direktor für die Montanintegration im Wirtschaftsministerium Johannes Linthorst Homan für die Niederlande unterzeichneten die Dokumente.

„Eine neue Ära in der Geschichte der europäischen Völker“ werde eingeleitet – mit diesen Worten unterstrich Italiens Außenminister Martino die historische Bedeutung des Augenblicks.¹ Die Unterzeichnung der Römischen Verträge – des Vertrages über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und des Vertrages über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft

EURATOM – war beispiellos in der europäischen Geschichte. Dass die Römische Unterzeichnungszereemonie wirklich Geschichte machen würde, war zunächst ein frommer Politikerwunsch, der sich erst im Laufe der nächsten Jahrzehnte beweisen musste.

Fünf Jahrzehnte nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge ist die Begründung der europäischen Einigung aus der Friedensidee in Europa weithin erfüllt. Europas Institutionen sind geschaffen, nicht perfekt, aber doch umfangreich und mit gebührender Komplexität. Die Vereinheitlichung des Binnenmarktes hat länger gedauert, als bei der Unterzeichnung der Römischen Verträge vermutet worden war. Aber der Euro, die einheitliche europäische Währung, ist geboren. Der Euro zirkuliert über die 13 Länder hinaus, die ihn unterdessen formell eingeführt haben (seit 2007 gehört mit Slowenien das erste postkommunistische Land dazu); weitere neun EU-Staaten nehmen am Wechselkursmechanismus II teil, 14 Länder der afrikanischen CFA-Franc-Zone haben ihre Währung an den Euro gebunden. Eine kohärente Außen- und Sicherheitspolitik wird allseits noch immer angemahnt. Wo europäische Einigung und transatlantische Beziehungen auseinanderdriften, ist es zum Schaden beider, wie bei der Irak-Krise 2002/2003 deutlich genug zu erfahren war.² In mehreren Erweiterungswellen ist aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Europäische Union geworden. Erweiterung und Vertiefung haben sich dabei nie als unüberwindbare Gegensätze herausgestellt, sondern am Ende stets wechselseitig befördert.³

Europas Institutionen sind etabliert, doch ein „europäisches Verfassungsverständnis“ oder „gemeinsame europäische Interessen“ stehen erst am Anfang. Nirgendwo hätte dieses Dilemma sichtbarer werden können als im Verlauf der Ratifikationskrise um den Europäischen Verfassungsvertrag von 2004.⁴

¹ Vgl. Franz Knipping, Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München 2004, S. 9–18.

² Vgl. Philip H. Gordon/Jeremy Shapiro, Allies at War. America, Europe and the Crisis over Iraq, New York 2004; Timothy Garton Ash, Free World. Why a Crisis of the West reveals the Opportunity of our time, London 2004.

³ Vgl. Neil Nugent, The Deepening and Widening of the European Community, Manchester 1991.

⁴ Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg 2005; Marcus Höreth/Ludger Kühnhardt/Cor-

Mit großem Pomp wurde dieses Werk der Reform der Europäischen Union am 29. Oktober 2004 unterzeichnet – und voller Stolz legten es einige politische Führer ihren Völkern zur Volksabstimmung vor. Prompt erhielten sie die Quittung. In Frankreich und in den Niederlanden stimmten Bevölkerungsmehrheiten gegen die Europäische Verfassung, wie sich der umgangssprachliche Titel längst eingebürgert hatte. Ob wirklich gegen den Text des Europäischen Verfassungsvertrages gestimmt worden war, oder gegen die jeweiligen nationalen Führungen, oder gegen die möglichen Folgen der Globalisierung, oder einfach nur gegen „die“ Politik – am Ende war dies gleichgültig. In 16 anderen Ländern ist die Verfassung bis Anfang 2007 immerhin ratifiziert worden. Das ist die Mehrheit der Staaten der EU mit einer Mehrheit der „Unionsbürger“, wie es seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 heißen darf. Viele von ihnen stemmen sich gegen die Europäische Verfassung mit Argumenten über den schlechten, bürgerfernen, undemokratischen und intransparenten Zustand der EU, der doch eben mit Hilfe einer Reihe wichtiger neuer Regeln, welche die Europäische Verfassung einführen wollte, behoben werden könnte. Den einen geht der Integrationsweg zu schnell, für andere führt er in die falsche Richtung, wieder anderen ist er zu langsam.

Seit 2007 befindet sich Europa an einem Wendepunkt.¹⁵ Die alte Begründung für das Werk der europäischen Einigung – die Schaffung einer Friedensordnung in Europa mit Hilfe der funktionalen Entwicklung eines gemeinsamen Binnenmarktes – ist weitgehend erfüllt. Die neue Begründung – Europas Rolle in der Welt und eine von den Bürgern mitgetragene Union – steht noch am Anfang. Wir befinden uns in einer Phase des Umbruchs von der europäischen Einigung als einem Eliteprojekt zur Anerkennung und Annahme Europas als einem Projekt seiner Bürger. Dies kann kein rascher und widerspruchsfreier Weg sein. Die Europäische Verfassung – vor einer größeren Öffentlichkeit erarbeitet, als dies jemals zuvor für ein Reformprojekt der EU der Fall gewesen war

dula Janowski, Die Europäische Verfassung. Analyse und Bewertung ihrer Strukturentscheidungen, Baden-Baden 2005.

¹⁵ Vgl. Ludger Kühnhardt, Erweiterung und Vertiefung, Baden-Baden 2005.

und doch zugleich dafür kritisiert, in ihrer Entstehung nicht demokratisch genug gewesen zu sein – kann dabei ohnehin nur Zwischenetappe sein. Der Europäische Verfassungsvertrag enthält die Möglichkeit europäischer Referenden. Damit arbeitet er der großen Idee einer europäischen Öffentlichkeit mehr zu als alle vorherigen Entwürfe und theoretischen Diskussionen zum Thema. Gleichwohl verweigerten ihm Bürgermehrheiten in zwei EU-Mitgliedstaaten die Zustimmung – weil sie sich nicht wirklich demokratisch vertreten fühlten in den Mühlen der Europäischen Union. Das Leben mit dieser Art von Widersprüchen ist und bleibt nicht einfach. Aber es ist überhaupt nur möglich in der Fortsetzung des Weges, den die Römischen Verträge eröffnet haben. Mit ihnen hat eine neue Wirklichkeit Einzug in die Geschichte Europas gehalten.¹⁶

Europa im Zeichen von Partnerschaft, Recht und Demokratie

Über Jahrhunderte war das europäische Staatensystem geprägt durch Machtrivalitäten und die Suche nach deren Ausgleich. Machtambitionen zogen mit den europäischen Führungsmächten bis „ans Ende der Welt“: Nach kriegerischen Handlungen wechselte beispielsweise die karibische Insel St. Lucia im 18. Jahrhundert vierzehn Mal den Besitzer zwischen Großbritannien und Frankreich. Der Wiener Kongress suchte in das Europäische Staatensystem ein Ruhekorsett einzuziehen. Mühsam überdauerte die ihm zugrunde liegende Vorstellung eines Machtgleichgewichts das 19. Jahrhundert. Nationalistische Übersteigerungen wurden im 20. Jahrhundert ideologisch begründet und schlugen in zwei brutalen und verlustreichen europäischen Bürgerkriegen in Form der Selbsterstörung Europas auf alle Völker des Kontinents zurück. Aus Europa wurde das alte Europa. Kollektive Sicherheitsvorstellungen, wie sie der Friedensordnung von Paris 1919 zugrunde lagen, trugen nicht angesichts anhaltender territorialer Dispute und ideologischer Gegensätze. Europa wurde nicht sicher für die Demokratie, so wie es der amerikanische Präsident Woodrow Wilson als Lösung einer

¹⁶ Vgl. Dietmar Herz (Hrsg.), Die Europäische Union. Politik, Recht, Wirtschaft, Frankfurt/M. 1999; Michael Gehler, Europa. Von der Utopie zum Euro, Frankfurt/M. 2002.

neuen Zeit ausgegeben hatte. Europa wurde auch nicht sicher gegeneinander, in der Abgrenzung gegenüber dem Feind, dem Triumph des Siegers und der Revanchementalität des Verlierers. Europa am Boden zerstört – das war die Essenz der Krise, die 1945 zur schrittweisen Revision des Bildes der Europäer von der Ordnung ihres Kontinents führte.¹⁷

Kolonialreiche gingen unter, die beiden Flügelmächte USA und Sowjetunion diktierten die Rahmenbedingungen des Kalten Krieges, der Kontinent wurde in seiner Mitte geteilt durch eine Mauer zwischen Demokratie und Diktatur. Es gehört zu den historischen Meisterleistungen der französischen Staatskunst, dass eine Revision der Sicherheitskonzeption gegenüber Deutschland einsetzte. Am mutigsten und weitsichtigsten agierte der Außenminister der vierten Republik, Robert Schuman. Nicht mehr im Schutz gegen Deutschland suchte er Sicherheit für sein Land, sondern in der Ordnung mit Deutschland. Der Schuman-Plan vom 8. Mai 1950 war hoch umstritten in seinem Land. Von der westdeutschen Regierung unter Konrad Adenauer wurde die Geste durchaus verstanden als Chance zur Rehabilitation und zum Neubeginn. Ambivalent blieb in Deutschland einstweilen das Verhältnis der westeuropäischen Einigungsperspektive zur gesamtdeutschen Teilungsnot. Doch die Option für den Westen, auf die Konrad Adenauer sich mutig einließ, veränderte die politische Kultur Deutschlands und beförderte die Neuordnung des Kontinents im Geiste von Partnerschaft und Integration. Die dritte große Nachkriegstat war die Entscheidung der USA, eine europäische Macht bleiben zu wollen. Mit der 1949 gegründeten NATO schufen sie das Instrument der Sicherheitsarchitektur für einen geteilten und vom sowjetisch geführten Kommunismus bedrohten Kontinent. Wiederaufbau, Sicherheit unter dem Schutz der USA und ein historischer Neubeginn durch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl waren die Formeln der neuen Zeit. Jean Monnet, der konzeptionelle Vater der funktional-sektorspezifischen Zusammenführung der Souveränitätsrechte

über strategische Schlüsselbereiche der deutschen und französischen Wirtschaft hatte seine Vorstellungen von der neuen, föderalen Ordnung Europas im amerikanischen Kriegsexil als Mitarbeiter der britischen Botschaft konzipiert.

Die Römischen Verträge sollten viele Väter haben, wie es Erfolge so mit sich bringen. Entscheidend war ihr konzeptioneller Ansatz.¹⁸ Die Überführung spezifisch definierter nationaler Souveränitätstitel unter das gemeinsame Dach einer europäischen, supranationalen Ordnung – das war so innovativ, wie es nur sein konnte. Seit dem Westfälischen Frieden von 1648, am Ende des ersten Dreißigjährigen Krieges um die Ordnung Europas, war die Idee staatlicher Souveränität zum Fetisch geworden. Staatliche Selbstbestimmung wurde zum Mantra der europäischen Ordnungstheoretiker. Noch in der Dekolonialisierung ging diese Idee um die ganze Welt und wurde zur Grundlage des Anspruchs auf nationale Souveränität. Bis heute konstituiert dieser Anspruch die vielen großen, mittleren, kleinen und kleinsten, die erfolgreichen und die gescheiterten Staaten dieser Erde. Viele von ihnen sind aus der Verfügungsmasse der zerfallenen europäischen Kolonialreiche erwachsen. Sie begannen neu im Namen einer europäischen Ideologie, die in Europa selbst an ihre Grenzen gestoßen war und mittels der europäischen Einigung im Begriff war, überwunden zu werden.

Mit der europäischen Einigung, die in den Römischen Verträgen vom 25. März 1957 ihren Gründungsakt erfuhr, begann nicht die Abschaffung des europäischen Nationalstaates. Umstritten in der Forschung ist bis heute, ob es das letzte Ziel der Einigungsprozesse sei, den Nationalstaat zu stärken und damit „zu retten“.¹⁹ Entscheidender ist es wohl, den europäischen Einigungsvorgang als dynamischen Prozess zu verstehen, der den Nationalstaat, so wie er über Jahrhunderte im Kern als Ausdruck des Ringens der Staaten gegeneinander gewachsen war, zu transformieren: so zu transformieren, dass aus seiner koope-

¹⁷ Vgl. Karl Dietrich Bracher, *Die Krise Europas*. Seit 1917, Frankfurt/M.–Berlin 1993; William I. Hitchcock, *The Struggle for Europe. The Turbulent History of a Divided Continent, 1945 to the Present*, New York 2004.

¹⁸ Vgl. Martin Dedman, *The Origins and Development of the European Union, 1945–1995*, London 1996; Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of the European Union*, Boulder–London 2004.

¹⁹ Alan Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London 2000.

rativen Zusammenfügung mit Souveränitätstiteln anderen Staaten eine optimale Nutzung von Ressourcen, eine sicherere Ordnung des nachbarschaftlichen Miteinanders und eine Neubestimmung der Präsenz Europas in der Welt erwachsen konnte.

Europa nahm am 25. März 1957 tatsächlich einen neuen Anfang: als Gemeinschaft des Rechts, in der auf beispiellose Weise ein supranationaler Ansatz mit Elementen des intergouvernementalen Interessenausgleichs verbunden wird. Bis heute ist die Frage offen, ob die Integration Europas eine Föderation hervorbringen soll oder nicht.¹⁰ Die Diskussion ist im Kern müßig und für den praktischen Fortgang des Prozesses im Grunde unerheblich. Faktisch ist die Europäische Union eine Föderation offenen Typus.¹¹ Sie ist anhaltend wandlungsorientiert im Rahmen von politischen Prozessen, die mehrere Ebenen des Regierens in Europa einschließen – die lokale, die regionale, die nationale und die europäische. Das Europäische Parlament ist heute der Mitgesetzgeber in allen wesentlichen Fragen der Europäischen Politik. Der Europäische Rat handelt faktisch als ein europäisches Gremium, und der Europäische Gerichtshof hat sich immer wieder als der oberste Hüter und Förderer des Integrationsgedankens erwiesen.

Das alles war 1957 keineswegs vorherzusehen. Drei Konstanten des seitherigen Weges der europäischen Einigung verdienen es, festgehalten werden:

– Das europäische Einigungswerk ist in erster Linie politisch und als solches ein Prozess, der ebenso wenig zum Ende kommt wie jede andere Suche nach der bestmöglichen öffentlichen Ordnung. Der wirtschaftliche Integrationsprozess war nie ein Selbstzweck. Schon in der Vorbereitung auf die Römischen Verträge wurde dies zwischen den Delegationen deut-

lich.¹² Der Weg über die Wirtschaft diente stets einem politischen Ziel: Frieden in einer Neuordnung unter dem Primat von Recht und Demokratie. Weder die EWG noch später die EG oder heute die EU waren jemals in der Lage, auf einen theoretischen Leitfaden zurückzugreifen. Ebenso wenig, wie es eine unumstrittene Theorie über die europäische Integration gibt, gab es jemals eine allgemein schlüssige Theorie als Handlungsanleitung zur europäischen Integration.¹³ Der Prozess der europäischen Integration ist stets aus konkreten Situationen gewachsen und inmitten politischer und wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Umstände gediehen.

– Das europäische Einigungswerk ist gegen die Geschichte Europas gesetzt. Insofern ist es stets ein utopisches Projekt gewesen und geblieben; ein kontrafaktischer Aufbruch in ein besseres Europa, das von der Zukunft her zu denken sucht und sich nicht in beständigen Rückfällen in unglückliche Formen vergangener Machtpolitik zerreibt. Es ist kaum überraschend, dass die Frage nach der „finalité politique“ bisher keine ausreichende Antwort gefunden hat. Der Prozess der europäischen Integration bleibt offen, so, wie er es von Anfang an gewesen ist. Gerade darin liegt seine Absage an ideologische oder geopolitische Schablonen. Die EU verfolgt keine theoretischen Konzepte. Sie reagiert auf Herausforderungen und sucht Chancen wahrzunehmen, die sich für Europa in einer jeden Zeit ergeben. Dabei wird das normative Handlungsmuster, das die EU an sich selber anlegt, immer wieder auch zum Referenzpunkt für Kritik an der europäischen Integration (z. B. bei der Agrarordnung, beim Umgang mit Einwanderern).

– Das europäische Einigungswerk ist von Menschen konstruiert. Insofern ist es stets ein in der Zeit konstituiertes gewesen und geblieben. Wissenschaftler sprechen von Konstruktivismus. Im Sinne einer neuen politischen Kultur, die sich in Europa langsam etablieren konnte, kann von der Konstitutionalisierung Europas als einem Prozess gesprochen werden, der das europäische Einigungswerk seit den Römischen Verträgen begleitet und vor-

¹⁰ Vgl. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1999; John Gillinham, *European Integration 1950–2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge 2003.

¹¹ Vgl. Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950–2000*, London 2000; Kalypso Nicolaidis/Robert Howse (Eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford 2001.

¹² Vgl. Hans von der Groeben, *Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert. Erlebnisse und Betrachtungen*, Baden-Baden 1995, S. 247–292.

¹³ Vgl. Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Houndmills 2000.

angetrieben hat.¹⁴ Die Römischen Verträge von 1957 und die vertraglichen Reformprojekte, die ihnen folgten (Einheitliche Europäische Akte 1986, Vertrag von Maastricht 1992, Vertrag von Amsterdam 1996, Vertrag von Nizza 2000) bilden eine kumulative Vor-Verfassung der Europäischen Union. Sie haben den Zustand etabliert, der sich unterdessen in einer Europäischen Verfassung eine Form zu geben sucht, um im Zeitalter der Globalisierung und für eine bald mehr als dreißig Mitgliedstaaten zählende EU Handlungsfähigkeit und Demokratie sicherzustellen.

Der Weg durch die ersten fünf Jahrzehnte der europäischen Einigung war nie widerspruchsfrei, häufig steinig, oftmals irritierend langsam und immer wieder von Krisen und Rückfall begleitet. Drei wesentliche Phasen lassen sich voneinander unterscheiden:

– 1957 bis 1973: In dieser ersten Periode des europäischen Einigungswerkes wurden die zentralen Institutionen geschaffen, die den Weg von der EWG zur EG so originär in der politischen Geschichte Europas machen. Die Europäische Kommission etablierte sich gegen alle Widerstände als Hüterin der Verträge, der Europäische Gerichtshof setzte sich als Motor der Umsetzung von Gemeinschaftsbeschlüssen und damit als Motor der Etablierung des Gemeinschaftsrechtes durch. Die Vervollständigung der Zollunion und die erfolgreiche erste Erweiterung um Großbritannien, Irland und Dänemark konnten nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine konsequente politische und militärische Integration trotz des Entwicklungsweges von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Gemeinschaft bislang gescheitert war.

– 1973 bis 1989: Die Vollendung des Binnenmarktes, die Direktwahl des Europäischen Parlaments und die langsame Ausweitung seiner Mitentscheidungsrechte, zwei weitere Erweiterungsrounds um die südeuropäischen Neudemokratien Griechenland, Spanien und Portugal sowie der Beginn einer ernsthaften Kooperation im Bereich der Außenpolitik

¹⁴ Vgl. Richard Bellamy (Hrsg.), *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty. American and European Perspectives*, Aldershot 1996; Ingolf Pernice, *Multi-Level Constitutionalism in the European Union*, in: *European Law Review*, 27 (2006) 1, S. 511–529.

bildeten die Haupterfolge während dieser Phase, in der sich die Europäische Gemeinschaft zur Europäischen Union (formell wurde der Begriff mit dem Maastrichter Vertrag 1991 eingeführt) entwickelte.

– 1989 bis 2007: Die Einführung des Euro und die Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft, die erfolgreichen Erweiterungen um die ehemals neutralen Länder Österreich, Finnland und Schweden, vor allem aber die spektakuläre Osterweiterung in zwei Schüben 2004 und 2007 um zwölf neue Mitgliedstaaten, die meisten von ihnen postkommunistischer Prägung, und die Unterzeichnung des Europäischen Verfassungsvertrages markieren diesen größten Entwicklungssprung in der Geschichte der europäischen Einigung. Zugleich war er von schweren Rückschlägen begleitet.¹⁵ Neben der Freude über die weitgehend gelungene Wiedervereinigung Europas standen der schlimme Rückfall in vier Kriegen um die Nachfolge Jugoslawiens; nach der Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich und in den Niederlanden blieb den europäischen Politikern anlässlich der 50. Jahrestagung der Unterzeichnung der Römischen Verträge nur die Vorbereitung einer vagen „Berliner Erklärung“ anstatt der freudigen Verkündung der Ratifizierung des Verfassungswerkes als Abschluss und Höhepunkt dieser Phase der europäischen Integration.

Krisen als Beschleuniger der europäischen Einigung

Krisen haben den Weg der europäischen Einigung stets begleitet. Man könnte meinen, der Weg erfordere Krisen, um weitergeführt zu werden – im Ergebnis fast immer gestärkt.¹⁶ Dabei verliefen nicht alle Wege der europäischen Einigung gerade. In fünf Jahrzehnten gab es Sackgassen, Abbrüche, Umwege, Aufbrüche und unbeabsichtigte Konsequenzen. Schon am Anfang stand die Krise: Ohne die existenzielle Erfahrung der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges wäre es wohl nicht zu einer Revision im deutsch-französischen Verhältnis gekommen, das heißt zur prinzipiellen

¹⁵ Vgl. Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford 2005.

¹⁶ Vgl. Romain Kirt (Hrsg.), *Die Europäische Union und ihre Krisen*, Baden-Baden 2001.

Veränderung des französischen Sicherheitsbegriffs und der Nutzenwendung der Vorteile wechselseitiger Kooperation unter allen beteiligten Gründerstaaten der EWG, namentlich der Bundesrepublik Deutschland. Ohne die Grenzerfahrung der Macht europäischer Kolonialimperien wäre es wohl nicht zu einer Revision in der Selbstwahrnehmung der Bedeutung Europas und der Unausweichlichkeit seines Zusammenwachsens gekommen, vor allem auf Seiten Frankreichs, Belgiens und der Niederlande. Ohne den externen Druck durch die Sowjetunion, ihre geopolitischen Ambitionen und ihre ideologische Kampfansage wäre es wohl nicht zu dem Durchbruch der doppelten Erkenntnis gekommen, dass Westeuropas Sicherheit nur durch die USA zu garantieren sei, Demokratie, Freiheit und Wohlergehen aber nur durch einen schrittweisen Zusammenschluss nationalstaatlich verfasster Souveränitätsvorstellungen unter dem Dach einer sich Zug um Zug entwickelnden, „immer engeren Union der Völker Europas“ möglich sein würden. Zeitweilige Brüche in dem bisherigen Prozess der Einigung Europas waren am Ende immer heilsame Krisen.

Als die Französische Nationalversammlung am 29. August 1954 die Ratifizierung des von allen sechs Gründungspartnern am 27. Mai 1952 unterzeichneten Vertrages über die Etablierung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft von der Tagesordnung abzetzte und damit seine Ratifizierung in dem Land verhinderte, das noch zwei Jahre zuvor der vehementeste Befürworter einer europäischen Armee gewesen war, bedeutete dies nicht das Ende des europäischen Neubeginns.¹⁷ Im Gegenteil: Der Prozess wurde beschleunigt, der schon zweieinhalb Jahre später – auf Basis der Beschlüsse der Außenministerkonferenz von Messina (1.–3. Juni 1955), des Spaak-Berichtes (April 1956) und der Erarbeitung eines Entwurfes durch einen kleinen Kreis führender Beamter der sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Herbst/Winter 1956/1957 – zur Unterzeichnung der Römischen Verträge führte. Deren Ratifizierung in den sechs Parlamenten der künftigen EWG-Mitgliedstaaten verlief nicht ohne Kontroversen. Am Ende aber stand der Erfolg.

¹⁷ Vgl. Paul Noack, Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Entscheidungsprozesse vor und nach dem 30. August 1954, Düsseldorf 1977.

Als Frankreichs Staatspräsident Charles de Gaulle zum 1. Juli 1965 seine Beamten und Minister anwies, nicht länger an Sitzungen der EWG teilzunehmen, befürchteten manche deren baldiges Ende. Tatsächlich hätte es so kommen können, zu labil war noch die Gesamtkonstruktion. In den Römischen Verträgen hatte sich auch Frankreich darauf eingelassen, dass die konkrete Ausgestaltung der europäischen Agrarordnung unter Beteiligung der Europäischen Beratenden Versammlung erfolgen würde. Zum 1. Januar 1966 sollte entsprechend zur Mehrheitsregel in der Ausgestaltung der Agrarpolitik übergegangen werden. Als es dann fast schon soweit war, ging de Gaulle dieser Verlust an nationaler Autonomie in der Entscheidungsfindung doch zu weit. Am Ende stand am 29. Januar 1966 der „Luxemburger Kompromiss“, demzufolge das Prinzip der Einstimmigkeit bei Abstimmungen in der EWG erhalten bleiben sollte. Man müsse eben so lange weiterverhandeln, bis ein für alle annehmbarer Kompromiss gefunden sei. Es dauerte zwei Jahrzehnte, ehe aufgrund neuer Initiativen (vor allem des Genscher-Colombo-Plans vom 7. November 1981) die „Einheitliche Europäische Akte“ zustande kam (unterzeichnet am 17. Februar 1986, in Kraft getreten am 1. Juli 1987). Sie eröffnete den Weg zu Mehrheitsentscheidungen in der Europäischen Gemeinschaft und wies den Weg zur faktischen Mitentscheidungsautorität des Europäischen Parlaments im europäischen Gesetzgebungsverfahren.

1961 hatten die Staats- und Regierungschefs der EWG bei dem französischen Diplomaten Christian Fouchet die Erstellung eines Berichts über die Perspektiven und möglichen Inhalte einer Europäischen Politischen Union in Auftrag gegeben. Zunächst wurden die beiden Berichte, die er sukzessive ablieferte, ins Archiv gesandt: Die Zeit schien den Staatsrepräsentanten noch nicht reif zu sein für die Verwirklichung der ambitionierten Projekte, die Fouchet präsentiert hatte. Der Zaubergeist aber war aus der Flasche entwichen, und die Diskussion um eine Politische Union verstummte nicht mehr. Mit dem Maastrichter Vertrag (unterzeichnet am 7. Februar 1992, in Kraft getreten am 1. November 1993) wurde dieses Ziel konstitutionell verankert.

Als im Oktober 1970 der „Werner-Plan“ vorgelegt wurde – benannt nach dem seiner-

Die EU inmitten ihrer Neubegründung

zeitigen luxemburgischen Premierminister Pierre Werner – konnte niemand ahnen, dass der darin entworfene Fahrplan hin zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sich über drei Jahrzehnte hinweg in die Länge ziehen sollte.¹⁸ Geplant war, eine einheitliche europäische Währung binnen eines Jahrzehnts einzuführen. Ölkrise und der Zerfall des nach dem Zweiten Weltkrieg errichteten internationalen Finanz- und Währungssystems („Bretton Woods“) führten ab 1971 zunächst zu erregten nationalen Abwehrreflexen innerhalb der wichtigsten europäischen Volkswirtschaften. Erst allmählich schob sich die Erkenntnis über die Unausweichlichkeit einer Abstimmung und Harmonisierung der makroökonomischen und währungspolitischen Parameter wieder nach vorne. Geboren aus neuen Währungskrisen, wurde ein gradueller Weg zu einer gemeinsamen Währung gewählt. Seit 2002 bezahlen wir alle mit dem Euro.

Die ablehnenden Mehrheiten in Volksabstimmungen über die Annahme des Europäischen Verfassungsvertrages 2005 in Frankreich und in den Niederlanden markieren den Ausbruch der aktuellsten Krise der EU. Unterdessen hat die Mehrheit der EU-Staaten mit der Mehrheit der Unionsbürger den Europäischen Verfassungsvertrag ratifiziert. Bis zur nächsten Wahl des Europäischen Parlaments im Juni 2009 und der Neubestellung der nächsten Europäischen Kommission sind die Institutionen der EU handlungsfähig. Bis 2009 streben die EU-Institutionen eine Lösung der Verfassungsfrage an. Wie immer das Werk am Ende genannt werden und was immer darin zu lesen sein wird: Im Kern geht es in der Europäischen Union heute wohl um nicht weniger als um einen neuen „Pakt mit den Bürgern“ und damit um eine faktische Neugründung und vor allem Neubegründung der EU. Sie kann nur gedeihen, wenn sie ihren Bürgern Recht, Sicherheit und Wohlergehen garantiert und wenn sie ihre globale Präsenz mit den erforderlichen Mitteln ausstattet, die von der EU als einem Faktor der Weltordnung erwartet werden.

Es gab größere und kleinere Krisen in der fünfzigjährigen europäischen Integrationsgeschichte, aber im Grunde genommen keine wirklich existenzgefährdende Krise der Integration. Der Vertrauensverlust der Bürger in den Prozess der Integration bezog sich normalerweise stets auf spezifische Konstellationen, auf integrationsbedingte Umstände, auf globale Zusammenhänge mit ihren Auswirkungen für Europa und auf das Verhalten politischer Akteure. Gleichwohl hat sich die pathetische Begründung für Existenz und Fortgang des europäischen Einigungsprozesses, wie sie seit 1957 konstitutiv gewesen ist, im Laufe der Zeit überholt. Sie hat sich im Erfolg erschöpft. Kaum jemand muss heute noch darlegen, dass und warum die Europäische Union ein Friedensprozess sei und ohne ihren Fortgang der Friede in Europa auf Dauer wieder gefährdet sein könnte. Die europäische Einigung begann und wurde erfolgreich als Ausdruck der Versöhnung der Europäer unter sich. Mit der weithin vollzogenen Wiedervereinigung Europas ist dieser Prozess in einem erheblichen Maße – mit Hegel gesprochen – „zu sich selbst gekommen“. In Teilen Südosteuropas stehen zwar weiterhin Integrationsaufgaben und in ihnen Versöhnungsanliegen an. In den meisten anderen Teilen der EU ist dieser Prozess weithin zu einem guten Ende gekommen.

Damit haben sich Sinn und Begründung der EU in keiner Weise überlebt. In der Frage nach der globalen Präsenz der EU findet die Begründung des Einigungswerkes heute ihre neue große Thematik. Das andere Aufgabenfeld für den Fortgang der EU betrifft die Frage nach der europäischen Identität und die Neuvermessung des Verhältnisses von Unionsbürgern und politischen Eliten in der EU. Die Rolle Europas im Zeitalter der Globalisierung definiert einen immer größeren Teil der Arbeitsfelder der EU – von der Außenhandelspolitik über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik bis zu Fragen der Migration und der Demographie. Eine der zentralen Aufgaben der EU besteht heute darin, inmitten einer sich enorm rasch wandelnden Welt durch überzeugendes Handeln die Begründung für Existenz und Fortgang des Einigungsprozesses fortzuentwickeln. Damit tun sich viele Beobachter und Akteure schwer. Die Zielvorstellungen, unter denen

¹⁸ Vgl. Lars Magnussen/Bo Strath, *From the Werner Plan to the EMU. In Search of a Political Economy for Europe*, Brüssel 2001.

der europäische Einigungsprozess im 21. Jahrhundert weitergeführt wird, sind in vielerlei Hinsicht noch diffus, weil die neue Ordnung der Welt auch fast zwei Jahrzehnte nach Ende des Kalten Krieges noch immer eher von Umbruch als von Neufixierung bestimmt wird. Sicher ist nur, dass mit der Europäischen Union ein neuer Weltordnungsfaktor im Entstehen ist – Optimisten meinen: entstanden ist. Neben dem Aufstieg Chinas und Indiens, aber auch im Lichte der Unruhen hinsichtlich der Zukunft von Demokratie, Entwicklung und Frieden in der arabischen Welt und in Afrika ist die Europäische Union zu einem Stabilitätsgarant und zu einem Kern der westlichen Zivilisation mit universalistischen Ausstrahlungen geworden. Sicher ist auch, dass die Europäische Union ihre weltweite Rolle nur ausfüllen kann, wenn sie die Unionsbürger als die ihnen eigene Union annehmen – eine Union, die ihnen Recht, Sicherheit und Wohlergehen garantiert.

Die europäische Einigung hat das Verhältnis Europas zur restlichen Welt grundlegend transformiert.¹⁹ Die EU ist weltweit größter Geber von Entwicklungshilfe. Sie fördert aktiv die Bildung regionaler Integration in anderen Gebieten der Erde. Sie unterhält 17 friedenserhaltende oder polizeiliche Operationen rund um den Globus. Sie ist neben den USA der wichtigste Welthandelsakteur und mit den USA der wichtigste Faktor im Management wesentlicher globaler Fragen. Das alles war am 25. März 1957 unvorstellbar und lag in ferner Zukunft. Die feierliche Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 war in den sechs Gründungsstaaten des neuen Europa keineswegs unumstritten. So ist es mit vielen Beschlüssen und Prozessen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geblieben – bis hin zur heutigen Europäischen Union in ihrem Ringen um die politische Verfassung und globale Rolle. Der Verhandlungsprozess, der im Winter 1956/1957 zu den Römischen Verträgen führte, war seinerzeit in der breiteren europäischen Öffentlichkeit eher von nachrangigem Inte-

resse und zumeist kaum bekannt,²⁰ doch es entstand nicht weniger als das Fundament eines neuen Europa.

Als letzter Redner bei der Unterzeichnungszeremonie der Römischen Verträge am 25. März 1957 rückte der luxemburgische Staats- und Außenminister Joseph Bech den Augenblick in einen großen historischen Rahmen: Es werde gewiss lange dauern, so meinte er, bis Europa vollständig geschaffen sei, aber ein richtiger und guter Anfang sei doch gemacht. Am fünfzigsten Geburtstag der Römischen Verträge, am 25. März 2007, kann man Zwischenbilanz ziehen: Europa ist geschaffen, jetzt kommt es darauf an, dass Europäerinnen und Europäer entstehen, sich ihrer Wertgrundlagen vergewissern und in der Welt ihre Verantwortung wahrnehmen.

¹⁹ Vgl. Walter Laqueur, *Europa auf dem Weg zur Weltmacht, 1945–1992*, München 1992; Martin Ortega (Ed.), *Global Views on the European Union*, Paris 2004; Jan Zielonka, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford 2006.

²⁰ Vgl. Hanns Jürgen Küsters, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden 1982.

Peter Knauer

Was wird aus dem EU-Verfassungsvertrag?

Die Europäische Union versteht sich als eine zweifache Union sowohl der Staaten als auch der Bürgerinnen und Bürger Europas. Der Entwurf eines entsprechenden Vertrags für eine Verfassung Europas war am 18. Juni 2004 von der Europäischen Regierungskonferenz angenommen worden und wurde schließlich am 29. Oktober 2004 in Rom von allen Staats- und Regierungschefs

Peter Knauer SJ

Dr. theol., geb. 1935; Professor emeritus für Fundamentaltheologie an der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen Frankfurt/M.; Mitarbeiter des OCIPE (Office Catholique d'information et Initiative pour l'Europe) und des Foyer Catholique Européen, eines Gemeindezentrums für EU-Angestellte, Rue du Cornet 51, B-1040 Bruxelles. Peter.knauer@jesuiten.org

der damals 25 Mitgliedsländer der Europäischen Union unterzeichnet. Am 12. Januar 2005 hat sich auch das Europäische Parlament, das formell nicht die europäischen Staaten, sondern deren Bürgerinnen und Bürger vertritt, mit 500 gegen 137 Stimmen bei 40 Enthaltungen für diesen Vertrag ausgesprochen und seine Ratifizierung durch die einzelnen Staaten „rückhaltlos befürwortet“. Nach Art. IV-446 sollte der Vertrag ursprünglich nach Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunden durch die Mitgliedstaaten bereits am 1. November 2006 in Kraft treten. Sollten einige Ratifikationsurkunden erst danach eintreffen, dann würde die Geltung „am ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden zweiten Monats“ beginnen.

Zu den erklärten Zielen der Verfassung gehört es, dass ein „nunmehr geeintes Europa auf dem Weg der Zivilisation, des Fortschritts und des Wohlstands zum Wohl aller seiner Bewohner, auch der Schwächsten und Ärmsten voranschreiten“ und „auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwir-

ken will“ (Präambel). Von besonderer Wichtigkeit ist, dass diese Verfassung das Prinzip repräsentativer Demokratie durch das der partizipativen Demokratie ergänzt (Artikel I-47), die vor allem in der Mitwirkung der Bürger bzw. der Zivilgesellschaft durch Informationsaustausch besteht.

Nach dem Verfassungsentwurf pflegt die EU mit den Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften „in Anerkennung ihrer Identität und ihres besonderen Beitrags einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog“ (Art. I-51).¹

Die gegenwärtige Lage

Am 29. Mai 2005 haben zuerst Frankreich und dann am 1. Juni 2005 auch die Niederlande in Volksabstimmungen aus zum Teil entgegengesetzten Gründen diesen Entwurf eines Vertrags für eine Verfassung Europas abgelehnt. Seitdem herrscht in der Europäischen Union große Ratlosigkeit. Angesichts der negativen Ergebnisse in Frankreich und den Niederlanden kam der Europäische Rat auf seiner Tagung am 16. und 17. Juni 2005 zu der Einschätzung, dass „die ursprünglich für den 1. November 2006 geplante Bestandsaufnahme zur Ratifizierung nicht mehr haltbar ist, da jene Länder, die den Text nicht ratifiziert haben, nicht vor Mitte 2007 eine gute Antwort geben könnten“. Damit ist noch nichts darüber gesagt, was denn angesichts zweier fehlender Ratifizierungen aus dem Vertrag werden soll. Im Übrigen ist die Formulierung des Europäischen Rats wohl eher ein Euphemismus; es war ja nicht nur eine „Bestandsaufnahme“ geplant, sondern das Inkrafttreten der Verfassung.

Am 1. Januar 2007 sind Bulgarien und Rumänien der EU beigetreten. Von den nunmehr 27 Ländern haben bereits 18, die mehr als die Hälfte der Bevölkerung der EU umfassen, den Verfassungsentwurf ratifiziert,² vier

¹ Die Etablierung eines solchen Dialogs ist ungleich mehr zu begrüßen, als wenn im Verfassungsentwurf der Forderung nach einem Hinweis auf Gott Rechnung getragen worden wäre. Von Gott zu reden, ist eher keine Aufgabe staatlicher Institutionen. Dies bedeutet nicht, dass dann Religion Privatsache wäre. Die Kirchen selbst sollen öffentlich den Glauben bezeugen; diese Aufgabe ist nicht an staatliche Stellen delegierbar.

² Noch vor ihrem Beitritt haben auch Bulgarien und Rumänien dem Verfassungsentwurf bereits im Mai

von ihnen noch nach dem französischen und dem niederländischen Nein, zuletzt Estland am 6. Mai 2006 und Finnland am 5. Dezember 2006. Aber Dänemark, Irland, Polen, Portugal, Schweden und Tschechien haben ihre Entscheidung ohne Termin vertagt; Großbritannien hat den Plan einer Volksabstimmung ganz aufgegeben. Dadurch ist eine Situation entstanden, für die kein Ausweg vorgesehen ist. Gerade solchen Situationen soll durch eine Verfassung vorgebeugt werden. So zeigt sich in eben dieser Schwierigkeit die Notwendigkeit einer Verfassung.

Der Verfassungsentwurf hatte ursprünglich nur für nachträgliche Veränderungen nach seinem Inkrafttreten Folgendes vorgesehen: Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission können solche Veränderungen beim Europäischen Rat beantragen. Je nach Wichtigkeit dieser Wünsche soll nach Art. IV-443 (2) dann sogar erneut ein Konvent zu ihrer Bearbeitung einberufen werden können. Die daraufhin vom Europäischen Rat übernommenen Änderungsvorschläge wären danach wie der ursprüngliche Text ebenfalls von allen Mitgliedsländern zu ratifizieren. Aber es heißt in (4) für den Fall, dass dabei Probleme entstehen: „Haben nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrags zur Änderung des Vertrags über die Verfassung vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert und sind in einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten, so befasst sich der Europäische Rat mit der Frage.“ Doch diese Regelung bezieht sich nicht auf den ursprünglichen Vertragsentwurf selbst, sondern nur auf künftige Verträge zur Änderung dieses Vertrags.

Auf der Europäischen Regierungskonferenz vom 18. Juni 2004 wurde dem Vertrag eine Reihe von Erklärungen hinzugefügt, in deren Nr. 30 die eben genannte Regelung auch auf den Vertrag selbst ausgeweitet worden ist. Aber der Hinweis, unter welchen Umständen der Europäische Rat die Frage an

2005 zugestimmt. Für Deutschland fehlt allerdings nach der Ratifikation durch den Bundestag noch die Unterschrift des Bundespräsidenten, der wegen einer Verfassungsklage von MdB Peter Gauweiler die Entscheidung des Verfassungsgerichts abwartet. Gauweiler sieht die EU als nicht genügend demokratisch legitimiert an.

sich ziehen solle,¹³ gibt noch keine Auskunft darüber, wie eine Lösung gefunden werden kann.

Manche meinen, der Entwurf einer Verfassung sei durch das Nein der Franzosen und der Niederländer bereits „gestorben“.¹⁴ Die Länder, die zum Teil noch nach diesem Nein den Entwurf ratifiziert haben, sind offenbar nicht dieser Meinung. Andere würden ihn am liebsten den beiden Ländern, die ihn abgelehnt haben, nach dem nächsten dortigen Regierungswechsel ohne substantielle Änderung erneut vorlegen: Aber wird damit den Wählern in diesen Ländern der geschuldete Respekt erwiesen? Wieder andere empfehlen, gleichsam nur die Rosinen aus dem Textentwurf zu picken und einen neuen Entwurf zu erstellen. Aber wie und mit welchen Kriterien will man sich darüber verständigen, wenn bereits bisher die Verständigung so schwierig war? Und schließlich gibt es die Vorstellung, man solle den vorliegenden Text noch durch ein zusätzliches Protokoll zum Thema eines sozialen Europas erweitern (ein deutscher Vorschlag), als gäbe es nicht bereits viel zu viele Anhangsdokumente. Kann man den Problemen entgehen, indem man die Bezeichnung „Verfassung“ und deren Anspruch aufgibt? Doch die EU braucht vor allem deshalb eine Verfassung, weil sie sich nicht ständig selber blockieren will.

Um einen Ausweg zu finden, mag es hilfreich sein, einen Blick auf die Struktur und die Geschichte des gegenwärtigen Textes zu werfen und auch darüber nachzudenken, worin der Sinn einer Verfassung besteht.

Die Anfänge

Der Europäische Rat als das oberste Gremium der Europäischen Union¹⁵ hatte im Dezember 2001 mit der „Erklärung von Laeken über die Zukunft der Europäischen Union“ einen „Konvent über die Zukunft Europas“

¹³ So wäre wohl „se saisit de la question“ sachgemäßer zu übersetzen, statt „befasst sich mit der Frage“.

¹⁴ Am 11. Januar 2006 hat der niederländische Außenminister Ben Bot erklärt, „die Europäische Verfassung ist für die Niederlande tot“.

¹⁵ Der Europäische Rat setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU, dem Präsidenten der Europäischen Kommission, einem Kommissionsmitglied und den Außenministern zusammen.

mit dem Arbeitsziel einberufen, innerhalb eines Jahres zum einen das bestehende EU-Recht zusammenzufassen und zu vereinfachen und zum anderen Demokratie, Entbürokratisierung und Bürgernähe zu fördern und Zuständigkeiten zu klären. Der Europäische Konvent setzte sich aus Regierungs- und Parlamentsvertretern der Mitgliedstaaten der EU, der zehn Beitrittsländer und der Beitrittskandidaten (Rumänien, Bulgarien, Türkei) sowie Vertretern des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zusammen. Er tagte zwischen dem 28. Februar 2002 und dem 20. Juli 2003. Man entschied sich dafür, in einem einzigen Dokument die Zusammenführung des Rechts mit einem Verfassungsentwurf zu verbinden. Am 20. Juni 2003 legte der Konvent dem Europäischen Rat in Thessaloniki die ersten beiden Teile als „Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa“ vor.¹⁶ Im Vorwort zu diesem Entwurf, das sich ausdrücklich nur auf diese beiden Teile bezieht, heißt es, man hoffe, er könne „das Fundament eines künftigen Vertrags über eine Europäische Verfassung“ darstellen.

Die beiden Teile sind jeweils mit einer Präambel versehen. Der erste Teil, der keinen Titel trägt, ist die eigentliche Verfassung. In der Paperbackausgabe umfasst er 59 Artikel auf 75 Seiten. Teil II ist die „Charta der Grundrechte der Union“; zum großen Teil handelt es sich um allgemeine Menschenrechte, die nicht nur für die Unionsbürgerinnen und -bürger gelten. Dieser zweite Teil besteht aus 54 Artikeln auf 32 Seiten. Diesen beiden Teilen folgen noch drei Protokolle „Über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ (4 S.), „Über die Anwendung der Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität“ (4 S.) und „Über die Vertretung der Bürger im Europäischen Parlament und die Stimmengewichtung im Europäischen Rat und im Ministerrat“ (5 S.). Zusammen macht dieser Text des Verfassungsentwurfs einschließlich seiner Protokolle ca. 120 Seiten aus.¹⁷ Es handelte sich um einen

transparenten und wohl auch nicht zu langen Text.

Vielleicht hätte es statt „Verfassung für Europa“ besser geheißen: „Verfassung für die Europäische Union“; denn die EU umfasst nicht ganz Europa. Die Türkei zum Beispiel ist bereits seit 1949 Mitglied des Europarats, aber ist noch nicht Mitglied der Europäischen Union, auf die sich der Verfassungsentwurf bezieht.

Nun ist bereits in diesem Text an verschiedenen Stellen von einem Teil III die Rede, z. B. in Teil I, Artikel 40, (5)–(7).¹⁸ Dieser Teil III, überschrieben „Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union“, und ein Teil IV mit „Allgemeinen und Schlussbestimmungen“ wurden erst einige Wochen später nachgeliefert, ohne im Konvent im Einzelnen diskutiert worden zu sein.

Zusätzliche Protokolle

Den ursprünglich abgelieferten Teilen I und II waren, wie erwähnt, drei Protokolle hinzugefügt. Man fragt sich, warum sie nicht in den Text von Teil I eingearbeitet wurden. Das wichtigste Protokoll ist das „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“. Es entfaltet sehr kurze Aussagen aus dem Haupttext. Dort heißt es in Artikel I-11, dass in Bezug auf die Ausübung der Zuständigkeiten der EU die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gelten: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit heißt es im Haupttext nur: „Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal

fasst das gesamte Paperback im Taschenbuchformat VIII + 169 Seiten.

¹⁸ Heute Artikel I,41 (5)–(6).

¹⁶ Der offizielle Text der deutschen Ausgabe dieses ursprünglichen Textes trägt das Copyright „Europäische Gemeinschaften, 2003“.

¹⁷ Zusammen mit einem vom Vorsitzenden des Konvents, Giscard d'Estaing, und seinen Stellvertretern Giuliano Amato und Jean-Luc Dehaene gemeinsam unterzeichneten Vorwort und einer Liste der Konventsmitglieder sowie einem Inhaltsverzeichnis um-

nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verfassung erforderliche Maß hinaus.“

Genauer wird dies überhaupt erst im Protokoll erläutert: Die Entwürfe von europäischen Gesetzgebungsakten haben zu berücksichtigen, „dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.“ (Artikel 4) Der entscheidende Punkt ist: Belastungen für wen auch immer sind so gering wie möglich zu halten.

Dieser Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist kennzeichnend für die europäische Jurisprudenz. Er ist von kaum zu überschätzender Bedeutung. Meines Erachtens handelt es sich sogar um das – als solches bisher noch kaum erkannte – Grundprinzip der Ethik überhaupt. Tatsächlich stellt ja die Forderung nach Verhältnismäßigkeit das Kriterium für alles verantwortliche Handeln dar.¹⁹ Allen unverantwortlichen Handlungen ist gemeinsam, dass sie die Verhältnismäßigkeit nicht wahren: Von der Handlung Betroffene werden in unnötiger und damit nicht zu verantwortender Weise belastet. Solche Handlungen untergraben auf die Dauer und im Ganzen gesehen gerade den Wert oder Werteverbund, den sie eigentlich fördern sollten, sind also „ihrem Ziel nicht angemessen“.

Im Prinzip der Verhältnismäßigkeit geht es nicht um einen unmittelbaren Gütervergleich von Gewinn und Verlust, sondern fundamentaler um das Verhältnis der Handlung selbst zu dem in ihr angestrebten Ziel. Nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit sind alle negativen Auswirkungen von Handlungen zu minimieren. So lautet auch die eigentlich ethische Frage nicht, *welche* Werte wir anstreben sollen, sondern *wie* wir sie anstreben, nämlich ob wir den Werten, die wir anstreben, auch universal („ohne Ansehen der Person“) und im Ganzen und auf die Dauer gerecht werden, anstatt sie in Wirklichkeit zu unterminieren. Unverantwortliche Handlungen haben immer die Struktur von Raubbau. Man

¹⁹ Vgl. Peter Knauer, *Handlungsnetze – Über das Grundprinzip der Ethik*, Frankfurt/M. 2002.

mag zwar unmittelbar gesehen und für sich selber und die eigene Gruppe einen erwünschten Vorteil erreichen, aber in universaler Betrachtung und im Hinblick auf die Gesamtwirklichkeit, soweit sie überschaubar ist, wird eben dieser Wert untergraben. Die Gesamtbilanz solchen Handelns ist negativ.

Die Einsicht in die Geltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit bedarf keiner religiösen Argumente. Religion bringt keine zusätzlichen ethischen Normen mit sich, sondern will diejenige Angst des Menschen um sich selber entmachten, die ihn sonst immer wieder hindert, seiner bereits mit der Vernunft gegebenen ethischen Einsicht auch zu entsprechen.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bedeutet unter anderem, dass die angeblichen Sachzwänge des Marktes nicht vor den Menschenrechten die Oberhand gewinnen dürfen. Ein allein am Gewinn orientierter Markt würde universal gesehen gerade die Quellen des Gewinns untergraben. Anstatt sich den so genannten Sachzwängen des Marktes zu unterwerfen, ist ihnen vorzubeugen.

Die im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgesagte Einsicht ist wie ein Resumé der europäischen Kultur, wie sie in dem $\mu\eta\delta\epsilon\nu \acute{\alpha}\gamma\alpha\nu$ (ne quid nimis = nichts zuviel), das bereits auf Solon (um 640 bis 559 v. Chr.) zurückgeht, oder zum Beispiel auch in der modernen Forderung nach Nachhaltigkeit zum Ausdruck kommt. Es scheint mir nicht übertrieben, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als das Herz des Verfassungsentwurfs anzusehen.

Auch das Subsidiaritätsprinzip, das seinerseits nur eine Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist, ist sehr wichtig. Es stellt ein Bollwerk gegen den von vielen immer wieder befürchteten Brüsseler Zentralismus dar. Es fordert, die jeweils problemnäheren Lösungsinstanzen zu stärken, anstatt sie zu entmachten.

Damit es nicht bloß bei einer folgenlosen Berufung auf hehre Prinzipien bleibt, legt das genannte Protokoll fest: Gesetzgebungsvorschläge sind immer auch den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln, um sie deren Kontrolle zu unterwerfen. Im Einzelnen wird ausdrücklich gefordert:

„Jeder Gesetzgebungsvorschlag sollte einen Bogen mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden.“ Dabei geht es vor allem um eine genaue Rechenschaft über die möglichen Auswirkungen eines Gesetzes auf verschiedene Gruppen von Betroffenen. In Bezug auf den Grundsatz der Subsidiarität wird bestimmt: „Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, muss auf qualitativen und – soweit möglich – quantitativen Kriterien beruhen.“ (Artikel 4)

Solche Forderungen sind in der Verfassungslandschaft einzigartig und stellen eine hohe Errungenschaft dar. Dass darüber jedoch nur in einem an den Verfassungstext angehängten Protokoll gehandelt wird, ist angesichts ihrer grundlegenden Bedeutung kaum zu verstehen. Es sollte im Haupttext geschehen.

Eine problematische Weiterentwicklung

Nach der Vorlage des Arbeitsergebnisses des Konventes konnten sich die Staats- und Regierungschefs bei ihrer Zusammenkunft in Rom am 12. und 13. Dezember 2003 noch nicht zur Annahme entscheiden; es gelang ihnen nicht, sich über den Abstimmungsmodus im Europäischen Rat zu einigen. Erst im Juni 2004 verständigten sie sich. Neben kleineren Änderungen wie einer besseren Zählung der Artikel war eher überraschend, dass der sehr umfangreiche Teil III „Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union“ mit seiner Aufarbeitung bisherigen EU-Rechts als ebenfalls zum Verfassungsentwurf gehörend angesehen wurde. Teil III besteht im Wesentlichen (man schätzt zu 83 Prozent) aus einer Zusammenführung der bisherigen Verträge der Union; er umfasst 332 Artikel.¹⁰ Es handelt sich weitgehend nur um Einzelgesetze, von denen nicht einzusehen ist, warum sie in einer Verfassung stehen sollen. Teil III hätte vom Verfassungsvertrag getrennt bleiben müssen. Vielleicht hätte ein solcher Text nicht einmal einer erneuten Ratifizierung be-

¹⁰ Insbesondere die Verträge von Rom zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (1951), von Maastricht über die Europäische Union (1993) und von Nizza (2003).

durft, sondern es hätte genügt, ihn von den Regierungen bestätigen zu lassen.

Aber auch aus den ursprünglichen drei Protokollen sind nun 36 geworden; zu denen zwei Anhänge hinzukommen, in denen u. a. Dinge aufgezählt werden wie „Zucker, Sirupe und Melassen, aromatisiert oder gefärbt (einschließlich Vanille- und Vanillinzucker), ausgenommen Fruchtsäfte mit beliebigem Zusatz von Zucker“. Zusätzlich gibt es 48 Erklärungen,¹¹ die in der englischen Druckausgabe noch einmal 98 Seiten ausmachen. In Art. IV-442 wird ausdrücklich festgelegt: „Die Protokolle und Anhänge dieses Vertrags sind Bestandteile dieses Vertrags.“

Diese Aussage des Vertrags hat jedoch nicht verhindern können, dass zum Beispiel vor dem Referendum in Frankreich an alle Haushalte nur der Text des Vertragsentwurfs ohne die Protokolle und Anhänge verteilt worden ist. Es fehlte insbesondere das so wichtige Protokoll „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“.

Sogar das Europäische Parlament hat nach seiner Abstimmung vom 12. Januar 2005 in den verschiedenen Sprachen der Mitgliedsländer Ausgaben des Verfassungsentwurfs publiziert, in welchen alle diese Anhänge und damit auch die genannten wichtigen Protokolle weggelassen worden sind, obwohl sie integrale Bestandteile des Vertrags sind. Diese Ausgaben erhält man im Informationsbüro des Europäischen Parlaments. Fragt man nach den Protokollen, erhält man die Antwort, dass sich dafür doch niemand interessiere. Will man sie trotzdem haben, wird man

¹¹ Nach der englischsprachigen Druckausgabe vom Publications Office der EU (Band I und Band II). Nach der ebenfalls offiziellen Webseite der EU für den Text (http://europa.eu/constitution/de/allinone_de.htm; 1. 1. 2007) handelt es sich sogar um 50 Erklärungen: Hier kommen noch eine „Erklärung des Königreichs Belgien zu den nationalen Parlamenten“ und eine „Erklärung der Republik Lettland und der Republik Ungarn zur Schreibweise des Namens der einheitlichen Währung in dem Vertrag über eine Verfassung in Europa“ hinzu. – Der Verfassungstext selbst umfasst in dieser englischen Ausgabe 324 DIN-A-4-Seiten und hat das Gewicht von 875 g; hinzukommen die Protokolle, Anhänge und Erklärungen, die zusammen 460 Seiten mit einem Gewicht von 1200 g ausmachen; beide Bände zusammen wiegen über zwei Kilo; dies ist etwas viel für eine Verfassung.

in ein anderes Büro geschickt, muss an einer verschlossenen Tür klingeln und bekommt schließlich dort diese Texte eigens fotokopiert.

Handelt es sich nach der Hinzufügung von Teil III mit allen möglichen Einzelgesetzen noch um eine Verfassung? War man sich dessen bewusst, worin die Aufgabe einer Verfassung im Unterschied zu Einzelgesetzen besteht?

Der Sinn einer Verfassung

In einer Verfassung stellt ein Gemeinwesen Regeln zu seiner Selbstbeherrschung auf, um ein erwartbar geordnetes künftiges Handeln zu ermöglichen. Eine Verfassung bestimmt, über welche Organe das Gemeinwesen zur Erreichung seiner Ziele verfügt und durch welche Verfahren Gesetze zustande kommen. Sie legt die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit fest. Sie nimmt jedoch nicht Einzelentscheidungen vorweg, die von wechselnden demokratischen Mehrheiten abhängen werden, sondern will sie nur grundsätzlich ermöglichen und dadurch Situationen vermeiden, in denen das Gemeinwesen gelähmt wird.

Der Verfassungsrechtler Dieter Suhr hat auf den Zusammenhang zwischen „Bewusstseinsverfassung“, „Gesellschaftsverfassung“ und „geschriebener Verfassung“ hingewiesen. Die „Bewusstseinsverfassung“ ist die Weise, wie Menschen voneinander denken (zum Beispiel die Haltung der Solidarität oder vielleicht ein alles dominierender Fremdenhass). Die „Gesellschaftsverfassung“ ist die grundlegende Weise, wie man aufgrund seiner „Bewusstseinsverfassung“ tatsächlich miteinander lebt, etwa in friedlichem und gedeihlichem Zusammenleben oder aber im Bürgerkrieg. Eine „geschriebene Verfassung“ hat zum Ziel, eine gelungene „Gesellschaftsverfassung“ ausdrücklich bewusst zu machen und so erneut auf die „Bewusstseinsverfassung“ der Menschen einzuwirken, um die gelungene „Gesellschaftsverfassung“ zu verstärken.

Deshalb ist eine erste Forderung, die an eine Verfassung zu stellen ist, dass sie allgemeinverständlich ist. „Das verfassende Wort hebt den Vorgang der ‚bewussten und plan-

mäßigen Gestaltung der Gesellschaft‘ aus dem Bereich der ständig neuen subjektiven Beliebigkeit heraus. So wie ich mich selbst binde, wenn ich mir etwas vornehme, so bindet sich ein Gemeinwesen selbst, wenn es sich eine Verfassung gibt. Wie bei der Demokratie steht auch bei der Verfassung am Anfang der Schritt in die Selbstbeherrschung, der zugleich ein Schritt in die Objektivität des Buchstabens ist. (...) Dem Anspruche nach läuft das Rechtsstaatsprinzip darauf hinaus, die Selbstbindung an das eigene sprachliche Werk sozialtechnisch zu verwirklichen: Als wirkliche Achtung der Menschen vor ihrem *Werk*, das ihre Selbstachtung durch wechselseitige Anerkennung freiheitlich organisiert.“¹²

Wie sehr es gerade auf eine Wortwahl ankommt, die nicht missverständlich ist, sei an einem Beispiel aus dem Verfassungskontext erläutert. Gegenwärtig ist eines der Hauptprobleme der Europäischen Union die Frage nach ihrer „Aufnahmekapazität“. Auf Französisch spricht man in Brüssel oft von „capacité d’absorption“. Aber kann es bei der Aufnahme neuer Mitgliedsländer wirklich darum gehen, diese zu „absorbieren“? „Capacité d’intégration“ wäre eine hilfreichere Übersetzung. Durch falsche Wortwahl entstehen falsche Vorstellungen in den Köpfen (= Bewusstseinsverfassung), die viel vergiften können.

Als besonders EU-kritisch hat sich Großbritannien erwiesen. Auf den Diskussionsseiten der Homepage des Londoner Rundfunks wurde immer wieder beklagt, dass Großbritannien seine Souveränität zugunsten der EU aufgeben solle. Tatsächlich geht es darum, dass Mitgliedsländer der EU nicht etwa die eigene Souveränität aufgeben, sondern dass sie auf bestimmten Gebieten ihre Souveränität in Zukunft gemeinsam mit anderen Ländern ausüben und dadurch effizienter machen.

Eine zweite Forderung besteht darin, dass eine Verfassung sich auf ihre Aufgabe als Ver-

¹² Dieter Suhr, *Bewusstseinsverfassung und Gesellschaftsverfassung*, Berlin 1975, 362 f.; vgl. auch ders., *Entfaltung der Menschen durch die Menschen – Zur Grundrechtsdogmatik der Persönlichkeitsentfaltung, der Übungsgemeinschaften und des Eigentums*, Berlin 1976.

fassung beschränken sollte, nämlich Rahmenbedingungen für Politik aufzustellen und nicht stattdessen Einzelgesetze festzuschreiben.

Den Verfassungsentwurf durch den umfassenden Teil III mit Einzelgesetzen zu erweitern, war ein schwerer Fehler. Und war es sinnvoll, dem Haupttext 36 Protokolle, 2 Anhänge und 48 (oder 50) Erklärungen beizugeben? Solange der Verfassungsvertragsentwurf mit diesen Fehlern behaftet bleibt, ist sein endgültiges Scheitern programmiert. Das Ziel, ein europäisches Bewusstsein im Sinn eines Verfassungspatriotismus¹³ zu fördern, lässt sich so nicht erreichen.

Was tun?

Der Europäische Rat sollte sich auf den ursprünglich laut Vorwort als Verfassung vorgesehenen Text beschränken und die beiden Protokolle „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ und „Über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ (ihre Kontrollaufgabe) in den Haupttext einarbeiten lassen. Es darf nicht wieder geschehen, dass so wichtige Bestandteile der Verfassung bei deren Publikation weggelassen werden können.

Der Text selbst bedürfte einer sorgfältigen Nachredaktion, um unnötige Wiederholungen¹⁴ zu vermeiden, einen einsichtigeren Aufbau zu erreichen und vor allem immer auch für durchschnittlich gebildete Laien verständlich zu sein. Wünschenswert wären diesbezügliche Vorarbeiten durch Vereinigungen der Zivilgesellschaft, und man sollte mit diesem Vorhaben so bald wie möglich beginnen.

Man könnte sich fragen, ob es bei der Bestimmung Art. I-47 (3) bleiben soll, wonach sich die Mitgliedstaaten verpflichten, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Läuft dies nicht auf die Forderung

nach ständiger Aufrüstung hinaus, und kann dies ein Verfassungsgebot sein?

Als sachliche Verbesserung wäre es in hohem Maß zu begrüßen, in der Verfassung für die grundlegenden Entscheidungen anstatt Einstimmigkeit nur so genannte „superqualifizierte“ Mehrheiten zu fordern, wie sie in Art. I-44 (3) vorgesehen sind: Die Mehrheit der Stimmen muss aus mindestens 55 Prozent oder in einigen Fällen 72 Prozent der Mitglieder des Rates, welche die beteiligten Länder vertreten, bestehen, und die betreffenden Staaten müssen mindestens 65 Prozent der gesamten EU-Bevölkerung umfassen; für eine Sperrminorität sind so viele Ratsmitglieder erforderlich, dass ihre Länder 35 Prozent der Bevölkerung umfassen, plus ein weiteres Mitglied. Von der manchmal noch immer bestehenden Forderung nach Einstimmigkeit,¹⁵ die auf ein Vetorecht jedes Landes hinausläuft und die EU vollständig blockieren kann, wäre dagegen allgemein abzurücken. Sonst bleibt die Europäische Union in schlechter Verfassung.

Es ginge also im Wesentlichen darum, zu den ersten beiden Teilen als dem ursprünglich als Verfassung gedachten Entwurf zurückzukehren und ihnen noch einmal Aufmerksamkeit und Sorgfalt zuzuwenden.

¹³ Vgl. Dolf Sternberger, *Verfassungspatriotismus*, Frankfurt/M. 1990; Jürgen Habermas, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, in: ders., *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/M. 1992.

¹⁴ Zum Beispiel sind Art. I-10 (2) b und II-100 identisch.

¹⁵ Insbesondere in Bezug auf die Festsetzung der Finanzbeiträge an die Union; vgl. Art. I-54 (3).

Frank R. Pfetsch

Die EU bedarf der Reformen

Die Europäische Union (EU) steht an einem Scheideweg ihrer Geschichte. Die Institutionen, die für sechs Mitgliedstaaten konzipiert worden sind, müssen nach der Erweiterung um beinahe das Fünffache in ihren Strukturen und Prozessen den neuen Realitäten angepasst werden. Die Regierungsfähigkeit steht ebenso auf dem Prüfstand wie das Gemeinschaftsempfinden, die Identität. Alternative Weichenstellungen werden sichtbar: Soll sich die Union zu einer Wirtschaftsunion rückentwickeln oder zu einer politischen Union ausgebaut werden? Soll das liberale oder das soziale Europa weiterentwickelt werden? Können politische Strukturen gefunden werden, die die Balance zwischen den Gemeinschaftsorganen

Frank R. Pfetsch

Dr. phil., Dipl.-Volkswirt, geb. 1936; Prof. em. Politikwissenschaft, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Marstallstr. 6, 69117 Heidelberg.
Frank.Pfetsch@urz.uni-heidelberg.de.

und den Organen der nationalen Regierungen halten, oder zerfällt das politische Integrationsprojekt in einen losen Staatenbund ähnlich dem Deutschen Bund des 19. Jahrhunderts oder gar in die mittelalterliche Dachkonstruktion des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation? Wie viele Kohäsionskräfte müssen am Werk sein, um die erwähnten Spannungen auszugleichen? Diese Fragen soll der vorliegende Beitrag aufgreifen und Lösungen anbieten.

Die neue Lage ist vor allem durch die rapide Erweiterung entstanden. Nach der ersten Erweiterung in den 1970er Jahren (Großbritannien, Dänemark, Irland), der zweiten in den 1980er Jahren (Griechenland, Portugal, Spanien) und der dritten Erweiterung in den 1990er Jahren (Schweden, Finnland, Österreich) sind am 1. Mai 2004 in der vierten Erweiterungsrunde zehn neue Staaten aus Osteuropa und dem Mittelmeerraum aufgenommen worden. Ab dem 1. Januar 2007 sind es mit Bulgarien und Rumänien 27 Mitgliedstaaten. Die Aufnahme von Beitrittsverhand-

lungen mit der Türkei wurde Ende 2004 beschlossen. Die nächsten Kandidaten sind neben Kroatien die westlichen Balkanländer Makedonien, Serbien, Bosnien-Herzegowina und Albanien, so dass die Union auf über 30 Mitgliedsländer anwachsen würde.

Mit diesen Erweiterungen und künftigen Erweiterungsplänen stößt das europäische politische Projekt an seine Grenzen. Der Erweiterungsschub in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts ist nach Quantität und Qualität verschieden von allen Vorgängererweiterungen. Waren es in den Dekaden davor jeweils drei neue Staaten, die aufgenommen wurden, so waren es bei der vierten Erweiterungsdekade insgesamt zwölf. Das einschneidende politische Ereignis des Endes des Ost-Westkonfliktes hat die europäische Spaltung aufgehoben und den immensen Erweiterungsschub ermöglicht.

Das geltende Regelwerk der in Nizza getroffenen Vereinbarungen hat lediglich die Weichen für die Erweiterung gestellt. Handlungsfähiger wurde die Union durch die Beschlüsse von Nizza nicht. Welche Auswirkungen hat die Erweiterung auf die Vertiefung? Schließt die Erweiterung die Vertiefung aus? Wie steht es um die Bürgernähe (*building up*), wie um die Transparenz und regionale Anbindung (*building down*), wie schließlich um die transnationalen Transaktionen (*building across*)? Kann die Parallelität von Erweiterung und Vertiefung, welche die europäische Entwicklung bisher gekennzeichnet hat, aufrechterhalten werden, oder führt die Erweiterung zu einer Schwächung der EU?

Wenn es um das zu schaffende ‚neue Europa‘ geht, so nicht um die historische Unterscheidung zwischen dem ‚alten‘ und dem ‚fortschrittlichen‘ Europa, die Marx und Engels im Manifest der Kommunistischen Partei vorgenommen haben und schon gar nicht um die historisch unpassende Unterscheidung zwischen dem ‚alten‘ und dem ‚neuen‘ Europa, die ein amerikanischer Verteidigungsminister anlässlich des Irakkrieges geäußert hat, sondern gemeint ist jenes Europa, das nach der Überwindung der Nachkriegsspaltung entstanden ist, d. h. nach der Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa sowie zum Mittelmeer. Diese Erweiterung sowie die mögliche Aufnahme der Türkei bedeuten

einen qualitativen Sprung in der Entwicklung des politischen Projekts Europa. Die in Umfang und Reichweite historisch einmalige Ausdehnung des geographisch-politischen Raums stellt die innere Verfasstheit der Europäischen Union in ihren alten Strukturen in Frage, die Türkeifrage hat die Diskussion um die kulturelle Identität Europas entfacht und zur Neubestimmung der geopolitischen und geostrategischen Lage herausgefordert. Die neuen Herausforderungen an die innere Struktur der Union resultieren aus der durch die gewachsene Mitgliedstaatenanzahl zustande gekommene Heterogenität, Komplexität und Differenzierung. Die Handlungsfähigkeit, das Selbstverständnis und die ‚finalité‘ des ‚alten‘ politisch verfassten Europas stehen somit auf dem Prüfstand. Weichenstellungen sind vorgezeigt: Entweder gelingt es der Europäischen Union, ihren Gemeinschaftsbestand als politische Union zu erhalten und auszubauen, oder sie wird sich zu einem losen ökonomischen Zweckverband von Staaten zurückentwickeln. Politische Gemeinschaft oder wirtschaftliche Freihandelszone scheint die vorgezeigte Alternative zu sein. Außenpolitisch bedeutet die letztere Möglichkeit, dass der Traum von einem ‚zivilen Handelsstaat‘, einer ‚sanften Weltmacht‘ oder eines ‚kosmopolitischen Empires‘ ausgeträumt wäre, und die liberale ökonomische Ratio bestimmte die Gemeinschaft. Dies bedeutete sowohl den Abschied von dem sozialen oder kulturellen Projekt Europa als auch von dem Anspruch, Weltpolitik mitzubestimmen.

Die markantesten Defizite bestehen vor allem in der durch die Erweiterung hervorgerufenen verminderten internen und externen Handlungsfähigkeit, in der wirtschaftlichen und sozialen Unausgewogenheit sowie im Verlust identitärer Gemeinschaftsbindung. Die Handlungsfähigkeit ist nach organisationssoziologischen Erkenntnissen bei einem Gremium mit 15 noch gegeben. Die EU 27 hat diese Größe längst überschritten. Die europäischen Gremien sollen sowohl repräsentativ als auch effizient sein; beides ist nicht immer vereinbar: Was auf vielen Füßen steht, steht zwar fester, aber die Bewegung wird schwerfälliger. Wirtschaftliche Zusammenschlüsse gedeihen dann am besten, wenn die Diskrepanz zwischen dem reichsten und dem ärmsten Land die Obergrenze von 5:1 nicht überschreitet. Beim Europa der 27 Mitgliedstaaten liegt die Diskrepanz bereits bei 8:1.

Schließlich nehmen die zentrifugalen Kräfte bei zunehmender Mitgliederzahl zu, der Gemeinschaftsgeist schwindet, die ohnehin schon wenig entwickelte europäische Identität wird bei anhaltender Erweiterungseuphorie geschwächt.

Es gibt Wege und Möglichkeiten, das EU-System handlungsfähiger, transparenter und ausgewogener zu machen: *Erstens* wäre die Verabschiedung des wie auch immer umgestalteten und auf das Wesentliche sich konzentrierenden Verfassungsvertrags angesagt. Die entstandene Diskrepanz zwischen Erweiterung und Vertiefung kann *zweitens* überwunden werden durch die Ausgestaltung des auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhenden europäischen Föderalismus eigener Art, *drittens* durch die symmetrische Gestaltung der wirtschaftlichen und der sozialen Union und schließlich *viertens* durch Weiterentwicklung der internen Flexibilisierung und externen Differenzierung.

Der Verfassungsvertrag

In der Konventsarbeit ist es gelungen, einen Verfassungsvertrag mit zwei Präambeln, 465 Artikeln, fünf Protokollen und drei Erklärungen zu erarbeiten. Von Gegnern einer Vollverfassung wurde verhindert, das Ergebnis als „Verfassung der Europäischen Union“ zu bezeichnen; vielmehr bleibt es bei einem „Vertrag über eine Verfassung für Europa“, einem „Verfassungsvertrag“. Auch hier kommt der Doppelcharakter der Union zum Tragen, nämlich einerseits aus Einzelstaaten zu bestehen, die einen Vertrag wollen, und andererseits ein Gemeinschaftsprojekt zu verkörpern, das eine Verfassung erfordert. Die Präambel wird mit einem Zitat eingeleitet: „Die Verfassung, die wir haben . . . heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist“ – eine Aussage, die als Leichenrede des Perikles von Thukydides überliefert worden ist und die Union als Mehrheitsherrschaft definieren soll. Wie wird demokratische Mehrheitsherrschaft im europäischen Mehrebenensystem beschrieben? Zu den wichtigen Neuerungen zählen zweifellos die größere Handlungsfähigkeit (personalisierte Repräsentation durch Präsident und Außenminister, Flexibilitätsklausel, Reduktion der Kommissare, mehr Mehrheitsentscheide), größere Übersichtlich-

keit (Abgrenzung der Kompetenzen) sowie die Stärkung demokratischer Rechte (mehr Rechte für das Parlament, Bürgerbegehren, Menschenrechtscharta).

In der Öffentlichkeit haben vor allem drei Themen die Verfassungsdebatte bestimmt: die weitere Ausgestaltung des europäischen Politiksystems, die Schwerpunktbildung in der Wirtschafts- und Sozialunion und die religiöse Verankerung im Vertrag. Welche Richtung hat sich schließlich durchgesetzt? In der Debatte zwischen Intergouvernementalisten und Integrationisten oder Föderalisten gibt es weder Gewinner noch Verlierer: Beide Seiten sind gestärkt worden. In der zweiten Debatte sind die Liberalen etwas im Vorteil geblieben, es ist weder zur Verankerung sozialer Rechte (z. B. Recht auf Arbeit, Mitbestimmung etc.) gekommen noch zur Stärkung der Zuständigkeit der Union in der Sozialpolitik. Die dritte Debatte hat einen eindeutigen Sieg der Säkularisten erbracht: Das Christentum oder der Verweis auf den christlichen Gott, wie es einige gefordert hatten, haben keine Aufnahme in den Verfassungstext gefunden. Stattdessen ist in der Präambel von den „kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen“ die Rede. Der Verfassungsvertrag, der zu Beginn 2007 bereits von 18 Staaten angenommen worden ist, sollte in eine kürzere, überschaubare und nur die wichtigsten normativen und institutionellen Element enthaltende Fassung gebracht werden und so auch verabschiedet werden können.

Föderalisierung

Kulturelle Vielfalt nationaler Identitäten lässt sich nach außen am ehesten in einem multipolaren außenpolitischen Ambiente realisieren und nach innen in einem föderal organisierten Gemeinwesen. Zwar wird nach außen nach einem ‚effektiven Multilateralismus‘ verlangt, aber nach innen in europäischen Arenen (Ministertreffen, Treffen der Staatschefs, akademische Kongresse etc.) hat der Föderalismus wenige Anhänger. Unkenntnis, Missverständnisse und Befürchtungen sind auf gegnerischer Seite zu beobachten. Aufklärung tut also Not, es bedarf einer Kampagne zugunsten des Föderalismus in Europa. Positive Wirkungen des Föderalismus liegen ganz allgemein formuliert darin, dass er Vielfalt in der Einheit fördert. Die Vielfalt der national gewachsenen Kulturen in Europa (im Gegen-

satz zum Föderalismus in den Vereinigten Staaten) soll in einem politischen Gebilde zusammengeführt werden und – wie schon die Klassiker der politischen Ideenlehre Montesquieu oder Rousseau konstatiert haben – die positiven Aspekte kleinerer Staaten (Überschaubarkeit, Freiheit, Selbstbestimmung) mit denen größerer Staaten (Verteidigung und Stärke nach außen) vereinen. Föderalismus ist somit ein Organisationsprinzip für ein territorial mehrstufig gegliedertes Gemeinwesen, in dem gleichberechtigte und relativ eigenständige Glieder zu einer übergreifenden Gesamtheit zusammengeschlossen werden. Die Gliedstaaten sind in einer zweiten Kammer einer zentralstaatlichen Organisation vertreten. Die nach diesem Prinzip geformte staatliche Ordnung ist ein Bundesstaat, der sowohl horizontale (zwischen den Gliedstaaten) als auch vertikale (zwischen Gliedstaaten und politischer Zentrale) Kooperationsformen kennt. Die Zuständigkeit der jeweiligen Gebietskörperschaften, bindende Entscheidungen für ihren jeweiligen Bereich zu treffen, können nach Politikfeldern oder/und nach Kompetenzarten (Gesetzgebung bzw. Vollzug der Gesetze) vorgenommen werden.

Als Kennzeichen des Föderalismus lassen sich nennen: die *Freiwilligkeit*, der Blick *von den Gliedstaaten aus*, das Prinzip der *Gleichbehandlung* der ihn bildenden Einheiten, das *gewaltenteilige System* mit nach dem Subsidiaritätsprinzip verteilten Kompetenzen auf verschiedene Gebietskörperschaften, die Bürgernähe sowie die Ermöglichung einer breiten *Rekrutierung* des politischen Personals; der Föderalismus ist im eigentlichen Sinne *Kulturföderalismus*. Nach diesen Kriterien ist die Europäische Union bereits ein Föderalismus besonderer Art. Es kann nachgewiesen werden, dass die Europäische Union schon wesentliche Merkmale eines föderalen Systems besitzt (Mehrebenensystem, Subsidiarität, Mechanismen zum Ausgleich von Unterschieden, Sicherung kultureller Eigenständigkeit, Gewaltenteilung, Rekrutierungsvielfalt des politischen Personals etc.). Naturgemäß gibt es auch Nachteile föderaler Ordnungen. Genannt werden die Schwerfälligkeit und Langatmigkeit der Willenbildungs- und Entscheidungsprozesse, die durch die Beteiligung vieler zustande kommt. Auch gegenseitige Blockaden können Entscheidungen behindern oder lahm legen. Die Harmonisierungsbestrebungen durch Ausgleichsmechanismen

können den Wettbewerb einschränken und Leistungsanreize mindern. Kurz gesagt: Es steht das Prinzip der Partizipation gegen das Prinzip der Effizienz.

Symmetrie von Wirtschafts- und Sozialunion

Europa hat de facto als wirtschaftliches Projekt angefangen, auch wenn in der Intention der führenden Politiker der politische Zusammenschluss zur Friedenserhaltung im Vordergrund stand. Es war ein politisches Projekt, das als Wirtschaftsprojekt begonnen wurde. Der wirtschaftliche Zusammenschluss der zerstörten Länder des europäischen Kontinents war die Erfolgsstrategie, die die amerikanische Führungsmacht praktizierte und die zur ersten transatlantischen Organisation, der „Organization for European Economic Cooperation, OEEC“, führte; und dies durchaus mit der Fernerwartung, dass sich daraus auch die politische Stabilisierung einstellen würde. Die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes ohne Grenzen ist seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951) und den Römischen Verträgen (1957) Kernbestand und Motor der europäischen Integration. Dabei handelt es sich bekanntlich nicht nur um eine Freihandels-, sondern auch um eine Zollunion mit Liberalisierung nach innen und einem gemeinsamen Zolltarif nach außen. Die Verwirklichung ist in den 1960er Jahren nach den vorgesehenen Etappen erfolgt, wurde aber durch die weltwirtschaftlichen Krisen der 1970er Jahre retardiert. Der so genannte Werner-Plan aus dem Jahre 1969 zur Schaffung einer Wirtschaftsunion, dessen Vollendung am Ende der nachfolgenden Dekade erfolgen sollte, konnte nicht realisiert werden und wurde erst in den 1980er Jahren mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) wieder aufgenommen und schließlich mit dem Maastrichter Vertrag (1992) und der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion in den 1990er Jahren Realität.

Die Europäische Zentralbank (EZB), die weitgehend nach dem Modell der deutschen Bundesbank statuiert worden ist, soll als unabhängige Instanz für die Einhaltung der Preisstabilität sorgen. Wie schon bei der deutschen Bundesbank steht auch die EZB in ihrer Unabhängigkeit im Spannungsfeld zwi-

schen den Vorgaben der Preisstabilität und den Notwendigkeiten der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Diesbezüglich gibt es zwischen den Mitgliedstaaten unterschiedliche Schwerpunktsetzungen: Die einen legen mehr Wert auf Preisstabilität und damit auf Unabhängigkeit der Zentralbank von politischen Instanzen (z. B. Deutschland), andere legen den Akzent auf wirtschaftliches Wachstum und damit auf die Einbindung geld- und währungspolitischer Entscheidungen in das Gesamtgefüge der Wirtschaftspolitik (z. B. Frankreich). Auch das Verständnis von Kapitalismus stößt in den Mitgliedstaaten der Union auf unterschiedliche Interpretation und praktizierte Realität. Länderübergreifend haben sich als verschiedene Ausprägungen des Kapitalismus die Begriffe „Rheinischer Kapitalismus“ bzw. „Liberaler Kapitalismus“ durchgesetzt. Dabei meint „Rheinischer Kapitalismus“ einen sozial abgefederten Kapitalismus, der u. a. von der katholischen Soziallehre mitgeprägt worden ist; der „Liberale Kapitalismus“ betont dagegen stärker das freie Unternehmertum mit geringerer sozialer Verpflichtung. Die Symbiose beider hat in der Bundesrepublik bekanntlich zur sozialen Marktwirtschaft geführt.

Komplementär zum europäischen Wirtschaftsmodell bedarf es eines europäischen Sozialmodells. Und dies aus Gründen asymmetrisch sich entwickelnder Prozesse: Während das liberale, auf mehr Wettbewerb ausgerichtete Industriestaatenmodell neben Wohlstand für viele auch Notstand für wenige gebracht hat – und dies durch Prozesse der Globalisierung noch verstärkt wird –, bleibt die Last der sozialen Abfederung bei den Mitgliedstaaten hängen mit der Überlastung der Sozialhaushalte als Folge. Die „Mitbetreiberin“ dieser sozialen Schieflage, die Europäische Union selbst, bleibt dabei weitgehend unberücksichtigt und hat in diesem Bereich wenige Kompetenzen. Zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Sozialunion bedarf es der symmetrischen Weiterentwicklung und Ergänzung.

Das europäische Sozialmodell wird in der öffentlichen Diskussion sehr oft als das Markenzeichen Europas in Abgrenzung zu dem US-amerikanischen liberalen Wirtschaftsmodell betont. In Europa wird der sozialen Komponente mehr Rechnung getragen als im unternehmerischen Nordamerika. Mitbeteiligung oder Mitbestimmung der Arbeiter-

schaft, Schutz vor kurzfristiger Kündigung, soziale Abfederung bei Arbeitslosigkeit, diese Errungenschaften der organisierten Arbeiterschaft gehören zum europäischen Sozialmodell und sind im liberalen Laissez-faire-System Nordamerikas nicht zu finden. Zwar liegen die USA im Pro-Kopf-Einkommen im Schnitt höher als die EU-Länder, jedoch zeigen diese eine gleichmäßiger gestreute Einkommensverteilung, höhere Bildungs- und Sozialausgaben sowie bessere relative Armutsziffern.

In den Vertrags- bzw. Verfassungsdokumenten sind die normativen Elemente festgeschrieben. Der Amsterdamer Vertrag beispielsweise betont die „Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung, insbesondere durch Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“. Im Verfassungsvertrags heißt es: „Die Union strebt die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums an, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“; noch deutlicher ist der Text des Beschlusses des Europäischen Rats von Barcelona 2002: „Das europäische Sozialmodell stützt sich auf gute Wirtschaftsleistungen, ein hohes Sozialschutzniveau, einen hohen Bildungs- und Ausbildungsstand und sozialen Dialog.“ Diese Absichtserklärungen geben den normativen Gehalt dessen wieder, was als ‚europäisches Sozialmodell‘ bezeichnet wird. Zu seiner Realisierung bedarf es eines größeren Engagements der Union. Die Lissabon-Strategie bleibt hinter solchen Erfordernissen zurück.

Interne Flexibilisierung und externe Differenzierung

Erweiterung und Vertiefung stehen in einem Spannungsverhältnis, das zwei politische Pole in Einklang zu bringen versucht: *Effektivität* und *Partizipation*. Während Partizipation auf das demokratische Prinzip der Teilhabe abhebt, meint Effektivität die Handlungsfähigkeit der Regierenden. Beide Prinzipien können sich widersprechen, und dieser Wider-

spruch ist durch die Erweiterung verstärkt worden. Die Erweiterung hat in der Tat zu einer Schwächung geführt: *widening means weakening*.

Die Effizienz eines politischen Systems steht in einem Spannungsverhältnis zur Partizipation. Systeme mit einer geringen Zahl von Beteiligten an Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren sind ‚effizienter‘ als Systeme mit vielen Akteuren, indem sie ‚schneller‘ zu Entscheidungen finden und zeitökonomischer arbeiten. Allerdings kann dies nur eine kurzsichtige Betrachtung sein, denn die Haltbarkeit solcher Elitenentscheidungen kann begrenzt sein. Entscheidungsprozesse mit breiter Beteiligung – wie in demokratischen Systemen üblich – tendieren eher zu dauerhaften Lösungen.

Interne Flexibilisierung: Die offene Methode der Koordinierung. Im März 2000 hat der Europäische Rat die so genannte Lissabon-Strategie verabschiedet. Diese meint neben den Innovations- und Wachstumszielen eine neue Form des Regierens in einem Politiksystem, das durch die gewachsene Mitgliederzahl zu Entscheidungsblockaden getrieben werden kann. Eine „soft policy coordination“ soll die Steuerung durch supranationale förmliche Beschlüsse bzw. durch intergouvernementale Koordination ergänzen und somit Beschlüsse in selektiv ausgewählten Politikbereichen ermöglichen. Sie ist somit zwischen zentraler Steuerung und dezentraler Koordination angesiedelt und soll flexibel und effizient Beschlüsse ermöglichen. Dies ist eine Variante der Willensbildungs- und Entscheidungsfindung in Netzwerken bzw. der in der Flexibilitätsklausel anvisierten selektiven Bearbeitung von Politikmaterien. Angewandt wurde die offene Methode bisher in Politikfeldern, in denen der EG-Vertrag keine (wie z. B. in der Jugendpolitik) oder nur eine schwache Kompetenz vorsieht (wie in der Beschäftigungspolitik, der Alterssicherung oder der sozialen Sicherheit). Bei der Migrationspolitik kam es nur im Bereich der Visa-, der Asyl- und der Flüchtlingspolitik zur Koordination, nicht aber bei der Integrationspolitik und beim Staatsangehörigkeitsrecht.

Externe Differenzierung: Die Konzepte der ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ (auch ‚Flexibilisierung‘ genannt) und der ‚differenzierten Erweiterung‘ sind Antworten auf die Regier-

barkeit der größer gewordenen Union. Schon der Amsterdamer Vertrag sieht die Möglichkeit zur verstärkten Zusammenarbeit vor mit der Absicht, Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, in bestimmten Politikbereichen schneller voranzuschreiten als andere. Verstärkte Zusammenarbeit muss nach vorne gerichtet sein, darf die Verträge nicht aushöhlen und den Wettbewerb im gemeinsamen Markt nicht beeinträchtigen; die Ziele der Union und das einheitliche institutionelle Gerüst dürfen nicht in Frage gestellt werden. Auch die Praxis der Mehrheitsentscheide kann dem Ziel verstärkter Zusammenarbeit dienen. Das Vetorecht einzelner Staaten müsse durch echte Mehrheitsentscheide korrigiert werden. Die intergouvernementale Konferenz solle untersuchen, ob flexible Lösungen auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik gefunden werden können. Die Idee der verstärkten Zusammenarbeit wurde in Art. 43 (1) des Verfassungsvertrags aufgenommen, wo es heißt: „Die Mitglieder, die untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeit der Union begründen wollen“, können dies im Rahmen der Verfassungsbestimmungen tun. Art. 17 formuliert darüber hinaus: „Erscheint ein Tätigwerden der Union . . . erforderlich, um eines der Ziele der Verfassung zu verwirklichen, . . . so erlässt der Ministerrat . . . die geeigneten Maßnahmen.“

Das Konzept der differenzierten Erweiterung ist bereits in den 1970er Jahren Thema gewesen. In den 1990er Jahren wurde ein Kriterienkatalog von Aufnahmebedingungen verabschiedet. Da der Begriff ‚Europa‘ und damit die Frage nach den Grenzen nach Osten und Südosten auch historisch unbestimmt geblieben ist, mussten Standards der Aufnahme erarbeitet werden. Es gibt weder historisch, topographisch, geopolitisch, kulturell, religiös noch ideologisch klare Vorgaben dafür, wo die Grenze zum asiatischen Kontinent zu ziehen ist. Zwar dokumentieren z.B. architektonische Stile die Reichweite ‚europäischen‘ Einflusses; diese sind jedoch nach Stilarten sehr verschieden. Um das sensible Thema religiöser Grenzziehung („christliches Abendland“) und ökonomischer Abschottung („Bollwerk Europa“) zu umgehen, könnten die Metaphern ‚Leuchtturm‘ oder ‚Epizentrum‘ weiterhelfen. Um zu Europa zu gehören, ist es nicht notwendig, in das Institutionensystem integriert zu werden; es gibt

eine große Bandbreite differenzierter Anbindungen an das EU-System in Form von Assoziationen, Kooperationen, Abkommen etc., die Ausstrahlung ermöglichen, ohne Ausschließung zu bedeuten. Für die Weiterentwicklung stehen verschiedene Konzepte zur Verfügung wie ‚Kerneuropa‘, ‚Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten‘, ‚Europa der abgestuften Integration‘, ‚Europa à la carte‘, ‚Europa der konzentrischen Kreise‘, ‚Europa à géométrie variable‘, Europa als Schiff, als Geleitzug, als Regatta oder die Strategie der Flexibilisierung.

Solche differenzierten Muster gibt es sowohl innerhalb als auch außerhalb der Union. Die Wirtschafts- und Währungsunion mit heute (2007) 13 Mitgliedstaaten, das Schengener Abkommen (1985) mit 13 Staaten oder die Sozialcharta mit ursprünglich (1989) 14 Mitgliedstaaten entsprechen dem Prinzip der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 43 des Verfassungsentwurfs), weil nicht alle Mitgliedstaaten diesen Vereinigungsabkommen beigetreten sind. Andererseits gibt es Bereiche, in denen die EU gemeinsame Netzwerke aufbauen konnte, wie etwa auf dem Gebiet der Kultur und universitären Ausbildung. Die Jean-Monnet-Lehrstühle innerhalb Europas sowie auf allen Kontinenten können als Beispiele für grenzüberschreitende, die Zugehörigkeit dokumentierende abgestufte Anbindungen gelten. Außerhalb der Union existieren vielfältige Formen der Kooperation mit Staaten und Staatengruppen auf allen Kontinenten. Die Türkei sollte eine solche differenzierte Anbindung erhalten.

Zusammenfassend halte ich fest: Den die vor allem durch die immense Erweiterung zustande gekommenen Defiziten in der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit, der wirtschaftlichen und sozialen Unausgewogenheit und den demokratischen und identitätsstiftenden Erfordernissen kann begegnet werden durch die Verabschiedung eines die Handlungsfähigkeit verstärkenden Verfassungsvertrags, den weiteren Ausbau des subsidiären Föderalismus, den Ausbau der Sozialunion im Sinne der sozialen Marktwirtschaft sowie der Weiterentwicklung interner Flexibilisierung und externer Differenzierung.

Die EU zwischen Legitimität und Effektivität

Mit der Erweiterung um Rumänien und Bulgarien umfasst die Europäische Union (EU) mittlerweile 27 Mitglieder, rund eine halbe Milliarde Menschen und ein Gebiet, das sich vom Atlantik bis zum Schwarzen Meer erstreckt. Während die EU¹ zunächst in mehr als fünf Jahrzehnten um weniger als zehn Mitglieder erweitert wurde, erhielt sie anschließend in weniger als ein-

einhalb Jahrzehnten sogar mehr als zehn neue Mitglieder. Ähnlich haben sich die Kompetenzen der EU entwickelt. Während die Aktivitätsbereiche der EU nach den Römischen Verträgen rund drei Jahrzehnte lang relativ über-

schaubar und unverändert blieben, wurden sie anschließend in der Hälfte der Zeit durch vier Vertragsrevisionen beträchtlich ausgedehnt und vertieft. Vor diesem Hintergrund wird eine Frage immer unklarer und gleichzeitig immer wichtiger: die Frage, was die EU ist.

Staat, Superstaat, Bundesstaat, Staatenbund, Staatenverbund – die Liste der Etiketten, mit denen man die EU versehen hat, ist lang. Kurz ist hingegen die Auswahl an Bezeichnungen, die ihr halbwegs gerecht werden. Leichter als die Antwort auf die Frage, was die EU ist, fällt jedenfalls die Antwort auf die Frage, was sie nicht ist: Sie ist kein Staat und somit auch kein Superstaat oder Bundesstaat. Das letztlich undefinierbare sowie unvergleichbare Gebilde supra- und internationaler Kooperation bewegt sich im Endeffekt in einem Graubereich zwischen zwei Polen: einem Staatenbund² und einem Staatenverbund.³ Schließlich ist die EU einerseits „ein freiwilliger Zusammenschluss souveräner Staaten“,⁴ die aber andererseits

ihre Souveränität bzw. ihre Hoheitsrechte zum Teil auf die EU übertragen haben. Dabei wird deutlich, dass politische Herrschaft nicht mehr ein Monopol eines Staates und Staatsgewalt nicht mehr ein Monopol einer nationalen Regierung ist. Die EU übt Staatsgewalt aus,⁵ ohne selbst ein Staat zu sein.⁶ Aus diesem Grunde stellen sich folgende Fragen: *erstens*, wie diese Staatsgewalt durch die EU ausgeübt wird, und *zweitens*, wie die Ausübung dieser Staatsgewalt legitimiert ist. Es stellt sich also die Frage nach der Effektivität⁷ und Legitimität⁸ der EU.

Die Legitimität der EU

Seit geraumer Zeit wird der EU – von höchst unterschiedlichen Beobachtern aus höchst unterschiedlichen Perspektiven mit zum Teil höchst unterschiedlichen Folgerungen – ein Legitimitätsproblem in Form eines Demokratiedefizits attestiert.⁹ Demnach habe die Entstaatlichung von Politik zu einer „Entdemokratisierung“ von Herrschaft bzw. der Gewinn an supranationaler Kompetenz zu einem Verlust an demokratischer Legitima-

¹ Zur Vereinfachung ist im Folgenden immer nur von der EU – und z. B. nicht von der EG oder der EWG – die Rede.

² Vgl. Werner Weidenfeld, *Die Europäische Verfassung verstehen*, Bonn 2006, S. 14.

³ Vgl. BVerfGE 89, 155.

⁴ W. Weidenfeld (Anm. 2), S. 14.

⁵ So ist sie in bestimmten Bereichen in der Lage, für die Mitgliedsländer und damit die Unionsbürger verbindliche Entscheidungen zu treffen.

⁶ Vgl. Christoph Gusy, *Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der EU*, in: *Zeitschrift für Politik*, 45 (1998) 3, S. 267–281, hier S. 267.

⁷ Effektivität lässt sich definieren als „die Fähigkeit der Inhaber von Herrschaftsbefugnissen, Ziele zu erreichen und Regeln zur Geltung zu bringen, und zwar (...) unter Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien und Garantien“. Claus Offe, *Gibt es eine europäische Gesellschaft? Kann es sie geben?*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2001) 4, S. 423–435, hier S. 434.

⁸ Unter Legitimität lässt sich verstehen, „dass die Ermächtigung zur Gesetzgebung nach fairen Verfahren und in rechtsstaatlich begrenztem Umfang erteilt wird und alle von der Gesetzgebung betroffenen Adressaten des Gesetzes auch an seinem Zustandekommen beteiligt sind“. C. Offe, ebd., S. 434.

⁹ So z. B. von Joschka Fischer bei seiner Rede „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ am 12. 5. 2000 an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Gerd (Andreas) Strohmeier

PD Dr. phil., geb. 1975;
Privatdozent an der Universität
Passau, Philosophische
Fakultät, 94030 Passau.
[www.phil.uni-passau.de/
strohmeier](http://www.phil.uni-passau.de/strohmeier)
Strohmeier@uni-passau.de

tion geführt.¹⁰ Dieser demokratische Legitimationsverlust wird meist darin gesehen, dass der nationale Parlamentarismus „spiegelverkehrt“ auf die europäische Ebene übertragen wurde und infolgedessen nicht die „Bürgerkammer“ (das Europäische Parlament), sondern die „Länderkammer“ (der Rat) die „erste“ bzw. wichtigste und mächtigste „Parlamentskammer“ bildet.

Dass sich die Legitimität der EU jedoch auch bzw. sogar ausschließlich aus dem Rat ableiten lässt, zeigt die „Lehre von der mittelbaren demokratischen Legitimation.“¹¹ Danach erhält die EU ihre Legitimität (primär) nicht aus den Wahlen zum Europäischen Parlament, sondern aus den Wahlen zu den nationalen Parlamenten, aus denen sich die nationalen Regierungen zusammensetzen, aus denen sich wiederum die Vertreter für den Rat rekrutieren.

Die gegenwärtige politische Architektur der EU, nach der Vertreter der nationalen Exekutive den wichtigsten Teil der supranationalen Legislative bilden, reicht bis in die Anfangsjahre der EU und damit bis zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zurück. Seither haben sich im Wesentlichen nur zwei Dinge geändert: die Kompetenzen des Europäischen Parlaments und die Mehrheitsentscheide des Rats. Beide wurden im Laufe der Zeit sukzessive ausgedehnt.

Die Frage, wie bzw. nach welcher Entscheidungsregel der Rat Beschlüsse fasst, markiert einen neuralgischen Punkt in der „politischen Architektur“, eine zentrale Diskrepanz im Integrationsprozess und die erste große Krise in der Integrationsgeschichte der EU. Ursache dieser Krise war (primär) die Regelung im EWG-Vertrag, bei Abstimmungen im Rat ab dem 1. Januar 1966 in ausgewählten Bereichen von Einstimmigkeits- zu (qualifizierten) Mehrheitsentscheiden überzugehen. Nachdem Frankreich gegen diese Regelung opponierte und es im Juni/Juli 1965 nicht gelang, eine Lösung für die umstrittene Agrarfinanzierung zu finden, zog die französische Regierung für etwas mehr als ein halbes Jahr ihre Vertreter aus den Gemein-

schaftsorganen zurück. Mit dieser „Politik des leeren Stuhls“ verhinderte Frankreich die Entscheidungsfähigkeit des Rats und damit die Steuerungsfähigkeit der gesamten EU. Beigelegt wurde die Krise im Januar 1966 durch den „Luxemburger Kompromiss“, wonach sich die Mitgliedsländer informell dazu verpflichteten, bei der Existenz „sehr bedeutender Interessen“ eines Landes oder mehrerer Länder trotz der Möglichkeit des Mehrheitsentscheids die Entscheidungsfindung bis zur Erzielung eines einstimmigen Einvernehmens fortzusetzen.

In der Folge wurden die meisten Beschlüsse weiterhin einstimmig gefasst – bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987, in der – v. a., um die Vollendung des Binnenmarkts möglichst rasch voranzutreiben – in verschiedenen Bereichen (qualifizierte) Mehrheitsentscheide eingeführt und anschließend auch praktiziert wurden. Die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza haben schließlich in weiteren Bereichen (qualifizierte) Mehrheitsentscheide möglich gemacht. In der Europäischen Verfassung ist sowohl eine Ausdehnung als auch eine Erleichterung von (qualifizierten) Mehrheitsentscheiden verankert worden.¹²

Legitimität und Effektivität im EU-Entscheidungsprozess

Bei (den Versuchen) der Ausweitung und Erleichterung von (qualifizierten) Mehrheitsentscheiden im Rat werden zwei Dinge offensichtlich: die Diskrepanz zwischen nationalen und supranationalen Interessen und damit die Diskrepanz zwischen Legitimität und Effektivität. Vor dem Hintergrund der Legitimität erscheint die Abkehr von Einstimmigkeitsentscheiden im Rat durchaus problematisch. Schließlich eröffnen Mehrheitsentscheide den Weg zur Fremdbestimmung der „Minderheitsländer“ durch die „Mehrheitsländer“ (und die Kommission). Aufgrund dieser Problematik konnten Mehrheitsent-

¹⁰ Vgl. C. Gusy (Anm. 6), S. 268.

¹¹ Vgl. Winfried Kluth, Die demokratische Legitimation der EU, Berlin 1995.

¹² So wurden qualifizierte Mehrheitsentscheide zum Regelverfahren erhoben und von 137 auf 181 Bereiche ausgedehnt sowie die (seit dem Vertrag von Nizza geltende) „dreifache Mehrheit“ durch eine – leichter zu realisierende – „doppelte Mehrheit“ als qualifizierte Abstimmungsmehrheit ersetzt. Vgl. W. Weidenfeld (Anm. 2), S. 10 ff.

scheide bisher nur graduell und partiell eingeführt sowie nur restriktiv und besonnen praktiziert werden.¹³ Vor dem Hintergrund der Effektivität erscheint die Abkehr von Einstimmigkeitsentscheiden im Rat indessen geboten. Schließlich ermöglichen Mehrheitsentscheide, dass Entscheidungen schnell herbeigeführt bzw. Politikblockaden oder Minimalkompromisse verhindert werden können.

Das Problem der Diskrepanz zwischen Legitimität und Effektivität wird durch die Erweiterung auf 25 bzw. 27 Länder forciert: Mit zunehmender Anzahl an Mitgliedsländern steigt – vor dem Hintergrund der Effektivität – die Notwendigkeit von Mehrheitsentscheiden¹⁴ und – vor dem Hintergrund der Legitimität – die Notwendigkeit von Einstimmigkeitsentscheiden.¹⁵

Die Notwendigkeit von Mehrheitsentscheiden ergibt sich aus der zunehmenden Größe des Rats. Je größer ein Gremium ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es einstimmige Beschlüsse fällt und bei dem Erfordernis der Einstimmigkeit nennenswerte Ergebnisse erzielt. So ist bei 27 Mitgliedsländern und der Notwendigkeit von Einstimmigkeitsentscheiden ein einziges Land in der Lage, ein Vorhaben der 26 anderen Länder zu Fall zu bringen. Aus diesem Grunde wurden im Rahmen der zurückliegenden Regierungskonferenzen bzw. zuletzt mit der Europäischen Verfassung – neben einer Reform der Institutionen – v. a. eine Reform der Entscheidungsverfahren angestrebt, d. h. eine Ausdehnung sowie eine Erleichterung der (qualifizierten) Mehrheitsentscheide.

¹³ So strebt der Rat in der Regel – trotz der Möglichkeit von (qualifizierten) Mehrheitsentscheiden – Konsensentscheidungen an. Vgl. Melanie Piepensneider, Vertragsgrundlagen und Entscheidungsverfahren, in: Europäische Union, Information zur politischen Bildung, 279 (2005), S. 18–32, hier S. 25.

¹⁴ Dies wird deutlich, wenn man bedenkt, dass gegenwärtig weder die 15 „alten“ EU-Mitgliedsländer noch die 13 „größten“ Mitgliedsländer (mit insgesamt ca. 88 % der EU-Bevölkerung) eine qualifizierte Mehrheit bilden könnten.

¹⁵ Dies wird deutlich, wenn man bedenkt, dass gegenwärtig weder die Staaten des Ostseeraums (ohne Deutschland) noch die Staaten des Mittelmeerraums (ohne Frankreich) eine qualifizierte Mehrheit verhindern bzw. eine Sperrminorität bilden könnten. Das Gleiche gilt im Übrigen für Staaten, die als „integrations skeptisch“ einzustufen sind.

Die Notwendigkeit von Einstimmigkeitsentscheiden ergibt sich indessen aus der zunehmenden Heterogenität des Rats. Je heterogener ein Gremium ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es fundamentale Gegensätze aufweist, die aus vitalen Interessen einzelner Vertreter resultieren und zu einer fehlenden Akzeptanz von Mehrheitsentscheiden führen. So ist die EU mit jeder Erweiterung – insbesondere natürlich mit der Osterweiterung 2004 sowie zuletzt mit der Erweiterung um Rumänien und Bulgarien – nicht nur größer, sondern eben auch heterogener und damit fragiler sowie „konsensbedürftiger“ bzw. „mehrheitsunfähiger“ geworden.¹⁶ Aus diesem Grunde war die Reform der Entscheidungsverfahren – neben der Reform der Institutionen – bei den zurückliegenden Vertragsrevisionen sowie zuletzt bei der Ausarbeitung der Europäischen Verfassung ein äußerst kritischer Punkt, bei dem einzelne Mitgliedsländer zum Teil vehement gegen eine (drohende) „Fremdbestimmung“ und somit für ihre Vetorechte¹⁷ bzw. ihr Gewicht bei qualifizierten Mehrheitsentscheiden¹⁸ kämpften.

Das Problem, dass der – mit Blick auf die Osterweiterung notwendige – Gewinn an supranationaler Handlungsfähigkeit nur durch den – mit Blick auf die Osterweiterung problematischen – Verlust an nationaler Einflussmöglichkeit zu erreichen ist, zieht sich wie ein roter Faden durch die zurückliegenden Reformbestrebungen der EU – und führte letztlich dazu, dass die Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza nur einen

¹⁶ Damit sind nicht die ökonomischen, sondern die – im weitesten Sinne – gesellschaftlich-kulturellen Unterschiede angesprochen. So ist nicht zuletzt die demokratische Kultur in den Mitgliedsländern höchst unterschiedlich ausgeprägt. Vgl. Jürgen Gerhards, Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, in: Maurizio Bach (Hrsg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Wiesbaden 2000, S. 278.

¹⁷ So sieht die Europäische Verfassung in 70 Bereichen Einstimmigkeitsentscheide vor, da die Mitgliedsländer – in zum Teil höchst unterschiedlichen Politikfeldern – auf ihr Vetorecht pochten. Vgl. W. Weidenfeld (Anm. 2), S. 34 ff.

¹⁸ So war der Übergang von der „dreifachen Mehrheit“ zur „doppelten Mehrheit“ ein zentraler Streitpunkt, an dem die Unterzeichnung der Europäischen Verfassung durch die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2003 primär scheiterte.

„Konsens auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner“ sowie unzählige „left-overs“ produzierten. Seit der Regierungskonferenz von Amsterdam ist die Geschichte der europäischen Integration großteils eine Geschichte der Problemverschiebung. So wie „Amsterdam“ zu „Nizza“ geführt hat, führte „Nizza“ zum „Post-Nizza-Prozess“, der „Post-Nizza-Prozess“ zum „Verfassungsprozess“ und der „Verfassungsprozess“ zu einem Konsens, der zwar letztlich allen nationalen Regierenden, jedoch – wie das „Non“ der Franzosen und das „Nee“ der Niederländer belegen¹⁹ – bei Weitem nicht allen nationalen Regierten tragbar erschien. Dabei wird deutlich, dass man die EU erweitert hat, ohne vorher die Grundlagen für eine Erweiterung geschaffen und ein zentrales Problem der EU gelöst zu haben.

Die „volle Parlamentarisierung“ der EU

Seit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 wird mit zunehmender Intensität eine „volle Parlamentarisierung“ der EU – d. h. eine „Demokratisierung“ der EU nach nationalem Vorbild – gefordert²⁰ und schrittweise vorangetrieben. So lässt sich die seit der EEA bei jeder Vertragsrevision festzustellende Ausdehnung der (qualifizierten) Mehrheitsentscheide im Rat sowie der Mitspracherechte des Europäischen Parlaments als „zunehmende Parlamentarisierung“ begreifen.²¹

Fraglich ist jedoch, ob dadurch tatsächlich das aus der Diskrepanz zwischen Legitimität und Effektivität resultierende Problem gelöst werden kann. Nach weit verbreiteter Meinung führen die Schwächung der Vetomacht nationaler Regierungen im Rat zu mehr Effektivität und die Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments zu mehr Legitimität.²² Schließlich wird das viel zitierte De-

mokratiedefizit gerade darin gesehen, dass das Europäische Parlament, das sich als einziges EU-Organ auf eine direkte demokratische Legitimation stützt, über weniger Kompetenzen verfügt als der Rat, der sich „nur“ auf eine (mehrfach) abgeleitete demokratische Legitimation stützt. Es ist jedoch ein großer Fehler, das Kompetenzdefizit des Europäischen Parlaments mit dem Demokratiedefizit der EU und in der Folge eine zunehmende Parlamentarisierung mit einer zunehmenden Demokratisierung der EU gleichzusetzen bzw. zu verwechseln. Im Endeffekt würde eine „volle Parlamentarisierung“ das Demokratiedefizit der EU nämlich nicht vermindern, sondern verstärken.²³ Dies hat zwei Gründe: das Fehlen des Gegenstands sowie das Fehlen der Grundvoraussetzung demokratischer Herrschaft.

Der EU fehlt grundsätzlich der Gegenstand demokratischer Herrschaft: ein europäischer *demos* bzw. eine stark ausgebildete „kollektive Identität“,²⁴ ein „Wir-Gefühl“. Eine „Demokratie ohne *demos*“²⁵ ist natürlich ein Widerspruch in sich – sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene. An dieser Stelle wird allerdings nicht argumentiert, dass die Demokratie den Nationalstaat bzw. die Volkssouveränität die Staatssouveränität voraussetzt – und damit die Grenzen des Nationalstaats die Grenzen der Volkssouveränität darstellen.²⁶ Die Existenz eines *demos* hängt letztlich nicht von der „volkhafte Einheit“, sondern von einer „gesellschaftlichen Verbundenheit“ ab – wenn gleich die Entstehung einer gesellschaftlichen Verbundenheit auf supranationaler Ebene durch die Existenz der volkhafte Einheit auf nationaler Ebene maßgeblich behindert werden kann. Dennoch lautet die entscheidende Frage nicht, *ob*, sondern *wann* bzw. *unter welcher Voraussetzung* ein supranationaler

¹⁹ Vgl. W. Weidenfeld (Anm. 2), S. 10.

²⁰ So z. B. von Joschka Fischer (Anm. 9). Eine „volle Parlamentarisierung“ der EU impliziert v. a. die Aufwertung des Europäischen Parlaments zur „ersten Kammer“ und die Abwertung des Rats zur „zweiten Kammer“.

²¹ In der Europäischen Verfassung wurden die qualifizierten Mehrheitsentscheide im Rat in Kombination mit dem Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments sogar als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ zur Verabschiedung europäischer Rechtsakte verankert und entsprechend ausgedehnt.

²² Vgl. W. Weidenfeld (Anm. 2), S. 69.

²³ Vgl. Dieter Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, in: Juristenzeitung, 50 (1995) 12, S. 581–591, hier S. 589.

²⁴ Vgl. ebd., S. 589.

²⁵ Richard Münch, Demokratie ohne Demos. Europäische Integration als Prozess des Institutionen- und Kulturwandels, in: Wilfried Loth/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Theorien europäischer Integration, Opladen 2001, S. 177.

²⁶ „Jede Herrschaft im Staat, die nicht auf das (ganze) Volk und nur auf dieses rückführbar ist, ist danach (grundsätzlich) Fremdbestimmung und damit letztlich das Gegenteil von Volkssouveränität.“ C. Gusy (Anm. 6), S. 274.

demos existieren kann. Diese Voraussetzung besteht im Wesentlichen in der Integration der nationalen *demos* zu einem supranationalen *demos*, der sich durch eine starke kollektive Identität bzw. gesellschaftliche Homogenität auszeichnet. Ohne starke kollektive Identität bzw. gesellschaftliche Homogenität, d. h. ohne weitgehende gesellschaftspolitische Integration bzw. kollektive Identifikation, sind die *parlamentarische* Demokratie und – damit verbunden – die parlamentarische Mehrheitsbildung bzw. generell die Anwendung des Mehrheitsprinzips (ähnlich wie die Anwendung des Solidaritätsprinzips) nur äußerst begrenzt möglich.¹²⁷ Somit setzt ein (supranationaler) *demos* die Existenz einer (supranationalen) Gesellschaft voraus, die „ein Bewusstsein der Zusammengehörigkeit ausgebildet hat, welches Mehrheitsentscheidungen und (auch) Solidarleistungen zu tragen vermag“.¹²⁸ Ein europäischer *demos* bedarf also einer (politisch integrierten) europäischen Gesellschaft. Es gibt aber keine (politisch integrierte) europäische Gesellschaft – bestenfalls einen „europäischen ‚Typ‘ von Gesellschaft“.¹²⁹

Mit anderen Worten: Europa hat keine „ökonomisch, politisch oder sprachlich-kulturell integrierte Gesellschaft, sondern zerfällt in ein ‚Spiel‘ zwischen nationalstaatlichen Gesellschaften, in denen die Geschichte präsent und das argwöhnische Bewusstsein für Innen und Außen, für Interdependenzen, Rivalitäten, externe Effekte und Abhängigkeitsverhältnisse geschärft ist“.¹³⁰ In gewisser Weise sind Europas Staaten bzw. Völker auch „zu alt“, mit zuviel Geschichte befrachtet und zu stolz auf ihre je spezifischen Errungenschaften“,¹³¹ um eine politisch integrierte europäische Gesellschaft konstituieren zu können. Die Entwicklung einer politisch integrierten europäischen Gesellschaft wird zwar durch die Existenz historisch gewachse-

ner ethnischer, kultureller und sprachlicher Unterschiede nicht grundsätzlich ver-, jedoch deutlich behindert – und zudem durch das Fehlen einer „demokratischen Infrastruktur“ erheblich erschwert.

Der EU fehlt schließlich auch die Grundvoraussetzung demokratischer Herrschaft: eine europäische Öffentlichkeit bzw. eine „übernationale Diskursfähigkeit“.¹³² Eine Demokratie ohne Öffentlichkeit und Diskursfähigkeit ist letztlich genauso wenig möglich wie eine „Demokratie ohne *demos*“.¹³³ „Über den demokratischen Gehalt eines politischen Systems sagt die Existenz gewählter Parlamente (...) weniger als die Pluralität, innere Repräsentativität, Freiheitlichkeit und Kompromissfähigkeit des intermediären Bereichs der Parteien, Verbände, Assoziationen, Bürgerbewegungen und Kommunikationsmedien.“¹³⁴ Demokratie ist folglich mehr als Parlamentarismus und durch Parlamentarismus nur dann realisierbar, wenn spezifische parlamentarisch-demokratische Voraussetzungen gegeben sind. Diese sind weitestgehend an die Existenz einer gesamtgesellschaftlichen Öffentlichkeit bzw. Diskursfähigkeit geknüpft.

Schließlich erfordert die parlamentarische Entscheidung eine integrierte „vorparlamentarische“ Meinungs- und Willensbildung sowie eine breite „außerparlamentarische“ Diskussion politischer Entscheidungen¹³⁵ bzw. eine „gesamtgesellschaftliche Interessenvermittlung und Konfliktsteuerung“¹³⁶ sowie eine „Rückkoppelung der Repräsentanten an die Repräsentierten“.¹³⁷ Somit erfordert die Realisierung einer (supranationalen) *parlamentarischen* Demokratie (supranationale) intermediäre Strukturen,¹³⁸ die eine gesamtgesellschaftliche Öffentlichkeit konstituieren und einen gesamtgesellschaftlichen Diskurs realisieren. Eine europäische *parlamentarische* Demokratie bedarf also einer funktionierenden europäischen Öffentlichkeit. Es gibt aber keine funktionierende europäische Öffentlichkeit – bestenfalls eine (schwache) Europä-

¹²⁷ So ist das Mehrheitsprinzip nicht anwendbar, wenn über zentrale Fragen entschieden wird, sich der Unterschied zwischen Mehrheit und Minderheit nicht aus sachlichen Erwägungen, sondern aus fundamentalen Gegensätzen ergibt, und die Minderheit den Mehrheitsentscheid nicht als legitimitätsstiftendes Verfahren, sondern als Fremdherrschaft wahrnimmt. Vgl. C. Gusy (Anm. 6), S. 279.

¹²⁸ D. Grimm (Anm. 23), S. 590.

¹²⁹ C. Offe (Anm. 7), S. 424.

¹³⁰ Ebd.

¹³¹ Ebd., S. 433.

¹³² D. Grimm (Anm. 23), S. 590.

¹³³ R. Münch (Anm. 25), S. 177.

¹³⁴ D. Grimm (Anm. 23), S. 588.

¹³⁵ Vgl. J. Gerhards (Anm. 16), S. 286 f.

¹³⁶ C. Gusy (Anm. 6), S. 276.

¹³⁷ Ebd.

¹³⁸ Vgl. D. Grimm (Anm. 23), S. 587 f.

isierung nationaler Öffentlichkeiten.¹³⁹ Mit anderen Worten: Europäische Themen werden nicht von (supranationalen) europäischen Medien in „europäischer Sprache“ aus einem europäischen Blickwinkel, sondern von nationalen Medien in nationaler Sprache aus einem überwiegend nationalen Blickwinkel diskutiert.¹⁴⁰

Eine Kommunikationsgemeinschaft setzt zwar nicht voraus, dass die Kommunikationsteilnehmer die gleichen Medien nutzen.¹⁴¹ Sie setzt aber voraus, dass die Kommunikationsteilnehmer die gleichen Medien nutzen können. Eine europäische Kommunikationsgemeinschaft kann jedenfalls nicht entstehen, wenn nahezu ausschließlich nationale Medien existieren, die ausschließlich von einem nationalen Publikum mit ausschließlich nationalen Kommunikationsgewohnheiten genutzt werden. Integraler Bestandteil dieser Kommunikationsgewohnheiten und entscheidendes Hindernis für das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit ist die Sprache: Eine europäische Öffentlichkeit bzw. ein europäischer Diskurs bedarf eines europäischen Medienangebots, ein europäisches Medienangebot eines europäischen Publikums und ein europäisches Publikum einer europäischen Sprache (und damit der Diskursfähigkeit).¹⁴² Das Fehlen einer europäischen Sprache ist somit der wesentliche Grund für das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit: „Europa ist keine Kommunikationsgemeinschaft, weil Europa ein vielsprachiger Kontinent ist – das banalste Faktum ist zugleich das elementars-

te.“¹⁴³ In der Folge ist das Fehlen einer europäischen Sprache „das größte Hemmnis für eine Europäisierung der politischen Substruktur, von der das Funktionieren eines demokratischen Systems und das Leistungsvermögen eines Parlaments abhängt“.¹⁴⁴ Wichtig ist hierbei, dass Sprache nicht auf ein Instrument zur Kommunikation reduziert werden darf. Sprache ist weit mehr als ein bloßes Mittel zur Kommunikation: Sie ist integraler Bestandteil der politischen Kultur bzw. der politischen Identität. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die englische Sprache in zweifacher Hinsicht keine europäische *lingua franca* bilden kann: erstens, weil sie keine – politisch substantielle – Kommunikation der Massen¹⁴⁵ ermöglicht; zweitens, weil sie keine Kommunikation in der Muttersprache ermöglicht. Die Sprachenvielfalt verhindert somit langfristig sowohl aus quantitativen als auch aus qualitativen Gründen das Entstehen einer europäischen Kommunikationsgemeinschaft – sowie (in der Folge) das Entstehen europäischer Medien, Parteien und Verbände.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Fehlen eines europäischen *demos* sowie das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit strukturelle Hindernisse für eine „volle Parlamentarisierung“ der EU darstellen, die institutionell nicht überwunden werden können.¹⁴⁶ Aus diesem Grunde würde eine „volle Parlamentarisierung“ der EU nicht zu mehr, sondern zu weniger Demokratie führen.¹⁴⁷ Sie würde nicht zu einer besseren Selbstbestimmung eines europäischen Volkes, sondern nur zu einer größeren Fremdbestimmung der nationalen Völker in der EU führen.¹⁴⁸

¹³⁹ So gibt es allenfalls eine punktuelle „Thematisierung europäischer Themen in den nationalen Öffentlichkeiten (...) und die Bewertung der Themen unter einer nicht-nationalstaatlichen (...) Perspektive“ – J. Gerhards (Anm. 16), S. 296 – bzw. eine punktuelle „europäisierte“ öffentliche Kommunikation „im Sinne transnationaler Kommunikation von gleichen Themen zur gleichen Zeit unter gleichen Relevanzgesichtspunkten“ – Klaus Eder/Cathleen Kantner, Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit, in: M. Bach (Anm. 16), S. 328. Derartige Kommunikationsmuster mögen im Laufe der Zeit auch zugenommen haben. Eine europäische Öffentlichkeit darf jedoch „nicht mit vermehrter Berichterstattung über europäische Themen in den nationalen Medien verwechselt werden“. D. Grimm (Anm. 23), S. 588.

¹⁴⁰ Vgl. D. Grimm (Anm. 23), S. 588.

¹⁴¹ Vgl. K. Eder/C. Kantner (Anm. 39), S. 312.

¹⁴² Vgl. D. Grimm (Anm. 23), S. 588.

¹⁴³ Peter Graf Kielmansegg, Integration und Demokratie, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 55.

¹⁴⁴ D. Grimm (Anm. 23), S. 588.

¹⁴⁵ Vgl. J. Gerhards (Anm. 16), S. 290. Für die überwältigende Mehrheit der Unionsbürger ist die englische Sprache eine Fremdsprache, die sie nur so gut beherrschen, dass sie zu einem Minimum an Konversation imstande sind. Folglich sind diejenigen, denen durch eine „volle Parlamentarisierung“ mehr Partizipation zugestanden soll, „partizipationsbeschränkt“. M. Rainer Lepsius, Die Europäische Gemeinschaft und die Zukunft des Nationalstaats, in: ders., Demokratie in Deutschland. Ausgewählte Aufsätze, Göttingen 1993, S. 257.

¹⁴⁶ Vgl. D. Grimm (Anm. 23), S. 590.

¹⁴⁷ Vgl. ebd., S. 589.

¹⁴⁸ Vgl. C. Gusy (Anm. 6), S. 273. Schließlich „würde die [durch die Abwertung des Rats] geschwächte

Neben dem Fehlen eines europäischen *demos* sowie einer europäischen Öffentlichkeit existiert gegenwärtig noch ein weiteres Hindernis für eine „volle Parlamentarisierung“ der EU: das Parlament selbst, das nicht das ist, wofür es häufig gehalten wird – ein „echtes Parlament“¹⁴⁹, d. h. eine Volksvertretung nach nationalem Vorbild. Schließlich existieren zwischen dem Europäischen Parlament und nationalen Parlamenten keineswegs nur machtpolitische, sondern auch strukturelle Unterschiede.

Der sicherlich wichtigste strukturelle Unterschied besteht darin, dass das Europäische Parlament kein Parlament eines europäischen Volks, sondern ein Parlament der europäischen Völker bildet: Es wird von nationalen Völkern nach nationalen Wahlgesetzen in nationalen Wahlen gewählt, bei denen nationale Parteien¹⁵⁰ in nationalen Wahlkämpfen um nationale „Kontingente“ konkurrieren. Letztere machen deutlich, dass das Europäische Parlament schon aufgrund seiner Zusammensetzung keine Vertretung eines europäischen Volks sein kann: Die – nach dem Prinzip der fallenden Proportionalität – relative Unterrepräsentation großer Staaten (z. B. Deutschlands) sowie die relative Überrepräsentation kleiner Staaten (z. B. Luxemburgs) führt zu einer drastischen Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit auf europäischer Ebene, welche auf nationaler Ebene bzw. „nach deutschem Recht zur Verfassungswidrigkeit des Gemeinschaftswahlrechts führen würde“.¹⁵¹ Natürlich ließe sich das Fehlen eines „echten Parlaments“ als Hindernis für eine „volle Parlamentarisierung“ der EU institutionell beheben – nicht jedoch das Fehlen eines europäischen *demos* sowie das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit. Folglich wäre es ein großer Fehler, die europäische Repräsentativdemokratie nach dem Vorbild der nationalstaatlichen Repräsentativdemokratie zu formen.

Rückbindung an die Mitgliedstaaten (...) nicht durch eine vermehrte Rückbindung an die Bevölkerung der Union kompensiert“. D. Grimm (Anm. 23), S. 589.

¹⁴⁹ Karl-Otto Sattler, *Magische Kräfte im europäischen Haus*, in: *Das Parlament* vom 1. 11. 2004, S. 3.

¹⁵⁰ Schließlich gibt es keine europäischen Parteien, sondern nur „eine lockere Kooperation programmatisch verwandter Parteien“ im Rahmen transnationaler Parteienbünde bzw. Parteidachorganisationen. D. Grimm (Anm. 23), S. 587 f.

¹⁵¹ C. Gusy (Anm. 6), S. 269.

Die *parlamentarische* Demokratie ist sicherlich die bestmögliche Form demokratischer Herrschaft auf nationaler Ebene, jedoch nicht auf europäischer Ebene. Die Errichtung demokratischer Strukturen auf europäischer Ebene ist keine Frage der „pauschalen Übertragung nationalstaatlicher Mechanismen auf nicht-nationale Einrichtungen“,¹⁵² sondern eine Frage der adäquaten Anpassung demokratischer Postulate an supranationale Rahmenbedingungen.

Die bestmögliche – nicht zwingend befriedigende – Antwort auf diese Frage liefert die „Mittelbarkeitslehre“. Diese impliziert aber das zentrale Problem der Diskrepanz zwischen Legitimität und Effektivität, das neben dem „Verfassungsproblem“ (oder als Teil des „Verfassungsproblems“) zur Zerreißprobe für die EU im 21. Jahrhundert werden könnte.

¹⁵² Ebd., S. 277.

Dimensionen einer neuen Ost- politik der EU

Mit dem am 1. Januar 2007 erfolgten Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur Europäischen Union hat sich nicht nur die Zahl der EU-Mitglieder auf 27 Staaten erhöht. Durch diesen Beitritt von zwei Schwarzmeeranrainern sind vielmehr neue Länder zu unmittelbaren Nachbarstaaten der Union geworden bzw. sie sind nur durch das

Hanns-D. Jacobsen

Dr. rer. pol., geb. 1944; Professor, Vorsitzender des Studienforum Berlin e.V., Hauptstr. 74, 12159 Berlin.
hdjacobsen@studienforum-berlin.de

Heinrich Machowski

Dr. rer. pol., geb. 1936; Vionvillestr. 9, 12167 Berlin.
hmachowski@aol.com

Schwarze Meer von ihr getrennt: Dabei handelt es sich um Moldawien, das eine direkte Grenze zu Rumänien hat, sowie um die kaukasischen Staaten Georgien, Armenien und Aserbaidschan – Länder, die wie weitere Nachbarstaaten der erweiterten EU – Weißrussland und die Ukraine – ihre Unabhängigkeit erst nach dem Zerfall der Sowjetunion im Jahr 1991 erhielten.

Dabei sind die Abnabelungsprozesse dieser Staaten von Russland und voneinander noch keineswegs abgeschlossen: Es gibt separatistische Gebilde in Moldawien („Transnistrien“), in Georgien („Abchasien“ und „Südossetien“) und in Aserbaidschan („Berg-Karabach“), „festgefahrene“ oder „eingefrorene“ Konflikte, in denen Russland Kontrolle ausübt, teilweise sogar Truppen stationiert hat, und fast nach Belieben Spannungen hoch- oder zurückfahren kann. Die Konfliktrichtigkeit dieser Regionen wird noch dadurch verstärkt, dass diese Länder ebenso wie die zentralasiatischen Staaten jenseits des Kaspischen Meeres entweder über große Energievorkommen verfügen oder als aktuelle oder potenzielle Transitländer für Gas- oder Öl-

pipelines in den Westen oder nach Asien strategische Bedeutung haben.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Europäische Union ihre bereits im Jahr 2003 begonnene „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP) sachlich erweitert hat. Mit der Vorlage ihrer „Mitteilung über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik“ vom Dezember 2006¹ hat die Europäische Kommission deutlich gemacht, dass sie an einer verstärkten politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit diesen Ländern interessiert ist, nicht nur, um bessere Handels- und Kapitalbeziehungen zu erreichen, persönliche Kontakte und Kurzaufenthalte zu erleichtern, den „eingefrorenen Konflikten“ die Spitze zu nehmen, Anreize für neue bzw. zusätzliche Reformen zu geben und insgesamt zur Steigerung des privaten Wohlstands beizutragen. Vielmehr wird klar hervorgehoben, dass „die Probleme unserer Nachbarn auch unsere Probleme“² sind, illegale Einwanderung, Energieversorgungsprobleme, Umweltzerstörung und Terrorismus keineswegs an den EU-Grenzen Halt machen und deshalb die Ursachen bereits in den Ursprungsländern bekämpft werden müssen.

Wie bereits bei ihrer Einführung im Jahr 2003 hat die Europäische Kommission auch dieses Mal deutlich gemacht, dass die ENP und der EU-Erweiterungsprozess zwei getrennte Dinge sind, dass die Beteiligung an der ENP nicht automatisch die Aussicht auf einen Beitritt zur EU beinhaltet. Die Partnerländer der ENP am südlichen Mittelmeerrand in Vorderasien und Afrika³ haben hierin sehr viel weniger eine Zurückweisung gesehen als einige osteuropäische ENP-Zielländer wie z. B. die Ukraine und Moldawien. Diese begreifen den Status als ENP-Land durchaus als Etappe zur Mitgliedschaft in der EU.

Die deutsche Regierung hat bereits Ende 2006 betont, dass sie von der portugiesischen

¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006)726 endg., 4. 12. 2006, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_de.pdf (1. 2. 2007).

² Ebd., S. 2.

³ Es handelt sich um Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien.

Ziele und Kennzeichen der zweiten Phase der ENP

Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte 2007 eine Schwerpunktlegung auf die Mittelmeerregion erwartet, während sie selbst sich im Verlauf ihrer eigenen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 insbesondere um die östlichen Nachbarn kümmern würde. Die Konzeption der Bundesregierung¹⁴ beschränkt sich dabei nicht auf die Fortentwicklung der ENP und deren eventuelle Ausweitung bis nach Zentralasien, sondern schließt eine einvernehmliche Stabilisierung der Beziehungen der EU mit der Russischen Föderation ein. Schließlich waren diese Zielländer der „neuen Ostpolitik“ alle Teil der untergegangenen Sowjetunion; Osteuropa, der Kaukasus und Zentralasien werden von Russland als „nahes Ausland“ und somit als Teil der eigenen strategischen Einflussphäre betrachtet, in der Initiativen der EU als störend und potenziell bedrohlich interpretiert werden.

Von Anfang an hat Russland eine Einbeziehung in die ENP als Zumutung abgelehnt, weil dies nicht seiner politisch-strategischen und wirtschaftlichen Bedeutung gerecht würde. Vielmehr strebt es eine besondere „strategische Partnerschaft“ mit der EU an, welche die sicherheitspolitischen und ökonomischen Potenziale beider Seiten angemessen berücksichtigt. In dem Maße, wie sich die EU auf eine dauerhafte Kodifizierung der bilateralen Beziehungen einlassen möchte, erweist sich Russland demnach als entscheidender Faktor für den Erfolg oder Misserfolg sämtlicher nachbarschaftspolitischer Initiativen der Union.

Dementsprechend legt die deutsche Ratspräsidentschaft Wert darauf, dass bei der für 2007 vorgesehenen Erneuerung des 1997 abgeschlossenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und Russland auf einen Interessenausgleich hingewirkt, ein konstruktives Engagement Russlands erreicht und Russland dauerhaft an die EU gebunden wird.

¹⁴ Vgl. K. F., Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik für die EU, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 7. 2006, S. 1; Gernot Erler, Regionale Kooperation und Energiesicherheit. Rede auf der Konferenz „Schwarzmeerkoooperation – Energieversorgung und Energiesicherheit“, Sofia, 13. 10. 2006; ders., Interview zur Zentralasienstrategie der EU, in: Frankfurter Rundschau vom 27. 12. 2006.

Von Anfang an bestand das Hauptziel der ENP, dem Kernstück der „neuen“ Ostpolitik, darin, den Ländern außerhalb der erweiterten EU eine Perspektive zur Einbeziehung in den europäischen Integrationsprozess zu geben, und zwar jenseits der EU-Mitgliedschaft.¹⁵ Es bietet verbesserte Zusammenarbeit und privilegierte Partnerschaften mittels eines Netzes von Kooperations- und Assoziierungsverträgen mit dem Ziel, „Stabilität, Sicherheit und Wohlstand“ zu stärken. Die Zielländer sollen auf der Grundlage eines gemeinsamen Wertekatalogs stabilisiert, die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit ihnen ausgeweitet und der politische Dialog intensiviert werden.

Die Vision der ENP ist unverändert ein die EU umgebender Ring aus Ländern, welche die grundlegenden Werte und Ziele der EU teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden werden, die, sehr viel mehr als frühere Vereinbarungen der EU mit Nachbarstaaten es tun, bereits ein erhebliches Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration beinhaltet. Zusammen mit den Partnerländern werden Prioritäten und Aktionspläne festgelegt, deren Erfüllung sie näher an die EU heranrücken soll.

Auf der Grundlage erster Erfahrungen zielt die zweite Phase der ENP darauf ab, in den Nachbarländern eingeleitete Reformen zu unterstützen, indem sie schneller, besser und mit geringeren finanziellen Belastungen für die Bürger durchgeführt werden. Darüber hinaus werden wirtschaftliche Vorteile gewährt, z. B. die Teilnahme am EU-Binnen-

¹⁵ Mittlerweile liegt eine ganze Reihe von Untersuchungen vor, die eine Zwischenbilanz der ENP vorgenommen haben. Vgl. Martin Koopmann/Christian Lequesne (Hrsg.), Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand, Baden-Baden 2006; Andreas Marchetti, The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's Periphery. Discussion Paper C 158. Center for European Integration Studies (ZEI), Bonn 2006; Marco Overhaus u. a., The New Neighbourhood Policy of the European Union, in: Foreign Policy in Dialogue, 6 (2006) 19, 27. 7. 2006; Kristi Raik/Grzegorz Gromadzki, Between activeness and influence – The contribution of new member states to EU policies towards the Eastern neighbours. Open Estonia Foundation, Tallinn, September 2006.

markt, sowie finanzielle Mittel aus dem EU-Haushalt zur Verfügung gestellt, die zur wirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder beitragen sollen. Indem die deutsche Präsidentschaft sich in der ersten Hälfte 2007 mit der östlichen und – aufeinander abgestimmt – die portugiesische sich danach mit der südlichen Komponente der ENP beschäftigt, hat faktisch auch, wie von Kritikern angeregt,¹⁶ eine Differenzierung und Entkoppelung der beiden regionalen Schwerpunkte stattgefunden. Das vereinfacht die Entscheidungsprozesse und trägt den spezifischen Eigenheiten und Traditionen der jeweiligen Regionen Rechnung, in Osteuropa und im Kaukasus insbesondere der postkommunistischen Tradition.

Wirtschafts- und finanzpolitische Instrumente

Bis 2006 erfolgte die Unterstützung der EU für ENP-Länder im Rahmen von verschiedenen geographischen Programmen, unter anderem TACIS (für die östlichen Nachbarn und Russland), sowie im Rahmen von thematischen Programmen wie zum Beispiel der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR). Für den Programmplanungszeitraum 2000–2006 wurden für TACIS 3,1 Milliarden Euro bereitgestellt. Außerdem gewährte die Europäische Investitionsbank TACIS-Empfängerländern Darlehen im Gesamtwert von 500 Millionen Euro.

Die „neue“ ENP geht weit über diese Möglichkeiten hinaus:¹⁷ Sie umfasst sowohl verbesserte Handelsbeziehungen, die sogar präferentielle Behandlung ermöglichen, eine Beteiligung am Binnenmarkt und an einer Reihe von EU-Programmen und Politiken als auch eine Ausdehnung finanzieller und technischer Hilfe. Von diesen Angeboten stellt die Beteiligung am Gemeinsamen Binnenmarkt den weitest reichenden Aspekt dar, weil dadurch den Zielländern die Möglichkeit geboten wird, fundamentale Errungenschaf-

¹⁶ Vgl. Hanns-D. Jacobsen/Heinrich Machowski, Politische und wirtschaftliche Sicherheit für Osteuropa, in: Europäische Rundschau, 33 (2005) 4, S. 79–86, hier S. 80.

¹⁷ Zur Diskussion der wirtschaftlichen Effekte vgl. Michaela Dodini/Marco Fantini, The EU Neighbourhood Policy, in: Journal of Common Market Studies, 44 (2006) 3, S. 507–532.

ten der EU zu nutzen, nämlich die Mobilität von Gütern und Dienstleistungen sowie der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital.

Diese Anreize sollen bewirken, dass das Wirtschaftswachstum der Zielländer durch drei Kanäle gefördert wird: durch Struktur-reformen, durch die Schaffung eines makro-ökonomischen Ankers, der effizientere Geld- und Fiskalpolitiken erlaubt, sowie durch die Liberalisierung von Handel und Faktorbewegungen.

Für die EU-Mitgliedstaaten kann die wirtschaftliche Öffnung der Nachbarländer jedoch durchaus negative Effekte bewirken, z. B. durch einen besseren Marktzugang dieser Länder zur EU und dadurch verursachte Handelsumlenkungen. Schließlich sind die Lohnkosten in den ENP-Staaten vergleichsweise niedrig. Weiterhin dürfte es als Folge geringerer Barrieren zu zusätzlichen Direktinvestitionen in den Zielländern kommen, die nicht nur zur Verlagerung von Arbeitsplätzen aus der EU in die ENP-Staaten führen, sondern – und das wäre sozusagen ein kompletärer Effekt – auch politische Risiken bewirken können, wenn nationale Populisten Kapitalflucht und den Ausverkauf nationaler Ressourcen zur Grundlage ihrer politischen Kampagne machen.

Politische Risiken entstehen auch durch die Rückwirkungen der wirtschaftlichen Öffnung auf den Arbeitsmarkt, wenn unproduktive nationale Unternehmen geschlossen werden und die Arbeitslosigkeit steigt. Das wiederum kann den Migrationsdruck steigern und damit auch die politische Opposition in der EU selbst stärken.

Zur Abfederung dieser Risiken hat die EU mit ihrer neuen ENP eine Reihe kompensierender Instrumente entwickelt: Im Zuge der Reform der Außenhilfe der EU werden ab 2007 Programme wie TACIS durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) ersetzt. Dieses neue politikgesteuerte Instrument ermöglicht eine weitaus größere Flexibilität. Zur Unterstützung der in den ENP-Aktionsplänen gemeinsam festgelegten Prioritäten ist dieses Instrument auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und die Annäherung an die Politiken und Standards in der EU ausgerichtet. Außerdem wird das



ENPI einen spürbaren Beitrag zur Verbesserung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit diesen Ländern an den Außengrenzen der EU leisten. Für den Programmplanungszeitraum 2007–2013 werden aus EU-Mitteln für *alle* ENP-Länder ungefähr zwölf Milliarden Euro bereitgestellt, was einer effektiven Erhöhung um 32 Prozent entspricht. Die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Länderprogramme wird sich nach dem Bedarf und der Aufnahmekapazität der einzelnen Länder sowie ihren Fortschritten bei der Umsetzung der vereinbarten Reformen richten.

Im Rahmen der neuen Instrumente werden die Prioritäten der Außenhilfe der EU gemeinsam mit dem begünstigten Land und den anderen einschlägigen Akteuren in allgemein gefassten Länder-Strategiepapieren (LSP) festgelegt, die einen Zeitraum von sieben Jahren abdecken. Für Ausschreibungen im Rahmen von EU-Hilfsprogrammen können Unternehmen aus den 27 Mitgliedstaaten der EU, den Kandidatenländern, den potenziellen Kandidatenländern und den Nachbarstaaten selbst Angebote abgeben. Die Auftragsvergabe erfolgt gemäß den standardisierten Vergabevorschriften der EU.

Länderberichte, in denen die politische und wirtschaftliche Situation der ENP-Staaten evaluiert wird, stellen die Grundlage für Aktionspläne dar, den Hauptinstrumenten der ENP. Sie enthalten mehrjährige, auf die Eigenheiten der spezifischen Länder ausgerichtete Programme, die eine Vielzahl von Politikbereichen abdecken (vgl. Abb.).

Die Umsetzung der in den Aktionsplänen vereinbarten Maßnahmen unterliegt einer gemeinsamen Kontrolle und wird in Fortschrittsberichten dokumentiert. Dabei wird nach Partnerländern entsprechend ihrer Unterschiedlichkeit differenziert, und es findet außerdem eine Konzentration der Förderung auf regionale grenzübergreifende Vorhaben statt. Vor allem aber wird das Engagement der EU an Bedingungen geknüpft: an das klare Bekenntnis zu gemeinsamen Werten und die konsequente Umsetzung von vereinbarten Reformen. Die Schaffung von Motivation in den Partnerländern durch die Gewährung von wirtschaftlichen und politischen Anreizen stellt ein zentrales Element der ENP dar.

Abbildung: Aktueller Stand der ENP-Aktionspläne zwischen der EU, Osteuropa und dem Kaukasus

ENP-Zielland	Inkrafttreten vertraglicher Beziehungen mit der EG	ENP-Länderbericht	ENP-Aktionsplan – Zeitpunkt der Vereinbarung	Annahme durch die EU	Annahme im Zielland
Armenien	PKA* – 1999	März 2005	Herbst 2006	13. 11. 2006	14. 11. 2006
Aserbaidschan	PKA – 1999	März 2005	Herbst 2006	13. 11. 2006	14. 11. 2006
Belarus ¹⁸	–	–	–	–	–
Georgien	PKA – 1999	März 2005	Herbst 2006	13. 11. 2006	14. 11. 2006
Moldawien	PKA – Juli 1998	Mai 2004	Ende 2004	21. 2. 2005	22. 2. 2005
Ukraine	PKA – März 1998	Mai 2004	Ende 2004	21. 2. 2005	21. 2. 2005

* PKA – Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
 Quelle: EU-Kommission, Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Press Releases, IP/06/1676 vom 4. 12. 2006.

Politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit

Neben der wirtschaftlichen Stabilisierung gehören der politische Dialog über Grundwerte, institutionelle Reformen sowie innere und äußere Sicherheit zu den Schlüsselbereichen der ENP. Der politische Dialog über Fragen wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierung („good governance“) und Menschenrechte bleibt naturgemäß abstrakt und kann kaum konkret verifiziert werden.

Umso mehr muss geprüft werden, ob und inwieweit konkrete Maßnahmen zu Erfolgen im Sinne dieser Ziele führen. Dazu gehören punktuelle oder regelmäßige Treffen auf Minister- oder Arbeitsebene mit den ENP-Partnern zu Themen wie Energie, Verkehr, Umwelt und öffentliche Gesundheit. Dieser multilaterale Ansatz kann die bilaterale Arbeit, welche die Grundlage der ENP bildet, sinnvoll ergänzen. Das umfasst weiterhin verstärkte politische Zusammenarbeit und eine systematischere Einbindung der ENP-Partner in Initiativen der EU (außenpolitische Erklärungen der EU, Standpunkte in internatio-

¹⁸ Zwischen dem autoritären Lukaschenko-Regime in Belarus und der EU ruhen die Beziehungen. Die EU hat aber immer wieder hervorgehoben, dass dem Land eine Beteiligung an der ENP offen steht, wenn es sich demokratisieren, Menschenrechte und den Rechtsstaat achten würde. Vgl. European Commission/External Relations, The EU’s Relations with Belarus, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/intro/ (1. 2. 2007).

nen Foren sowie Beteiligung an wichtigen Gemeinschaftsprogrammen und -einrichtungen). Außerdem können erhebliche Verbesserungen bei der Visumserteilung für bestimmte Kategorien von Reisenden erreicht werden, beim Kampf gegen Schmuggel, Menschenhandel und illegale Migration sowie beim Grenzmanagement.

„Konditionalität“ und „Sozialisierung“ als Bestandteile der EU-Strategie

Durch das konditionierte Angebot von wirtschaftlichen und politischen Vorteilen und die Festlegung der Bedingungen, unter denen diese Anreize in Anspruch genommen werden können, versucht die EU, auf die politischen Akteure in den Zielländern Einfluss auszuüben, um eine Annäherung an die EU zu erreichen. Ähnlich wie im Verhältnis zu den zentraleuropäischen Beitrittsländern vor 2004 erwartet die EU auch hier, durch eine an Bedingungen geknüpfte materielle Unterstützung den Erfolg wirtschaftlicher und politischer Reformen in den Zielländern beeinflussen zu können. Aus ihrer Sicht erweist sich innenpolitische Veränderung damit als Antwort auf wirtschaftliche und soziale Unterstützung der EU wie z. B. finanzielle und technische Hilfe, institutionelle Verknüpfung, Marktzugang und politischer Dialog. Der Unterschied besteht darin, dass den östlichen ENP-Ländern auf lange Sicht die Tür zur Mitgliedschaft verschlossen bleiben wird und sich somit die Frage stellt, ob die angebotenen materiellen Anreize ausreichen, um das Interesse dieser Länder an einer Zusammenarbeit mit der Union längerfristig zu konservieren.

Andererseits ist mit der EU-Strategie auch ein Sozialisierungsaspekt verbunden, der darin besteht, dass die ENP-Länder nicht nur demokratisiert, sondern auch „europäisiert“ werden. Damit ist nicht nur gemeint, dass in den Partnerländern Institutionen geschaffen werden, die ganz allgemein die Herrschaft des Rechts, der Menschen- sowie Minderheitenrechte garantieren. Vielmehr sollen darüber hinaus Dynamiken veranlasst werden, die sich aus den rechtlich bindenden Normen der Europäischen Union (und des Europarates) für Demokratie und Menschenrechte, der Transformation von Unternehmen und Individuen als Konsequenz des europäischen In-

tegrationsprozesses und aus der Veränderung von subjektiven Werten und Identitäten auf der gesellschaftlichen Ebene ergeben. Zunehmende Interaktionen auf den unterschiedlichsten Ebenen (Staat und Verwaltung, Unternehmen, Zivilgesellschaft, Lehre und Forschung usw.) induzieren Verhaltens- und Identitätsveränderungen, die wiederum Denkmuster verändern und Sozialverhalten beeinflussen.¹⁹

Institutionen

Hieraus ergibt sich zwingend, dass Partnerstaaten die Möglichkeit erhalten müssen, in EU-Institutionen mitzuwirken und sich an EU-Programmen beteiligen zu können. Eine derartige Einbeziehung kann auf zweierlei Arten erfolgen: ENP-Staaten können zum einen die Möglichkeit erhalten, sich an spezifischen Einrichtungen (z. B. der Europäischen Umweltagentur, der Galileo-Aufsichtsbehörde) aktiv zu beteiligen, mit Beobachterstatus daran teilzunehmen oder eine Zusammenarbeit mit diesen einzugehen. ENP-Partner können zum anderen auch in die Durchführung der Gemeinschaftspolitik auf bestimmten Gebieten (z. B. Verbraucherschutz, Informationsgesellschaft, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Forschung und Entwicklung usw.) einbezogen werden.

Die Erfüllung der Voraussetzungen für die Beteiligung an solchen Institutionen und/oder Programmen wird in vielen Fällen den Reformen und der Modernisierung in den betreffenden Sektoren den Weg ebnen und nachhelfen. Im Hinblick auf Vorschriften, Normen, beste Verfahren und rechtliche Anforderungen der EU dürfte solche Kooperation die Konvergenz zwischen ENP-Partnern und der Union erheblich fördern.

„Neue“ Ostpolitik: Zentralasien, die Schwarzmeerregion und Russland

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft strebt im Rahmen ihrer Initiativen zur Entwicklung

¹⁹ Eine breitere Diskussion dieser Zusammenhänge findet sich u. a. bei Michael Emerson u. a., *The Reluctant Debutante – The European Union as Promoter of Democracy in its Neighbourhood*. CEPS Working Document No. 223, July 2005; Judith Kelley, *Promoting Political Reforms through the ENP*, in: *Journal of Common Market Studies*, 44 (2006) 1, S. 29–56.

einer neuen Ostpolitik der EU an, auch eine kohärente geopolitische Strategie gegenüber den rohstoffreichen zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan zu erarbeiten. Bislang war die EU nur Partner für Hilfs- und Kooperationsprojekte in der Region. Nachdem das Thema Energiesicherheit zu einem herausgehobenen Thema der EU-Außenpolitik geworden ist, zeigt sich schon jetzt ein stärkeres Interesse der EU an dieser Region, die nicht nur an die Krisenherde Iran und Afghanistan grenzt, sondern auch über umfangreiche Öl- und Gasvorkommen verfügt. Umgekehrt streben auch diese Länder ausdrücklich nähere Beziehungen zur EU an. Kasachstans Präsident Nursultan Nasarabajew kann sich sogar vorstellen, im Rahmen der ENP zusammen mit einer neuen zentralasiatischen Strategie die Beziehungen zur EU zu vertiefen.¹⁰

Umgekehrt verschafft sich die russische Außenpolitik zusätzliche Optionen, indem sie sich verstärkt auf Asien konzentriert. Hier konkurriert Russland mit der EU hinsichtlich der Wirtschafts- und vor allem der Energiebeziehungen. Russland pflegt enge Beziehungen mit dem ölfreudigen Kasachstan und möchte die Schanghai-Organisation, in der es gemeinsam mit China Mitglied ist, ausbauen sowie Indien und Pakistan darin aufnehmen. So könnte die Schanghai-Organisation künftig zu einem energie- und sicherheitspolitischen Machtzentrum werden.

Die Schwarzmeerregion ist nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens näher an die EU gerückt, damit auch der südliche Kaukasus. Einen zentralen Schwerpunkt stellt auch hier die Energiesicherheit dar, die aus der Sicht Deutschlands und auch der EU durch eine umfassende regionale Kooperation erreicht werden kann. Eine Zusammenarbeit von Liefer-, Transit- und Abnehmerländern kann eine schrittweise Verflechtung im Energie- und Wirtschaftssektor bewirken und auf der Grundlage wechselseitiger Abhängigkeiten der beteiligten Länder durchgeführt werden.

¹⁰ Vgl. Nursultan Nasarabajew, 15 Jahre Unabhängigkeit – Wie entwickelt sich Kasachstan innen- und außenpolitisch? Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und dem Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft, Berlin, 30. 1. 2007.

Das bei weitem bedeutendste Zielland der „neuen Ostpolitik“ der EU, Russland, beteiligt sich nicht an der ENP, sondern regelt seine Beziehungen zur EU durch das System der „strategischen Partnerschaft“, die durch das Konzept der „vier Räume“ umgesetzt werden soll.¹¹ Dies soll deutlich machen, dass Russland sich nicht neben die anderen EU-Nachbarstaaten einreihen und auch keine eventuell negativen Konditionalitäten akzeptieren will, sondern eine besondere Beziehung zur EU postuliert.

Hinzu kommt, dass die bislang betrachteten Zielregionen der „neuen EU-Ostpolitik“ von Russland nach wie vor als eigene Einflusszone betrachtet werden und alle diese Länder Mitglieder der „Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“ (GUS) sind, der mit Ausnahme der baltischen Staaten alle Teilrepubliken der ehemaligen Sowjetunion angehören. Eine „neue“ Ostpolitik, die durch die Neuformulierung der ENP, durch die explizite Konzentration auf die Schwarzmeerregion und den Südkaukasus sowie durch die intendierte Einbeziehung zentralasiatischer Staaten einen neuen geopolitischen Schwerpunkt der EU-Außenpolitik markiert, sollte die historischen Bindungen Russlands zu diesen Regionen, die ja auch Nachbarn sind, und seine legitimen Interessen nicht außer Acht lassen, weil das zu Missverständnissen oder sogar Konflikten führen kann.

Es kann also zu einer Konkurrenz zwischen Russland und der EU um dieselben geographischen Räume kommen. Die Unterstützung von Ländern wie der Ukraine und Georgien sowie anderen Zielländern, die versuchen, ihre postsowjetischen Blockaden durch die Orientierung an westlichen Werten zu überwinden, wird von russischen Eliten als potenzielle Gefahr begriffen. Ein aktives Engagement der EU einschließlich des Konfliktmanagements der „eingefrorenen Konflikte“ wird nicht begrüßt. Konfliktregulie-

¹¹ Es handelt sich um vier thematische Bereiche: 1. Gemeinsamer Wirtschaftsraum, 2. Gemeinsamer Raum der inneren Sicherheit (Freiheit, Sicherheit und Recht), 3. Gemeinsamer Raum der äußeren Sicherheit (Sicherheit, Krisenmanagement, internationale Beziehungen), 4. Gemeinsamer Forschungs-, Bildungs- und Kulturraum. Vgl. Christian Meier, Nach dem Gipfel von Den Haag – Russland und das neue Modell der Partnerschaft mit der EU, SWP-Aktuell 58, Dezember 2004.

rend könnte ein explizit regionaler Ansatz wirken, der auf die Unterstützung antirussischer Projekte wie GUUAM¹² verzichtet und z.B. einen ENP-Aktionsplan für die gesamte Schwarzmeerregion vorsieht, wobei Russland explizit einbezogen wird. Dies könnte die Gegensätze zwischen der EU und Russland abmildern sowie die Kooperation zwischen Russland und der Türkei anregen.

Die Atmosphäre zwischen Russland und der Europäischen Union hat sich Ende 2006 weiter verschlechtert, weil als Folge von Preisbildungsdifferenzen mit Belarus russische Energielieferungen nach Westeuropa ohne entsprechende Benachrichtigung der Empfänger unterbrochen wurden. Überdies wird im Jahr 2007 das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1997 neu verhandelt. Kern der europäischen Strategie ist eine engere Einbindung des als Energielieferant immer wichtiger werdenden Russlands. Das Abkommen soll eine Freihandelszone und gemeinsame Bildungs- und Forschungsprojekte mit einschließen. Ein wichtiges Ziel für die EU ist die Öffnung Russlands für europäische Investitionen im Energiebereich, die Moskau jedoch verweigert.

Einflussnahme der USA

Neben Russland sind auch die USA ein wichtiger regionaler Akteur in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien. In diesen Regionen stehen beide Akteure – USA und EU – in direkter Konkurrenz zueinander. Das vorrangige Ziel der USA besteht darin, ihren Einfluss langfristig zu sichern und auszubauen. Aus diesem Grund wirken die USA aktiv auf einen NATO-Beitritt von Georgien und der Ukraine hin. Des Weiteren wollen sie die Energieversorgung der westlichen Industrienationen durch den Bezug von Erdöl und Gas aus dem Schwarzmeer- und Kaspischen Raum absichern sowie die Transportwege weiter ausbauen (Stichwort: Pipeline-Projekt Baku–Tiflis–Ceyhan–Ankara).

¹² Die GUUAM Organisation für Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung besteht aus fünf GUS-Staaten: Georgien, Ukraine, Usbekistan und Aserbaidschan und Moldau. Diese Gruppe wurde 1997 gegründet, um den Einfluss Russlands zurückzudrängen. Sie wird vor allem von den USA unterstützt.

Trotz vieler kongruenter Interessen unterscheiden sich die Vorgehensweisen der EU und der USA. Die „neue Ostpolitik“ der EU erweist sich mit ihrem reformerischen Ansatz als wertorientiert, während die Strategie der USA primär von unmittelbaren Interessen geleitet ist, die vor allem ökonomisch und mit dem Kampf gegen den Terrorismus begründet werden. Die EU strebt eine langfristig ausgeglichene und stabile Beziehung zu Russland an, während die USA vor Konfrontationen nicht zurückschrecken und auch bereit sind, Russland in seiner Nachbarschaft herauszufordern. Meinungsverschiedenheiten traten etwa bei der Regelung der „eingefrorenen Konflikte“ im Südkaukasus hinsichtlich eines NATO-Beitritts z. B. der Ukraine und Georgiens auf. Eine mangelnde Bereitschaft der USA, sich im Bereich der europäischen Nachbarschaft auf die von der EU entwickelten Maßstäbe einzulassen, kann also zu konkurrierenden Maßnahmen und deshalb zu einem Konflikt in den transatlantischen Verhältnissen führen.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Für die östlichen Nachbarn der EU – die ENP-Staaten, Zentralasien und Russland – verspricht die „neue Ostpolitik“ einen Abbau von wirtschaftlichen und politischen Asymmetrien, sie gibt die Möglichkeit einer größeren Öffnung und verspricht gesteigerte Sicherheit und Wohlstand. Bei einer konsequenten Nutzung der bereitgestellten Instrumente wird der EU-Beitritt für einige europäische Zielländer auf längere Sicht zu einer realistischen Perspektive. Je effektiver die Union die Europäisierung ihrer Nachbarländer betreibt und ihr eigenes System von Demokratie, Regierung und Verwaltung auf die europäischen Nachbarn überträgt, umso schwerer wird es sein, den Partnerländern eine positive Antwort auf die Frage nach einer eventuellen Mitgliedschaft zu verweigern. Somit ergibt sich die paradoxe Situation, dass der Erfolg einer Politik, welche die Mitgliedschaft verhindern sollte, Voraussetzungen für eben diese Mitgliedschaft schafft.

Sollten sich die bislang entwickelten ökonomischen und politischen Anreize für die im Rahmen der Ostpolitik angestrebten Reformen als unzureichend erweisen, kann eine Reihe von zusätzlichen Maßnahmen geprüft

werden: Dazu gehören die Bestellung eines gesonderten ENP-Kommissars, eine Aufstockung der zur Verfügung stehenden EU-Mittel, regionale Kooperation, die Bildung einer gesamteuropäischen Freihandelszone, die Einbeziehung der osteuropäischen, südkaukasischen und zentralasiatischen Staaten sowie Russlands in eine EU-Energiepolitik und die Herstellung eines politischen Dialogs auf allen Ebenen.

Eine weitere hingenommene, vielleicht sogar angestrebte strategische Konsequenz der „Neuen Ostpolitik“ besteht darin, dass eine Europäisierung von Regionen erreicht wird, die im weltweiten Wettbewerb zwischen Asien (mit mächtigen neuen Akteuren wie China und Indien), Nordamerika und Europa sonst anderen Einflusssphären zufallen könnten. Durch den gezielten Einsatz von Anreizen, durch das Angebot von Vorteilen bei Kooperation versucht diese Politik, dauerhafte politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Sicherheit – vor allem auch im Bereich der Energieversorgung – zu bewirken.

Eine regionale Initiative wie die ENP bzw. die noch umfassendere Idee der Europäischen Union, mittels einer „neuen“ Ostpolitik die Nachbarstaaten – und deren Nachbarn – in ein gemeinsames Werte-, Politik- und Wirtschaftssystem einzubinden, konkurriert also nicht nur mit Ambitionen Russlands und der USA, sondern auch mit dem Versuch, Antworten auf globale Herausforderungen zu finden, z. B. in der Welthandelsorganisation WTO. Die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung in Ländern wie China und Indien und ihre wachsende Bedeutung in der Weltwirtschaft haben offenbar bereits eine solche Dimension entwickelt, dass deren Konkurrenten regionale Antworten suchen. Für die Europäische Union erweisen sich Osteuropa (einschließlich Russland!), der Kaukasus und Zentralasien als geeignete Regionen, um globale Umstrukturierungen und größer werdende Herausforderungen längerfristig bewältigen zu können.

Damit wird die auf Sicherheit und Stabilität angelegte „neue Ostpolitik“ nicht nur zu einer neuen Spielart einer langfristig angelegten „Heranführungsstrategie“, die bereits das Verhältnis zwischen alten und neuen EU-Mitgliedern gekennzeichnet hat. Vielmehr ist

sie auch ein geopolitischer Ansatz, um die aus der politischen und wirtschaftlichen Globalisierung resultierenden Herausforderungen beantworten zu können.

Abschließend lässt sich der aktuelle Stand der EU-Ostpolitik unter deutscher Führung Anfang 2007 wie folgt zusammenfassen:

- Die Gespräche zwischen der EU und Russland am 21. Januar 2007 in Sotschi sind erneut ergebnislos geblieben. Fortschritte bei den Verhandlungen zwischen beiden Seiten über den Abschluss eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) – das alte PKA läuft am 30. November 2007 aus –, sind frühestens, wenn überhaupt, erst vom EU-Russland-Gipfel am 18. Mai 2007 zu erwarten.

- Der Europäische Rat hat Deutschland das Mandat erteilt, eine Zentralasien-Strategie zu entwickeln. Diese Strategie will der Rat auf dem EU-Juni-2007-Gipfel annehmen.

- Alle ökonomischen Maßnahmen der EU-Ostpolitik für alle Zielländer im Osten Europas und Zentralasiens lassen sich nicht quantifizieren. Sie können bestenfalls qualitativ beschrieben werden (die Ostpolitik – und mit ihr die ENP – stellt kein klar definiertes Handlungsprogramm dar; es handelt sich vielmehr um einen vielfach unbestimmten Prozess). Die wirtschaftlichen Konsequenzen für alle diese Partnerländer lassen sich infolgedessen weder genau erfassen noch zuverlässig schätzen. Hier gilt vielmehr der Satz: „An ihren Früchten sollt ihr sie erkennen.“

Martin Große Hüttmann

Die Koordination der deutschen Europapolitik

Die Bundesregierung hat bei Verhandlungen in Brüssel im Vergleich zu ihrem politischen und ökonomischen Gewicht ein schwaches *Standing* – so jedenfalls lautet die weit verbreitete Kritik an der deutschen Europapolitik in der Öffentlichkeit und unter wissenschaftlichen Beobachtern.¹ Frankreich und vor allem Großbritannien gelten als sehr viel erfolgreicher bei der Durchsetzung nationaler Interessen. Auf die Frage, welches Land die effektivste Interessenpolitik in der EU betreibt, antworteten in einer Umfrage aus dem Jahre 2006 jeweils knapp 70 Prozent der 350 befragten deutschen Lobbybüros in

Martin Große Hüttmann

Dr. des., geb. 1966; Akademischer Rat am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen, Melanchthonstr. 36, 72074 Tübingen. grosse-huettmann@uni-tuebingen.de

Brüssel, dass dies Großbritannien (69 Prozent) bzw. Frankreich (67 Prozent) am besten gelinge; nur 20 Prozent der Befragten sahen die Bundesrepublik Deutschland an erster Stelle.² Die Bundesregierung kämpfe, so auch das Ergebnis einer Ende der 1990er Jahre vorgelegten Studie der Bertelsmann Stiftung, im „Alltag der europäischen Politik (...) eine Gewichtsklasse niedriger als (sie) eigentlich könnte“.³

Als Ursache verweisen die Autoren der Studie auf organisatorische Schwächen bei der Koordinierung deutscher Europapolitik: Dazu zählen sie den mangelhaften Informationsaustausch zwischen den Beamten der beteiligten Ministerien; die Tatsache, dass bei Verhandlungen auf EU-Ebene an erster Stelle die Interessen der einzelnen Ressorts stünden und nicht eine kohärente Position der gesamten Regierung; Unklarheiten darüber, welches Ministerium tatsächlich die Koordinierung innehat; auch die Ständige Vertretung in Brüssel sei aufgrund von Ressortstreitigkeiten

nicht in der Lage, überzeugend und geschlossen aufzutreten; die Verhandlungsposition der Bundesregierung werde nicht vorab in Berlin festgelegt, es werde vielmehr zwischen den Berliner Ressorts verhandelt und gleichzeitig in Brüssel parallel zu den Verhandlungen im Rat eine Position abgestimmt, was gezieltes Lobbying und eine verlässliche Koalitionsbildung mit den europäischen Partnern – auch aufgrund der Vielzahl von deutschen Ansprechpartnern – behindere.⁴ Erschwert werde die Koordination der deutschen Europapolitik, so die Kritiker, noch durch die Tatsache, dass sich die deutschen Länder seit den 1990er Jahren zu selbstbewussten Mitspielern auf der Brüsseler Bühne entwickelt haben.⁵ Die Folgen für die deutsche Europapolitik und die Interessendurchsetzung in Brüssel sind laut Sebastian Kurpas, einem EU-Experten vom Centre for European Policy Studies (CEPS), mehr als fatal: „Wenn Deutschland endlich zu Potte kommt, haben die anderen Länder längst ihre Bündnispartner gefunden, mit denen sie ihre Positionen im Rat durchdrücken.“⁶

Im vorliegenden Beitrag werde ich der Frage nachgehen, wie sich die europapolitische Koordinierung in der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt hat, inwiefern die Kritik der mangelhaften Koordinierung berechtigt ist und welche Reformen – vor allem in Zeiten einer Großen Koalition – einerseits als sinnvoll und andererseits als realistisch erscheinen. Während es in kleinen Koalitionen in der

Ich danke Julian Siegl für seine Hilfe.

¹ Vgl. Simon Bulmer/Andreas Maurer/William Paterson, Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001; Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998.

² Vgl. Trio mit vier Fäusten, Berlin setzt nationale Interessen in der EU schlecht durch, in: Capital, Nr. 20 vom 14. 9. 2006, S. 37 ff.

³ Simon Bulmer/Charlie Jeffery/William E. Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie. Die Entwicklung des regionalen Milieus, in: W. Weidenfeld (Anm. 1), S. 99.

⁴ Vgl. ebd., S. 99 f.

⁵ Vgl. u. a. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Stenografischer Bericht, 3. Sitzung, Berlin, 12. 12. 2003.

⁶ Trio mit vier Fäusten (Anm. 2), S. 38.

Vergangenheit zwischen dem großen und dem kleinen Partner („Koch und Kellner“)⁷ auch auf dem Feld der Europapolitik zu Reibereien gekommen ist, arbeiten in einer Großen Koalition zwei fast gleich starke Partner zusammen, was eine Dominanz des Kleinen durch den Großen ausschließt.⁸ Im Folgenden werde ich die historische Entwicklung der europapolitischen Koordinierung erläutern, um deutlich zu machen, dass der Streit um die „Lufthoheit über die Europapolitik“⁹ eine lange Vorgeschichte hat.

Deutschland im europäischen Mehrebenensystem

Nach einem geflügelten Wort ist Europapolitik längst Innenpolitik; das bedeutet, dass Europapolitik aus dem Bereich der klassischen Außenpolitik herausgetreten ist. Die Brüsseler Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik Deutschland macht vor Kernbereichen der staatlichen Souveränität wie der Währungs-, Innen- und Justizpolitik und auch vor der Umwelt-, der Regional- und der Bildungspolitik nicht Halt.¹⁰ Die Folge dieser schrittweisen „Europäisierung“¹¹ der nationalen Politik ist, dass die EU-Staaten längst nicht mehr der exklusive und entgegen der Selbstwahrnehmung der politischen Elite und der Öffentlichkeit auch nicht mehr der „genuine Ort von Politik“¹² sind. Die Bundesrepublik Deutschland ist Teil eines komplexen „europäischen Mehrebenensystems“:¹³ „Die Einbindung des Nationalstaats in europäische Entscheidungsprozesse geschieht systematisch, ist auf Dauer gestellt und führt zu einer Veränderung der nationalen politischen Institutionen, ihrer Verwaltungs-

praxis und ihrer Kompetenzen, sowie des gesellschaftlichen Willensbildungsprozesses.“¹⁴

Trotz der Unterschiede in der Art und Weise, wie EU-Politik innerstaatlich koordiniert wird, lassen sich seit den 1990er Jahren in den EU-Mitgliedstaaten einige allgemeine Trends beobachten: Dazu gehören die wachsende Dezentralisierung und Sektoralisierung der europapolitischen Interessenvertretung, die zunehmend bürokratischeren Verfahren der Koordination und eine schwach ausgeprägte parlamentarische Kontrolle der von den Exekutiven in den Staatskanzleien und Regierungszentralen dominierten Europapolitik.¹⁵ Da in den EU-Staaten mehr und mehr Ministerien und andere Akteure wie Länder und Regionen direkte Kontakte nach Brüssel aufgebaut haben und diese zur Durchsetzung ihrer Interessen nutzen, welche nicht immer im Einklang stehen mit denen der Zentralregierung, führte diese Entwicklung zu Koordinationsproblemen und Effizienzverlusten; die Spitzen der Regierungsexekutiven („core executives“) bemühten sich deshalb darum, die europapolitische Entscheidungsfindung und Interessenvermittlung stärker zu koordinieren und zu zentralisieren.¹⁶

Auch in der Bundesrepublik Deutschland brechen solche Kämpfe um die Letztverantwortung in der Europapolitik immer wieder auf, wie das folgende Kapitel zeigen soll. Dabei wird deutlich werden, dass sich die interministeriellen Koordinierungsverfahren seit den Anfängen in den 1950er Jahren in ihrem Kern wenig verändert haben; die Prinzipien und die Abstimmungsverfahren sind also in einem hohen Maße „pfadabhängig“. Das Konzept der „Pfadabhängigkeit“¹⁷ betont die „Historizität von Institutionen“, was heißen soll, dass „in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen und eingebürgerte

⁷ Bundeskanzler Gerhard Schröder benutzte dieses Bild, um die Machtverhältnisse in der rot-grünen Koalition zu illustrieren.

⁸ Vgl. Handelsblatt vom 20. 10. 2005, S. 9.

⁹ Handelsblatt vom 28. 7. 2005, S. 4.

¹⁰ Vgl. Roland Sturm/Heinrich Pehle, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2005².

¹¹ Zum Konzept der „Europäisierung“ vgl. Katrin Auel, Europäisierung nationaler Politik, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.), Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2006².

¹² Vgl. R. Sturm/H. Pehle (Anm. 10), S. 11.

¹³ Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 2003², S. 18 ff.

¹⁴ R. Sturm/H. Pehle (Anm. 10), S. 11 f.

¹⁵ Vgl. Brigid Laffan, Managing Europe from Home in Dublin, Athens and Helsinki: A Comparative Analysis, in: West European Politics, 29 (2006) 4, S. 687–708.

¹⁶ Vgl. Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Eds.), Fifteen into One? The European Union and its Member States, Manchester–New York 2003, S. 430.

¹⁷ Vgl. Paul Pierson, Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis, Princeton–Oxford 2004; James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Eds.), Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, Cambridge 2003.

Denkweisen und Routinen in die Gegenwart hinein wirken“.¹⁸ Grundlegende Reformen sind also aufgrund der historisch verwurzelten Verfahren und der damit verbundenen „Selbstverständlichkeit“, mit der politische Akteure an den etablierten Institutionen festhalten, schwer umzusetzen. Die „Reproduktion der Verfahren“ erklärt sich aufgrund der Nützlichkeitsabwägungen der beteiligten Akteure, aus funktionalen Gründen, aufgrund der bestehenden Machtverhältnisse oder, weil die ursprünglich vereinbarten Verfahren als legitim angesehen werden.¹⁹

Entwicklung der europapolitischen Koordinierung

Die Grundstrukturen der Koordinierung gehen zurück auf einen ordnungs- und europapolitischen Streit zwischen Kanzler Konrad Adenauer und Wirtschaftsminister Ludwig Erhard in den 1950er Jahren.²⁰ Die Verhandlungen, die 1951 zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und zu den Römischen Verträgen (1957) führten, wurden maßgeblich durch das Wirtschaftsministerium und durch den ersten deutschen Bundeskanzler geprägt, der zudem bis 1955 das Amt des Außenministers in Personalunion ausübte. Die Europapolitik wurde bereits in dieser frühen Phase zu einem „Zankapfel“ zwischen dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Wirtschaftsministerium; Erhards Ministerium verfolgte – im Unterschied zum AA und zu Adenauer – einen stärker marktwirtschaftlich orientierten Ansatz, welcher sich nicht mit den integrationspolitischen Zielen Adenauers vereinbaren ließ. Um den Streit um das Letztentscheidungsrecht in der Europapolitik formal zu beenden, stellte ein Organisationserlass des Bundeskanzlers sicher, dass in der „Kanzlerdemokratie“ der erste Bundeskanzler auch in der Europapolitik seine Richtlinienkompetenz ausüben kann.²¹ Da jedoch die EGKS

und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft im Kern ökonomische Projekte waren, kommt dem Wirtschaftsministerium für das operative Tagesgeschäft seit jeher eine wichtige Rolle zu; das Auswärtige Amt versteht sich bis heute im Unterschied dazu als das Ministerium, das über das Tagesgeschäft in Brüssel hinaus die Integrationsziele der Bundesrepublik Deutschland formuliert.

In den folgenden Jahrzehnten zeigte diese Arbeitsteilung auch ihre Schwächen. Je mehr die einzelnen Ressorts „europäisiert“ wurden, weil seit Mitte der 1980er Jahre mit der „Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)“ (1987) und vor allem mit dem Vertrag von Maastricht (1993) verstärkt Kompetenzen von der mitgliedstaatlichen auf die EU-Ebene übertragen wurden, stellte sich die Frage nach der europapolitischen Koordinierung umso dringlicher. Während die Ministerien erst allmählich im Lauf der 1990er Jahre eine eigene Europakompetenz und entsprechende Abteilungen aufbauten und den direkten Kontakt zu Brüssel suchten, fungierte die Europaabteilung (Abteilung E) des Wirtschaftsministeriums noch bis in die 1980er Jahre hinein als die zentrale Koordinationsstelle, welche die Weisungen an die Ständige Vertretung in Brüssel organisierte. Erst mit dem Vertrag von Maastricht gewann das Auswärtige Amt an politischem Gewicht und baute eine eigene Europaabteilung auf. Die Breite der Themen, die durch den Maastrichter Unionsvertrag erfasst wurden, stärkten das AA in seiner ressortübergreifenden Koordinationsfunktion, da es – mit Ausnahme der europäischen Außenpolitik – seinem Selbstverständnis nach keine eigenen Ressortinteressen verfolgte.

Mit dem Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung im Jahre 1998 wurde schließlich die jahrzehntelange Arbeitsteilung zwischen Finanz- und Wirtschaftsministerium reformiert: Das Wirtschaftsministerium musste auf Betreiben des designierten Finanzministers Oskar Lafontaine (SPD) seine traditionelle Koordinierungsfunktion an das Finanzressort abgeben und verlor damit seine Aufgabe als Schnittstelle.²² Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl von 2005 wurde auf Betreiben des designierten „Superministers“ Edmund

Vierteljahresschrift, 29 (1988) 4, S. 553–568; S. Bulmer u. a. (Anm. 1), S. 234 ff.

²² Vgl. R. Sturm/H. Pehle (Anm. 10), S. 46.

¹⁸ Jürgen Beyer, Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfallige Stabilität und fundamentalen Wandel, Frankfurt/M. 2006, S. 11.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 23 f.

²⁰ Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet u. a., Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Opladen 2002, S. 9–43.

²¹ Vgl. David Koerfer, Zankapfel Europapolitik. Der Kompetenzstreit zwischen Auswärtigem Amt und Bundeswirtschaftsministerium 1957/58, in: Politische

Stoiber (CSU) die Zuständigkeit in europapolitischen Grundsatzfragen wieder ins Wirtschaftsministerium zurückgeholt, was zu einem heftigen politischen Streit zwischen den beteiligten Ressorts führte.¹²³ Mit dieser neuen Regelung wurde der *Status quo ante*, wie er bis 1998 über vier Jahrzehnte gegolten hatte, wiederhergestellt. Aus dem Bundesfinanzministerium wurden die Zuständigkeiten für folgende Aufgaben an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zurückgeholt: die Grundsatzfragen und die Koordinierung der Europapolitik (außer ECOFIN),¹²⁴ insbesondere die Weisungsbefugnis für den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV I),¹²⁵ die Strukturpolitik, die EU-Kohäsionsfonds und die transeuropäischen Netze, darüber hinaus auch die Koordinierung der Lissabon-Strategie¹²⁶ und die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland vor den Europäischen Gerichten sowie die Beihilfekontrollpolitik.¹²⁷ An der europapolitischen Aufwertung des Wirtschaftsministeriums hielt die Regierung Merkel auch nach dem Rückzug Stoibers nach Bayern fest.

Da alle Bundeskanzler in der Vergangenheit – und hier macht Kanzlerin Angela Merkel keine Ausnahme¹²⁸ – ein ausgeprägtes Interesse an der Europapolitik entwickelten, weil sich hier fern der innenpolitischen Zwänge politische Handlungsspielräume öffnen, wuchs auch dem Bundeskanzleramt eine wichtige Rolle zu; dies kommt vor allem bei der Vorbereitung von Gipfeltreffen und bei den zentralen Fragen, die der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten, zur „Chefsache“ erklärt, zum Tragen.¹²⁹

¹²³ Vgl. Frankfurter Rundschau (FR) vom 22. 10. 2005, S. 4; Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 21. 10. 2005, S. 1.

¹²⁴ ECOFIN ist die Abkürzung für den Wirtschafts- und Finanzministerrat der EU.

¹²⁵ Die häufig gebrauchte französische Abkürzung des AStV lautet COREPER (=Comité des représentants permanents).

¹²⁶ Mit der Lissabon-Strategie hat sich die EU im Jahr 2000 das Ziel gesetzt, sich zur wirtschaftlich dynamischsten Region in der Welt zu entwickeln.

¹²⁷ Vgl. Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 22. 11. 2005, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2005 Teil I Nr. 71, ausgegeben zu Bonn am 25. 11. 2005, S. 3197.

¹²⁸ Vgl. Hartmut Marhold, Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel, in: *integration*, 29 (2006) 1, S. 3–22.

¹²⁹ Vgl. Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace, *The Council of Ministers*, Houndmills 2006³, S. 165 ff.

Koordinierung zwischen den Ministerien

Die Koordinierung der Ressorts folgt dem Prinzip des „bottom up“, wonach eine Position zu einem konkreten EU-Vorhaben auf einer möglichst niedrigen Stufe der ministeriellen Hierarchie abgestimmt werden soll. Erst bei Streit zwischen den Ministerien sollen die Spitzen der Ressorts eingeschaltet werden. Drei Gremien spielen in dieser interministeriellen Koordinierung eine wichtige Rolle. Am häufigsten trifft der so genannte „Dienstagsausschuss“ zusammen; hier versammeln sich die mit EU-Fragen befassten Ressortleiter aus den einzelnen Ministerien, um ihre wöchentlichen Weisungen an den Ständigen Vertreter in Brüssel zu beschließen. Im AStV werden die Sitzungen des Ministerrats so weit entschieden, dass die Minister aus den EU-Mitgliedstaaten nur einen kleinen Teil der Dossiers, der strittig geblieben ist, selbst bearbeiten müssen. Trotz der Bedeutung dieses Gremiums werden hier nur selten „ministeriumsübergreifende Absprachen“ über die Verhandlungslinien in Brüssel getroffen.¹³⁰ Dieses unkoordinierte Vorgehen führt bei den Verhandlungen im AStV zu entsprechenden Problemen; darauf hat der langjährige deutsche Botschafter in Brüssel, Wilhelm Schönfelder, in einem Interview hingewiesen: „Neulich habe ich bei einem Thema (...) vom zuständigen Ministerium zuhause für eine maximal dreiminütige Einlassung in Brüssel genau 22 Seiten Weisung erhalten, mit 27 Vorbehalten gegen einen Kompromissvorschlag.“ Dies sei, so der deutsche Botschafter, „absoluter Quatsch“.¹³¹

Neben dem Dienstagsausschuss spielt die seit Anfang der 1970er Jahre einberufene Gruppe der Leiter der Europaabteilungen der Bundesministerien eine weitere wichtige Rolle; diese Runde trifft sich etwa alle ein bis zwei Monate auf Referatsleiterebene. Unter dem Vorsitz des Auswärtigen Amtes trifft sich ebenfalls alle ein bis zwei Monate der bereits 1963 eingerichtete Staatssekretärausschuss für Europaangelegenheiten, dem neben den Europa-Staatssekretären auch der Botschafter aus Brüssel beiwohnt; hier sollen politische Differenzen und Konflikte zwischen den Ressorts gelöst werden. Die ursprüngliche „Insider-

¹³⁰ S. Bulmer u. a. (Anm. 1), S. 254.

¹³¹ Interview mit Wilhelm Schönfelder in: *SZ* vom 14./15. 2. 2004, S. VIII (Wochenendbeilage).

Exklusivität“,¹³² welche eine Abstimmung im kleinen Kreis erleichterte, ging mit der Kompetenzerweiterung der EU durch den Maastrichter Vertrag Anfang der 1990er Jahre verloren; nun ist der Kreis der Beteiligten auf alle Ministerien ausgedehnt. Erst wenn in diesem Kreis keine Einigung hergestellt werden kann, wird in der Regel das Kabinett als letzte Schiedsstelle eingeschaltet. In Koalitionsregierungen kann ein Kanzler oder die Regierungschefin die Richtlinienkompetenz jedoch nur im äußersten Fall einsetzen.

Insgesamt lässt sich – im Vergleich mit Paris oder London – feststellen, dass die interministerielle Koordination in Deutschland aufgrund der im Grundgesetz verankerten Ressortautonomie und der Koalitionslogik ein „Durchregieren“ in der Europapolitik – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nahezu unmöglich macht. Dies gilt erst recht für die Europapolitik in einer Großen Koalition, in der neben der Kanzlerin (CDU) das SPD-geführte Finanzministerium und das Auswärtige Amt sowie das Wirtschaftsministerium unter CSU-Leitung als „Nebenköche“ die deutsche Europapolitik mitbestimmen wollen.¹³³ Aus dieser Konkurrenz ergibt sich eine „interministerielle Kommunikations- und Interaktionsstruktur“, die durch eine „negative (Abgrenzungs-)Koordinierung gekennzeichnet (ist), ohne in eine positive gemeinsame Problemlösung mit dem Ziel einer umfassenden und abgestimmten Strategie einzu-münden“.¹³⁴

Die Länder in der Europapolitik

Die Länder sahen seit Beginn der europäischen Zusammenarbeit neben den Chancen auch Gefahren. Der Bund konnte auf der Basis des Artikel 24 Abs. 1 GG Kompetenzbereiche von der nationalen auf die europäische Ebene übertragen.¹³⁵ Dies ließ den nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Karl Arnold schon in den 1950er Jahren davor

warnen, die deutschen Länder könnten im Zuge der europäischen Integration zu „reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt“ werden.¹³⁶ Diese Sorge prägt die Haltung der deutschen Länder gegenüber dem Bund und gegenüber Brüssel bis auf den heutigen Tag und erklärt, weshalb zwischen Bund und Ländern in der europapolitischen Zusammenarbeit großes Misstrauen vorherrscht.¹³⁷

Die verschiedenen Formen der europapolitischen Zusammenarbeit, auf die sich Bund und Länder im Zuge der Reformen der europäischen Verträge verständigt haben, sollen einerseits im täglichen Geschäft die Transaktionskosten reduzieren und andererseits eine „Aushöhlung“ des deutschen Föderalismus im Rahmen der europäischen Integration verhindern. Um ihre Eigenstaatlichkeit zu schützen, haben sich die Länder auf eine Kompensationslogik eingelassen: Der Bund kann Länderkompetenzen auf die europäische Ebene übertragen, er muss jedoch im Gegenzug diesen Autonomieverlust der Länder durch eine institutionalisierte Mitwirkung an der Europapolitik des Bundes kompensieren. Im Zuge der Reformen der europäischen Verträge und der schrittweisen Ausdehnung der Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft wurden verschiedene Verfahren entwickelt, die den Ländern eine Beteiligung an der deutschen Europapolitik über den Bundesrat ermöglichen.¹³⁸ Dieses System von Informations- und Mitwirkungsrechten wurde dann im Zuge der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht perfektioniert. Da der Unionsvertrag nicht nur vom Bundestag, sondern auch vom Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit ratifiziert werden musste, hatten die Länder einen Hebel in der Hand, mit dem sie dem

¹³² S. Bulmer u. a. (Anm. 1), S. 255.

¹³³ Vgl. Handelsblatt vom 20. 10. 2005, S. 9.

¹³⁴ S. Bulmer u. a. (Anm. 1), S. 255.

¹³⁵ Vgl. Martin Große Hüttmann, „Wir müssen aus dem Mischmasch raus“: Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus, in: Frank Decker (Hrsg.), Föderalismus an der Weggabelung?, Wiesbaden 2004; ders./Michèle Knodt, Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2000) 52–53, S. 31–38.

¹³⁶ Zit. in: Henning Klaus, Die deutschen Bundesländer und die Europäische Union. Die Mitwirkung der Länder am EU-Integrationsprozess seit dem Vertrag von Maastricht, Köln 1996, S. 9.

¹³⁷ Vgl. Matthias Chardon, Art. 23 GG als „institutionalisiertes Misstrauen“: Zur Reform der europapolitischen Beteiligung der Länder in den Beratungen der Bundesstaatsreform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden 2005, S. 135–149.

¹³⁸ Vgl. M. Große Hüttmann (Anm. 36); Rudolf Hrbek, Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik, Bonn 2001.

Bund drohen konnten, den EU-Vertrag im Bundesrat scheitern zu lassen. Der 1993 neu geschaffene „Europaartikel“ (Art. 23 GG) sollte dazu beitragen, im Bund-Länder-Verhältnis einen dauerhaften „Modus vivendi zu finden und verfassungsrechtlichen Streit wenn irgendmöglich zu vermeiden.“¹³⁹ Der wortreiche Europaartikel schreibt – in Analogie zur innerstaatlichen Kompetenzverteilung – abgestufte Beteiligungsrechte des Bundesrates fest. Das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)“ vom 12. März 1993 konkretisiert das in Artikel 23 GG festgeschriebene Verfahren. Der Europaartikel ist ein Beweis für in der deutschen Politik weit verbreitete Versuche, politische Konflikte durch bürokratische Verfahren zu lösen. Dass dies nur begrenzt gelingen kann, zeigten die heftigen politischen Kontroversen zwischen Bund und Ländern, die im Rahmen der jüngsten Föderalismusreformdebatte (2003 bis 2006) ausgetragen wurden.

Der Bund sprach sich in dieser Debatte für eine Streichung der entsprechenden Absätze in Europaartikel 23 GG aus, welche den Ländern direkte Mitwirkungsrechte in Brüssel erlauben.¹⁴⁰ Die Länder – angeführt von Baden-Württemberg – konterten mit einem nicht weniger radikalen Vorschlag einer am belgischen Modell orientierten „vollständigen Entflechtung“ in der Europapolitik. Die Folge dieser klaren Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern wäre gewesen, dass Landesminister sehr viel häufiger in den Ratssitzungen in Brüssel die alleinige Verantwortung hätten übernehmen können. Verstärkt wird das Misstrauen der Länder dadurch, dass die Bundesregierungen die Länder seit jeher als Störenfriede auf der europäischen Ebene betrachten und trotz der guten Beziehungen auf der Arbeitsebene deren eigenständige Aktivitäten und ihr erfolgreiches Lobbying in Brüssel immer noch mit Argwohn verfolgen. Die Position des Bundes ist nachvollziehbar, wenn darauf hingewiesen wird, dass eine „optimale Wahrnehmung nationaler Interessen in Brüssel“ nur möglich sei, wenn die Vertreter der Bundesregierung in den Verhandlungen „zu jeder Zeit (vor allem auch schon im Vorfeld

¹³⁹ R. Hrbek, ebd., S. 247.

¹⁴⁰ Vgl. Martin Große Hüttmann, Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus?, in: APuZ, (2005) 13–14, S. 27–32; Annegret Eppler, Föderalismusreform und Europapolitik, in: APuZ, (2006) 50, S. 18–23.

der eigentlichen Rechtsetzung) in der Lage“ seien, „sachkundig und effizient (. . .) auf die Entscheidungen im Sinne bestmöglicher Interessenwahrnehmung Einfluss“¹⁴¹ zu nehmen. Für den Vertreter der Bundesregierung ist es im Rat die „peinlichste Situation“, sagen zu müssen, Deutschland habe zu dem Thema, über das abgestimmt werden soll, aufgrund der internen Koordinationsprobleme zwischen den Ressorts oder zwischen Bund und Ländern, noch keine Position erarbeitet.¹⁴² Ein von Rheinland-Pfalz vorgelegtes Papier zeigte jedoch, dass Abstimmungsprobleme in Brüssel sich nicht aufgrund der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ergeben; hier ließen sich keine nennenswerten Probleme und auch keine echte Behinderung der deutschen Verhandlungsführung im Ministerrat feststellen.¹⁴³

Der Bundestag in der Europapolitik

Wie der Bundesrat, so hat auch der Bundestag im Zuge der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags eine Aufwertung seiner europapolitischen Rolle erfahren. Von Anfang an war jedoch klar, dass das Parlament in seiner Kontrollfunktion gegenüber dem Bundesrat aus strukturellen Gründen unterlegen ist. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, können sich Bundesregierungen im parlamentarischen System auf „ihre“ Abgeordneten in den Regierungsfractionen verlassen. Durch die europäische Integration und die Verlagerung von Kompetenzbereichen hat der Bundestag jedoch von Anfang an eine Transformation und „Europäisierung“ seiner Arbeit erfahren. Zwei Zahlen können diese Veränderung illustrieren: Während der Deutsche Bundestag in der Legislaturperiode von 1961 bis 1965 insgesamt 224 Gemeinschaftsvorlagen bearbeitete, waren es im Zeitraum 1998 bis 2002 be-

¹⁴¹ Darauf hat Innenstaatssekretär Geiger in einem Papier der Bundesregierung hingewiesen; vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Position der Bundesregierung zu Art. 23 GG, Stand: 29. 4. 2004 (Kommissionsdrucksache 0041).

¹⁴² Darauf wurde von Vertretern der Bundesregierung auf einer Expertentagung in Magdeburg im Januar 2007 hingewiesen.

¹⁴³ Vgl. dazu das von Ministerpräsident Kurt Beck im März 2004 vorgelegte Papier: Hintergrundinformationen der rheinland-pfälzischen Landesregierung zur Ländermitwirkung in EU-Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Reformüberlegungen zu Artikel 23 GG (Kommissionsdrucksache 0034).

reits 2 131 EU-Dokumente.¹⁴⁴ Trotz der Professionalisierung der Bundestagsverwaltung und der Einführung entsprechender Ausschüsse stößt der Bundestag bei der Befassung mit EU-Vorlagen an seine Grenzen, wenn er die klassische Aufgabe der Kontrolle der Exekutive ausüben will: „Die – für ein Arbeitsparlament charakteristische – inhaltliche Durcharbeitung und Veränderung von Gesetzesentwürfen durch die Bundestagsausschüsse ist in Bezug auf das europäische Recht strukturell ausgeschlossen, denn sie ist gebunden an das ‚Letztentscheidungsrecht‘ des Parlaments.“ Dies ist jedoch an den Vertreter der Regierung im Rat in Brüssel übergegangen, der dort zudem im Rahmen von Mehrheitsentscheidungen überstimmt werden kann – eine wie auch immer formulierte Bindung der Regierung an Bundestagsbeschlüsse wird dadurch „zur Fiktion“.¹⁴⁵ Die neuen Regelungen, die 2006 vereinbart wurden¹⁴⁶ und auch die offizielle Eröffnung eines „Horchpostens“ in Brüssel im Februar 2007 können an diesen strukturellen Einschränkungen parlamentarischer Kontrolle durch den Bundestag nur begrenzt etwas ändern.¹⁴⁷ Zu erwarten ist jedoch ein Zugewinn an Sichtbarkeit und Legitimation europäischer Politik, wenn der Bundestag die neuen institutionellen Möglichkeiten nutzt, um die Europapolitik der Bundesregierung im Rahmen einer „antizipativen und kontinuierlichen Begleitung“¹⁴⁸ zu überwachen.

Reformperspektiven

Die Debatten um eine Reform der Koordinierung der deutschen Europapolitik folgen in der Regel der Prämisse, dass eine Zentralisierung der europapolitischen Koordinierung eine effektivere und effizientere deutsche Interessenpolitik in Brüssel möglich machen

¹⁴⁴ Vgl. R. Sturm/H. Pehle (Anm. 10), S. 64.

¹⁴⁵ Ebd., S. 78.

¹⁴⁶ Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin, den 28. 9. 2006.

¹⁴⁷ FAZ vom 6. 2. 2007, S. 6.

¹⁴⁸ Daniela Kietz, Der Bundestag in der Europapolitik. Bestehende Potentiale und vom Verfassungsvertrag eröffnete Möglichkeiten besser nutzen, SWP-Aktuell 19, Berlin 2005, S. 8.

würde. Die Vorschläge, die bestehenden Strukturen mit einer einfachen „Zauberformel“ oder durch die Übernahme von Koordinationsmodellen, die in Paris oder London gut funktionieren mögen, zu lösen, überzeugen jedoch nicht.¹⁴⁹ Die „Pfadabhängigkeit“ der bestehenden Verfahren in der europapolitischen Koordinierung, der Pluralismus von Akteuren und die traditionelle Konkurrenz zwischen einzelnen Ministerien lassen eine grundlegende Reform der bestehenden Strukturen als sehr unwahrscheinlich erscheinen. Alle Versuche der Bundeskanzler Kohl, Schröder und Merkel in diese Richtung sind am Widerstand des jeweiligen Koalitionspartners gescheitert.¹⁵⁰ Auch die Versuche der Länder, in immer komplizierteren Verfahren ihre Mitwirkungsrechte institutionell zu verankern, erinnern angesichts der Dynamik des europäischen Integrationsprozesses und der innovativen Verfahren, mit denen die EU sich neue Regelungskompetenzen aneignet, an den Wettlauf zwischen Hase und Igel.¹⁵¹

Viel gewonnen wäre schon, wenn sich alle europapolitischen Mitspieler als echte *Team player* verstehen und die enormen finanziellen und personellen Ressourcen, die Deutschland in Brüssel, Berlin und in den anderen Hauptstädten einsetzt, im gegenseitigen Interesse besser aufeinander abstimmen würden.

¹⁴⁹ Vgl. Wolfgang Wessels, Deutsche Europapolitik – Strategien für einen Wegweiser: Verstärkter Nutzen durch verbesserte Integration?, in: Wolfgang Wessels/Udo Diedrichs (Hrsg.), Die neue Europäische Union. Im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2006, S. 145.

¹⁵⁰ Vgl. Handelsblatt vom 28. 7. 2005, S. 4.

¹⁵¹ Vgl. Martin Große Hüttmann, Die Offene Methode der Koordinierung in der Europäischen Union: Chancen und Risiken eines neuen Steuerungsinstruments aus Sicht der deutschen Länder, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden 2004, S. 476 ff.



Die Publikationen der Bundeszentrale für politische Bildung
online bestellen unter: www.bpb.de/publikationen

APuZ

Nächste Ausgabe

11/2007 · 12. März 2007

Politische Psychologie

Micha Hilgers

Psychologischer Firlefanz oder innovative Politik?

Hans-Joachim Busch

Demokratische Persönlichkeit

Hans-Jürgen Wirth

Die Sehnsucht nach dem Führer

Thymian Bussemer

Psychologie der Propaganda

Heidi Hein-Kircher

Politische Mythen

Wolfgang Frindte · Siegfried Preiser

Prävention gegen Rechtsextremismus

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Sabine Klingelhöfer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Ludger Kühnhardt

3-10 50 Jahre Römische Verträge

Mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 begann eine neue Epoche für die europäischen Staaten und Völker. Krisen wirkten oft sogar als Beschleuniger des Einigungswerkes. Heute ist die Europäische Union etabliert, doch die Skepsis über ihre künftige Rolle ist größer denn je.

Peter Knauer

11-17 Was wird aus dem EU-Verfassungsvertrag?

Das Herz des Entwurfs einer „Verfassung für Europa“ findet sich in seinem „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“. Dagegen besteht Teil III größtenteils nur aus Einzelgesetzen, die als solche nicht in eine Verfassung gehören.

Frank R. Pfetsch

18-23 Die EU bedarf der Reformen

Den Defiziten in der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit der EU und den identitätsstiftenden Erfordernissen kann begegnet werden durch die Verabschiedung des Verfassungsvertrags, den Ausbau des subsidiären Föderalismus sowie der Weiterentwicklung interner Flexibilisierung und externer Differenzierung.

Gerd Strohmeier

24-30 Die EU zwischen Legitimität und Effektivität

Die EU befindet sich in einem Dilemma. Dieses wird durch die Diskrepanz zwischen Legitimität und Effektivität generiert sowie durch die Erweiterung auf 25 bzw. 27 Länder forciert – und lässt sich auch durch eine (häufig vorgeschlagene) „volle Parlamentarisierung“ nicht auflösen.

Hanns-D. Jacobsen · Heinrich Machowski

31-38 Dimensionen einer neuen Ostpolitik der EU

Unter der deutschen Präsidentschaft hat die EU eine neue Etappe ihrer Ostpolitik begonnen. Sie zielt auf die unmittelbaren östlichen Nachbarn, insbesondere den Hauptadressaten Russland, den Südkaukasus und Zentralasien, um politische Stabilität, wirtschaftliche Sicherheit und mehr Wohlstand zu gewährleisten.

Martin Große Hüttmann

39-45 Die Koordination der deutschen Europapolitik

Die Koordinierung der deutschen Europapolitik steht regelmäßig in der Kritik. Der Mangel an Kohärenz und die Vielzahl der Akteure führe zu Schwächen und Effizienzverlusten in der Interessendurchsetzung. Reformen müssen die historisch gewachsenen Strukturen in Rechnung stellen.