

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Hubert Iral

Wartesaal oder Intensiv- station?

Zur Lage der EU nach der
gescheiterten Regierungskonferenz

Discussion Paper

**C133
2004**

Hubert Iral ist seit Dezember 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am ZEI. Er studierte Politikwissenschaften an der Freien Universität Berlin (Diplom 1979) und Rechtswissenschaften an der Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn (1. Staatsexamen 1984) Nach der Promotion war er Senior Fellow am ZEI. Im Jahre 2001 leitete er im Europäischen Parlament in Brüssel ein Forschungsprojekt zur EU-Gesetzgebung im Bereich der Mitentscheidung; Auftraggeber war die Fraktion der EVP.

Publikationsauswahl: Handbuch der Politischen Parteien in Europa, Loseblattsammlung, München, Grundwerk 1997; Deutsche und Britische Volksparteien. Ihre zentralen Herausforderungen und ihre Zukunftsperspektiven an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Bonn 1999; Between Forces of Inertia and Progress: Co-decision in EU-Legislation, ZEI-Discussion Paper, C 119, Bonn, 2003; (zusammen mit Ralf Capito): Titel I: Definition und Ziel der Union, in: Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents, Bewertungen der Strukturentscheidungen, ZEI-Discussion Paper, C 124, Bonn, 2003, S. 19ff.; (zusammen mit Daniela Beer und Andreas Haratsch): Titel IX: Zugehörigkeit zur Union, in: ebenda, S. 89ff.

Hubert Iral

Wartesaal oder Intensivstation?

Zur Lage der EU nach der gescheiterten Regierungskonferenz

Vorwort

In seinem Roman *Fabian – Die Geschichte eines Moralisten* charakterisierte Erich Kästner 1931 den Zustand Europas als den eines Wartesaals, und er sah in der Ungewissheit der weiteren Entwicklung den Ausdruck einer nicht enden wollenden Krise.

Dem gegenüber bezeichnete Hansrudolf Korte in der NZZ das Werden der Europäischen Union als Baustelle, auf der in den vergangenen Monaten produktiv und konstruktiv gearbeitet worden ist, und auf der sehr bald wieder Hochbetrieb aufkommen wird.¹

Zwischen diesen beiden Polen bewegte sich auch das Echo der (ver)öffentlichten Meinung, als die Regierungskonferenz (IGC) zum Verfassungsentwurf in Brüssel am Abend des 14. Dezember 2003 ohne greifbares Ergebnis endete.

Während also die erste Position der These vom krisenverwobenen Werden des alten Kontinents anhängt², die wenig Hoffnung auf Besserung der Lage zulässt, setzt Korte neofunktional auf die Erfolgsgeschichte des Integrati-

1 Korte, Hansrudolf: Baustelle Europa unter Wachstumszwang, in: NZZ vom 19. Juli 2003, S.1

2 Vgl. hierzu vor allem Kirt, Romain (Hrsg.): Die Europäische Union und ihre Krisen, Baden-Baden, 2001, S. 11ff.

onsprozesses und propagiert die Anziehungskraft eines letzten Endes für alle daran Beteiligten vorteilhaften und gewinnbringenden Outputs.

Unbeschadet der Frage, welche von beiden Thesen im Hinblick auf die fehlgeschlagene Regierungskonferenz mehr zum Tragen gelangt ist: In der Sache ist es weit bedeutsamer zu untersuchen, wie und auf welche Weise doch noch das Ziel, die Implementierung einer Verfassung in der Europäischen Union, erreicht werden kann.

Methodische Anmerkungen

Um im Bilde zu bleiben: wenn es sich beim Scheitern der Konferenz um eine Krise handelt, stellt sich die Frage, wie lässt sich diese überwinden, bzw. welche Krisenbewältigungsmethoden und -mechanismen könnten eingesetzt werden, um den Erfolg, wenn auch nur nachträglich, herbeizuführen?

Handelt es sich dagegen um die vorübergehende Störung eines Baustellenbetriebs, ist zu fragen, welche Architekten- und Ingenieursaktivitäten sind erforderlich, um die Störung zu beseitigen. Welche handwerklichen Kunstgriffe können oder besser sollten diese ergänzen, um die Arbeiten weiterführen zu können?

Auf alle diese Fragen sind plausible Antworten nur möglich, wenn zunächst die Ursachen und/oder die Gründe für die Krise/Störung analysiert worden sind. Dazu ist es sinnvoll und erforderlich, das Ergebnis der IGC aus unterschiedlicher Perspektive zu betrachten:

Zum einen aus dem Blickwinkel des unmittelbaren Konvent-IGC-Zusammenhanges, zum anderen aus den langfristig erkennbaren Entwicklungslinien des Integrationsprozesses.

Im Sinne des ersteren stellt sich als erstes das Problem: Verkörpert der Fehlschlag von Brüssel eher das Resultat eines kurzfristigen, in der Gegenwart liegenden Ereignisses, also des Verfassungsprozesses selbst? Sind zweitens durch das Konventsverfahren die Interessen- und Machtkollisionsrisiken in der Union sichtbar(er) geworden? Wurden drittens im Zuge des (vorrangigen) Strebens auf einen generellen Konventserfolg in einigen

Wartesaal oder Intensivstation?

essentiellen Feldern die Unterschiede in den Auffassungen beiseite geschoben und Interessensgegensätze übertüncht, etwa nach dem Motto: Hauptsache, der Konvent kann überhaupt einen Verfassungsvorschlag unterbreiten? Spielte speziell am Ende vielleicht auch noch die Hoffnung mit hinein, die Regierungskonferenz wird's schon richten?

Der zweite Blickwinkel führt zu folgenden Problemstellungen: Ist das Scheitern auf schon länger andauernde Entwicklungslinien des Integrationsprozesses zurückzuführen? Etwa auf die vielfach monierte Tendenz, der Gemeinschaft/Union im Zweifels(Konflikt)fall den Interessen und dem Willen der Großen in der Gemeinschaft den Vorrang einzuräumen? Dazu gehört auch, dass sich diese gegebenenfalls im Macht- und Kompetenzstreit gegenüber den kleineren und mittleren Mitgliedstaaten durchsetzen.³ Fühlen sich umgekehrt die Kleineren und Mittleren durch dieses Verhalten der Großen zurückgedrängt oder benachteiligt? Wie kommt dieses Verhalten bei den kleinen und mittleren Mitgliedstaaten generell an, welche Wirkung erzeugte dies, welche Komplexe, Befürchtungen oder gar Ängste wurden dadurch hervorgerufen oder gestärkt? Schließlich: Was sind die eigentlichen Beweggründe für die unterschiedliche Positionierung der großen bzw. der kleineren und mittleren Mitgliedstaaten im Integrationsbetrieb.

Vorab soll hier dahingestellt bleiben, ob und inwieweit dieses Durchsetzungsvermögen der Großen für das Vorankommen der Integration im einzelnen segensreich oder nützlich war. Wichtiger erscheint hier vielmehr die Einschätzung der aktuellen Relationen.

3 Eine Ausnahme bilden insoweit einige zentrale Bestimmungen im Vertrag von Nizza

Teil I: Ursachen und Gründe für die gescheiterte Regierungskonferenz.

A Legitime Interessenwahrung oder partikularistische Beharrungsintention?

Am Morgen des 15. 12. 2003 und in der Zeit danach wurde in der übergroßen Mehrheit der bereits oben erwähnten veröffentlichten Meinung, in vielen Nachrichtensendungen und Reportagen der TV-Anstalten, in nicht wenigen Berichten und Kommentaren der Printmedien, sowie in den diversen Stellungnahmen von Personen des öffentlichen Lebens etc. sehr schnell ein Fazit über die Gründe des Scheiterns gezogen. Teilweise ging damit eine vorschnelle Feststellung der für den Fehlschlag Verantwortlichen einher. Danach seien es neben Spanien vor allem die Polen gewesen, die durch ihre starre Haltung in der IGC bzw. in deren Schlusskonferenz einen Erfolg der Verfassung verhindert hätten.⁴ Aus egoistischen, nicht oder nur schwerlich nachvollziehbaren Gründen⁵ hätten diese beiden Mitgliedstaaten das nationale Wohlergehen rigoros über die Notwendigkeiten der europäischen Integration gestellt und zumindest billigend in Kauf genommen, dass die Gemeinschaft bei einem Scheitern der Verfassung auf ihrem Weg in die Zukunft einen erheblichen Rückschlag hinnehmen würde müssen.⁶

Diese Sichtweise berücksichtigt nicht, dass die integrationspolitischen Entwicklungslinien des Verfassungsprozesses den (Macht-)Status der klei-

4 Abendzeitung, München vom 15. 12. 03, S. 5

5 Die Independent on Sunday bezeichnete die Forderung Polens und Spaniens nach nahezu gleichgroßer Stimmenzahl im Rat wie Deutschland als „absurd“ und führt dies vor allem darauf zurück, dass Madrid und Warschau ihre landwirtschaftlichen Subventionen abzusichern trachten. Vgl. The Independent on Sunday, December 15th, p. 3 Der Wiener Kurier charakterisierte das Beharren Polens auf seiner Stimmenzahl als „Maximalforderungen des neuen Mitglied Polen“, vgl. Wiener Kurier, 15. Dezember 2003, S. 1

6 Die Lübecker Nachrichten sahen in den Haltungen Polens und Spaniens die Möglichkeit einer drohenden Lähmung der EU, unabhängig davon, ob der Gipfel dadurch zum Scheitern gebracht wurde. Vgl. Lübecker Nachrichten vom 15. 12. 03, S. 2 Dagegen merkte die norwegische Aftenposten kritisch an: „Rasch suchte man einen Schuldigen und fand ihn mal in Berlusconi, mal in Spanien und Polen“, vgl. Aftenposten vom 15. 12. 03, S. 3

neren, vor allem aber den der mittleren EU-Staaten signifikant tangieren. Immerhin können sie sich seit dem Vertrag von Nizza auf rechtlich verbriefte Positionen berufen. Die eventuelle Verfassung wäre faktisch eine neue Geschäftsgrundlage, die insoweit ihrer Zustimmung bedarf. Wird dieser Aspekt bei der Bewertung des Verhaltens von Polen und Spanien adäquat berücksichtigt, könnte die Ablehnung des Verfassungsvertrages aus dem Blickwinkel beider Nationen bzw. Regierungen legitim gewesen sein. Dann wäre eine derartig einseitige und kategorische Schuldzuweisung zumindest fraglich.

Des Weiteren, und das erscheint aus hiesiger Sicht ungleich wichtiger, versäumten es die meisten Kritiker weitgehend, in ihre Analysen einige gewichtige, vor dem eigentlichen Verfassungsprozedere liegende, bis in die Anfänge der 90er Jahre und z.T. noch weiter zurückreichende Aspekte der Integrationsentwicklung mit einzubeziehen. Denn wie sich zeigen wird, sind es auch und vor allem diese Ereignisse, Strömungen, Handlungsweisen der EU, ihrer Mitgliedstaaten und nicht zuletzt das Agieren mancher Beteiligten (Politiker, Diplomaten etc.) gewesen, die einen nicht geringen Einfluss auf die Haltung Polens und Spaniens in der IGC ausgeübt haben.

B Der Konvent, die IGC und der Gipfel

Vor der Analyse der einleitend angesprochenen tieferliegenden Ursachen und Gründe für die fehlgeschlagene Verfassungsentscheidung ist der Blick zunächst auf das Werden des Verfassungsvertrages und auf seine Behandlung in der IGC zu richten.

I. Der Verfassungskonvent

Der im April 2002 mit großem Enthusiasmus gestartete Beratungs- und Verhandlungsmarathon zur Schaffung einer europäischen Verfassung wählte als Arbeitsbasis die Konventsmethode. Dieses Vorgehen erwies sich auch so lange als Königsweg, solange die unkomplizierten, wenig kritischen Punkte der zukünftigen Verfassung abgehandelt worden waren.

Je mehr und je stringenter sich der Konvent aber den schwierigen Aspekten, etwa der Regelung der Macht- und Kompetenzaspekte in den Organen der EU widmete bzw. widmen musste, um so deutlicher kristallisierten sich

gravierende Gegensätze in den Interessenslagen der Mitgliedstaaten heraus, die schon aus damaliger Sicht nur äußerst schwerlich zu überwinden waren. Wenn aber Bestimmungen in den Verfassungsvertrag implementiert wurden, die diese Gegensätze nicht oder nur unzureichend überbrückten, trugen sie schon insoweit den Keim des Scheiterns des Verfassungsvertrages insgesamt in sich.

Bevor jedoch auf diese Aspekte näher eingegangen wird, soll zunächst die Konventsmethode selbst analysiert werden. Möglicherweise trug schon deren Heranziehung dazu bei, das Verfassungsprojekt als solches zu gefährden. Deshalb erscheint es zweckmäßig, zuerst die Gründe für die Auswahl dieses Verfahrens zu betrachten.

Die Konventsmethode wurde ausgewählt, um zum einen schneller oder überhaupt in der Abarbeitung der Agenda voranzukommen. Zum anderen sollten der interessierten Öffentlichkeit in der Union Erfolge auf den Zwischentappen der Beratungen und Beschlussfassungen hin zu einer EU-Verfassung vorgewiesen werden. Dadurch hoffte man, das Verfassungsprojekt als für den EU-Citizen zugleich interessanter wie akzeptabler zu präsentieren. Ein weiterer Grund ist darin zu suchen, dass der erste EU-Konvent für die Schaffung einer Grundrechte-Charta der EU insgesamt als erfolgreich eingestuft werden kann. Denn die Charta hat dem Verfassungsprozess in Europa eine neue Dynamik verliehen; ihre Ausarbeitung und Annahme ist für die Fortentwicklung der europäischen Verfassung und einer gemeinsamen Identität der Unionsbürger von grundlegender Bedeutung⁷. Weiterhin zielte diese Arbeitsweise darauf ab, neben den offiziellen EU-Repräsentanten aus Rat, Kommission und EP, bzw. aus den nationalen Parlamenten etc., möglichst viele Gruppen und Organisationen von außerhalb dieses ‚Dunstkreises‘ an den Beratungen zu beteiligen und sie in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. Durch die dieserart erzeugte Transparenz in der Verfassungsdiskussion und der damit einhergehenden verbreiterten Öffentlichkeit hofften die Strategen des Konvents auch, bei den politischen Interessenvertretern im Konvent einen mehr oder weniger

7 Pernice, Ingolf: Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, in: DVBl 2000, 847f.

sanften Druck zur Kompromissfähigkeit aufbauen zu können. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass weniger das generell gemeinschaftsfreundlich gesinnte EP oder die ‚neutrale‘ Kommission anzusprechen war, sondern vor allem der Rat, bzw. die in ihm gebündelt zusammenlaufenden Partikularinteressen der Mitgliedstaaten einem Kompromiss zugeführt werden sollten und müssten.

Bei den zuerst genannten Aspekten kann in hohem Maße zustimmend argumentiert werden. Es hat kaum ein Unterfangen in der Integrationsgeschichte gegeben, das die Öffentlichkeit mehr und besser an den laufenden Prozessen beteiligt hat. Gleiches gilt für den Bereich Kompromissuche und -findung seitens der EP- und Kommissionsrepräsentanten. Im dem hier wohl wichtigsten Feld, der Einwirkung auf die Ratsebene, hat der Konvent die Erwartungen aber nur teilweise erfüllt. Zwar konnten die Mitgliedstaaten im Konvent und dessen Umfeld nicht mehr wie sonst üblich im Rat hinter verschlossenen Türen agieren und Fehlschläge und Verzögerungen bei dessen Entscheidungen – in einer „Schwarzer Peter Manier“ von sich – weisen und ‚Brüssel‘ die Verantwortung dafür zuweisen.⁸ In dem Bestreben aber, keine Positionen preiszugeben, von denen sie wussten oder sicher annehmen konnten, dass dafür von der heimatlichen Klientel keine Zustimmung zu erhalten wäre, war der Konvent vielfach und im Besonderen bei den Hauptstreitpunkten durch ein Taktieren und Lavieren sondergleichen gekennzeichnet. Das waren in erster Linie die Fragen bzw. Regelungen um Macht und Kompetenz im verfassten Europa der Zukunft.

So wurde die letztlich am meisten umstrittene Frage über die Abstimmungsquoren des Rats in den Konventssitzungen nicht nur immer und immer wieder höchst kontrovers diskutiert und hin und her gewendet, ohne dass sich die unterschiedlichen Positionen einander wirklich annäherten. Darüber hinaus musste die Schlussabstimmung über diese Norm mangels erkennbarer Konsensfähigkeit im Plenum vom Konventspräsidium/Sekretariat immer wieder und dann bis an das allerletzte Ende der Versammlung hinausgeschoben werden. Schließlich war sogar eine unplanmä-

8 Iral, Hubert: *Between Forces of Inertia and Progress, Co-decision in EU-Legislation*, ZEI-Discussion Paper. C 119, Bonn 2003, p. 41f.

big angehängte Sondersitzung erforderlich, um Art I 24 Abs.1 zu verabschieden, ganz in der Weise wie sie u. a. von dem deutschen Außenminister Fischer noch zwei Tage vor dem geplanten Ende des Konvents prognostiziert und von ihm als hinnehmbar bzw. im Interesse einer Doch-Noch-Entscheidung des Konvents zu diesem Punkt als akzeptabel für den Konventsverlauf bezeichnet worden war.

Ähnliches gilt für die Frage der Kommissionsbeteiligung. Auch sie war bis zum Ende äußerst strittig. Hier umging der Konvent aber in einer anderen Form die die Sprengkraft besitzende Schlusskontroverse. Er gestaltete die zentrale Bestimmung – Art I-25 Abs. 3, S. 1 i. V. m. Abs. 3, lit. b Verf. Vertrag – die die Zusammensetzung der rotierenden Kommissionkörperschaft regelt, weitgehend unverbindlich aus. Lit. b lautet: „...ist jedes der aufeinanderfolgenden Kollegien so zusammengesetzt, dass das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten auf zufriedenstellende Weise zum Ausdruck kommt.“⁹ Diese Formulierung ist dermaßen unbestimmt, dass im Hinblick auf die tatsächliche Postenverteilung alles und nichts darunter zu verstehen ist, bzw. viele Varianten der Kommissionspostenzuteilung darunter subsumierbar sind. Hinzu kommt, dass Art. I- 25, Abs. 3, S. 1 Verf.Vertrag insgesamt 13 Kommissare vorsieht. Nimmt man den Präsidenten der Kommission hinzu, der aus jedem Mitgliedstaaten kommen kann, bleiben in der ab Mai 2004 25 Mitgliedstaaten umfassenden Union für die 21 mittleren und kleineren Mitgliedstaaten insgesamt nur acht Kommissionsstellen. Vier der Kommissare werden obligatorisch durch die Großen beansprucht. Eine die Interessen der kleinen und mittleren Mitgliedstaaten hinreichend berücksichtigende Regelung wurde zumindest aus deren Sicht damit nicht geleistet.

II. Zustimmungsverhalten der kleineren und mittleren Mitgliedstaaten

Trotz der vorgehend dargelegten Benachteiligungstendenzen bei elementaren Bestimmungen im Verfassungsvertrag haben die insoweit Benachteilig-

9 Die nahezu wortgleiche Formulierung verwendet der Präsident des Konvents Giscard d'Estaing in der Begründung für die gefundene Regelung gegenüber dem Europäischen Rat. Vgl.: Europäischer Konvent, Der Präsident, Mündlicher Bericht an den Europäischen Rat in Thessaloniki, Thessaloniki, 20. Juni 2003, S. 18

ten im Konvent dennoch diesen Regelungen zugestimmt oder zumindest diese passieren lassen. Das lag das zum einen daran, dass sie sich nicht als integrative Störenfriede vor der europäischen Öffentlichkeit bloßstellen und dem Konventsabschluss entgegenstellen wollten. Zum anderen gingen sie offensichtlich davon aus, bei den strittigen Punkten des Verf.Vertrages in der obligatorischen Regierungskonferenz Änderungen zu erreichen..

Hätte der Konvent die Möglichkeit gehabt, den Verfassungsvertrag final zu beraten und zu entscheiden, wäre der Verschiebebahnhof-Effekt bei den kritischen Verfassungsbestimmungen zu vermeiden gewesen

Zusammengefasst hat also die Kombination von Konventsmethode und Letzt-Entscheidungskompetenz des Rats in der IGC ihren Teil dazu beigetragen, dass der Verfassungsvertrag mit einer relativ schwerwiegenden Hypothek an die IGC weitergereicht wurde.

III. IGC-Phase und EU-Gipfel

Am 20. Juni 2003 überreichte Giscard d'Estaing in seiner Eigenschaft als Konventspräsident den Verfassungsvertrag an den in Thessaloniki zum Gipfel versammelten Europäischen Rat. Von diesem wurde er dann im Oktober d. J. an die Regierungskonferenz zur Überprüfung und Vorbereitung auf die Ratifizierung weitergeleitet.

Während über die meisten Punkte des Vertrags (rund 90 Prozent der Bestimmungen) relativ schnell und unproblematisch Einigkeit erzielt wurde, gestalteten sich die Verhandlungen zu den kritischen Vertragsbestandteilen wegen der vorgehend dargelegten Aspekte von Anfang schwierig und langwierig. Und je länger die Diskussionen und Beratungen andauerten, um so geringer wurden die Aussichten auf Konsensfindung. Insbesondere in den Hauptkontroversen verfestigten sich die Positionen regelrecht, so dass am Ende keine wirkliche Bewegung bei dem einen oder anderen Kontrahenten zu erkennen war. Im Gegenteil: Die Besitzstandswahrer von Nizza brachten klar und deutlich zum Ausdruck, dass ein substantielles Nachgeben von ihnen nicht zu erwarten sei, auch wenn sie formal Verhandlungsbereitschaft bekundeten. Umgekehrt verweigerten die Befürworter der Verfassungsregelung kategorisch eine Änderung der strittigen Passagen im Verfassungsvertrag in Richtung Nizza-Vertrag; käme keine Einigung in ihrem Sinne zustande, sei es besser

ihrem Sinne zustande, sei es besser keine als eine schlechte Regelung zu erzielen. Faktisch trat die IGC also auf der Stelle; am Ende richteten sich die Erwartungen auf eine Einigung in letzter Minute, d. h. auf ein erfolgreiches Ende des abschließenden Gipfeltreffens. Wie schon so oft in kritischen Entscheidungssituationen der Gemeinschaft bzw. der Union sollte, wenn nicht anders, die letzte Nachtsitzung („Nacht der langen Messer“) den Erfolg herbeizwingen.

Dazu kam es jedoch nicht; mangels Erfolgsaussichten folgte der Abbruch der Verhandlungen am planmäßigen Ende der Konferenz am 14. Dezember 2003.

Die Annahme, die unterschiedlichen Interessen in einer Gipfelkonferenz einander anzugleichen, wenn es um die Ausgestaltung der zentralen und heftig umstrittenen Punkte in einer Verfassung für die Gemeinschaft geht, erwies sich letztlich als eine veritable miss perception. Es war objektiv unmöglich das „Ringens der Nationen um Europas zukünftige Machtordnung“¹⁰ in so kurzer Zeit zum Erfolg zu führen. Die Materie war, so der Präsident des EP, „einfach zu komplex“ gewesen.¹¹

Um die Hintergründe dieses erfolglosen Ansatzens zu einer europäischen Verfassung richtig einordnen zu können erscheint es erforderlich, verschiedene Aspekte auszuleuchten, die generell die Integrationsprozesse bestimmen. Dabei ist zu untersuchen, welche mehr dynamischen Faktoren deren Fortgang bestimmen, bzw. welche ‚retardierenden Aspekte‘ diese gebremst und belastet haben.

C Machtanspruch und Machtausübung in der Union

Als erstes ist der Machtfaktor zu beleuchten. Fragen der Kompetenzen und der daraus resultierenden Macht haben in der ganzen Geschichte der Integration ein wesentliches Element der Diskussions- und Entscheidungsprozesse dargestellt. Dabei war immer auch ein gewisser, beinahe als natürlich

10 Alexander Hagelüken: Dumme Späße zwischen Roll- und Beichtstuhl, Berlusconi als Töpel, Aznar und Miller als Blockierer und Chirac als Schurke im Hintergrund lassen den historischen EU-Gipfel scheitern, in: SZ vom 15. 12. 03, S. 3

11 Interview mit Pat Cox, in: SZ vom 14. 12. 03, S.5

zu charakterisierender Gegensatz zwischen den großen und den kleineren bzw. mittleren Mitgliedstaaten zu konstatieren.

Auch im Konvent, aber noch mehr in der ICG und auf dem Gipfel hat gerade diese Komponente die zentrale Rolle gespielt.

Deshalb soll nun untersucht werden, inwieweit sich dieser Machtfaktor ‚traditionell‘ auf die Entscheidungsprozesse der Gemeinschaft ausgewirkt hat, bzw. auszuwirken vermochte und ob diese traditionellen Muster als sozusagen negative Vorgabe der Gemeinschaft für den Fehlschlag von Brüssel von Bedeutung sind.

I. Behauptungsstreben der kleineren und mittleren Mitgliedstaaten

Eines der in der Verfassungsproblematik erneut augenscheinlich gewordenen Elemente war und ist der Selbstbehauptungswille der kleineren und mittleren Mitgliedstaaten gegen die Großen in der Gemeinschaft/Union.

Obwohl die Verträge grundsätzlich von der Gleichrangigkeit aller Mitgliedstaaten ausgehen, haben während des ganzen Integrationsprozesses faktisch die Großen Drei bzw. Vier eine größere Handlungsfülle als die anderen auf sich vereinigt. Das hat naturgemäß immer dazu geführt, dass sich erstere immer tatsächlich behaupten mussten oder auch nur vermeintlich gegen die Großen behaupten zu müssen glaubten.

Diese Relation ließ sich am einfachsten bei den Gründern zuordnen, drei großen standen drei wirklich kleine gegenüber. Je mehr sich die EG erweiterte, veränderte sich mit Ausnahme des Beitritts von Großbritannien jedoch das Spektrum hin zu so nicht ganz so kleinen und dann auch mehr oder weniger mittel großen Mitgliedstaaten. Dennoch vermochte von den alten Mitgliedstaaten eigentlich nur Spanien mit der Position der Großen, d.h. mit Anspruch auf Kompetenz und Bestimmungsmacht in der Gemeinschaft/Union, in etwa konkurrieren.

Das änderte sich mit der voranschreitenden Integration der Kandidatenländer der letzten Beitrittsrunde. Der insoweit bedeutendste Staat Polen bringt in etwa das gleiche Gewicht auf die Waagschale des Beteiligungsanspruchs wie Spanien. Beide wurden in dem o. dargelegten Behauptungs-

szenario also mehr oder weniger natürliche Bündnisgenossen. Das zeigte sich zum ersten Mal auf dem Gipfel von Nizza. Dort gelang es den beiden, mit vereinten Kräften in entscheidenden Fragen der Machtausübung, bzw. des Machtzuwachses in der Union einen im Verhältnis zu ihrer tatsächlichen Größe und Bedeutung als Mitgliedstaaten weit überproportionalen Gestaltungsspielraum zu erkämpfen. Dieser Besitzstand hat sich seit Nizza im Bewusstsein der beiden Mitgliedstaaten so verfestigt, dass jeder Versuch, davon wieder Abstriche zu machen, als Angriff auf die Staatsraison selbst empfunden und vehement zurückgewiesen wird. Wenn also der Verfassungsvertrag Intentionen zur Reduzierung ihrer Kompetenzen, Machtpositionen etc. enthält, sind in ihrer Logik die entsprechenden Bestimmungen unrechtmäßig und inakzeptabel. Im folgenden ist nun zu untersuchen, ob und inwieweit die Großen tatsächlich oder auch nur scheinbar Anlass für diese Verhaltensweise geben bzw. früher gaben

II. Machtverhalten im Spiegel des Verfassungsvertrages

Wie schon in Nizza konzentrierten sich in Brüssel die Hauptstreitpunkte auf Fragen der Positionierung der Mitgliedstaaten im Machtgefüge der Union. Ein Hauptmoment dieses Ringens umfasste das Bestreben der Großen der Union, im Zuge der Verfassungsimplementierung das seit Nizza bestehende, verzerrende System der Stimmenwägung zur Verhinderung von Beschlüssen¹² durch die großen Vier der Union zu überwinden. In die Macht- bzw. Kompetenzebene tendierte auch die in der Verfassungsdiskussion ebenfalls äußerst strittig abgehandelte Frage der Neuformierung der Kommission. Der Konvent hatte in der Absicht, eine größer gewordene Union arbeitsfähig zu erhalten, in den Verfassungsvertrag das Modell einer gleichberechtigten Rotation¹³ als Beteiligungsmodus der Mitgliedstaaten an der faktischen Regierung der EU eingebaut. Wegen der Vorrangigkeit der Beschlussfassung über Art. I-24, Abs. 1 Verf.Vertrag kam dieser Streitpunkt auf dem Gipfel zwar nicht so ostentativ auf das Verhandlungsbleau. Nichtsdestotrotz hätten sich auch in dieser Hinsicht, wäre es in der

12 Vgl. Michael Stabenow: Nicht nur der Erfolg hat viele Väter, In Brüssel blickt man nicht nur im Zorn zurück, sondern hoffnungsfroh in die ungewisse Zukunft, FAZ vom 15. 12. 04, S. 7

13 Vgl. Verf.Vertrag Art I-25 Abs. 3, S. 1

Wartesaal oder Intensivstation?

hier einschlägigen Bestimmung Art. I-25, Abs. 3, S.1 i. V. m. Abs. 3 lit. b Verf.Vertrag zum ‚Rütlichwur‘ gekommen, mit hoher Wahrscheinlichkeit deutliche Kontroversen zwischen den Großen und Kleineren in der Union bis hin zum Gipfelabbruch nicht vermeiden lassen. Schon im Konvent war die Regelung dieser Frage einer der Punkte, der zu Unmutsäußerungen der kleineren Mitgliedstaaten geführt hatte, da die großen Vier unabhängig von dem Wechselgebot des Art I-25, Abs. 3 Verf.Vertrag im Konvent faktisch immer auf die ständige Präsenz von jeweils einem Kommissar in diesem Organ insistierten, also nur die anderen Mitgliedstaaten dem Rotationssystem unterworfen sein sollten. U. a war daran gedacht worden, dass beispielsweise die Benelux-Länder abwechselnd rollierend einen gemeinsamen Kommissionsposten innehaben sollten. Insoweit wären auch hierbei wieder die Kleineren die Benachteiligten gewesen. Aber auch die alternative Konzeption mit Kommissionsposten ohne Stimmrecht, die im Konvent einige Zeit erwogen worden war, hatte deren Bedenken kaum zu mindern vermocht. ‚Stimmlose‘ Kommissionsposten sollten gem. Konventsplanung wiederum nur den kleineren und mittleren Mitgliedstaaten zugeteilt werden; die Großen wiesen dieses Ansinnen kategorisch von sich. Ein nur zeitweises oder nicht stimmberechtigtes Vertretensein in diesem wichtigen Organ der Union musste sich in den Augen der potentiell davon Betroffenen als ein Versuch der Großen darstellen, über die Verfassung die Machtbalance in der Union erneut zu ihren Gunsten zu verändern.

Unter diesen Prämissen verkörperte das Verhalten Polens oder auch Spaniens also nicht nur ein Behaupten-Wollen ihrer Nizza-Position, sondern es war auch ein Spiegelbild des Reflexes der kleineren und mittleren Staaten auf die ihrer Meinung nach zu dominierende Rolle der Großen in der Union in Macht- und/oder Kompetenzfragen. Zu Beginn der IGC hatte vor allem auch Österreich angekündigt, in der IGC den Verfassungsvertrag nachbessern zu wollen. Und der tschechische Staatspräsident Klaus sah in dem Versuch, überhaupt eine Verfassung (für Europa, d. Verf.) durchzusetzen, einen radikalen Schritt zur Schaffung eines europäischen Superstaates.¹⁴ In ähnlicher Weise hatte sich kurz vor dem Gipfeltreffen der spanische Au-

14 Erklärung des Präsidialamtes der tschechischen Republik vom 14. Dezember 2003 in Prag

ßenminister geäußert. Er warf in einer Pressekonferenz die Frage auf, ob die Union tatsächlich eine eigene Verfassung brauche, um auf dem Weg der Integration voranzukommen. Schließlich verlautbarte der dänische Ministerpräsident Rasmussen während der Konferenz in Brüssel, das mögliche Scheitern vor Auge, dass die Vorbehalte Dänemarks gegenüber einer EU-Verfassung auf der Grundlage des Nizza-Vertrages weiterhin Gültigkeit besäßen.

Umgekehrt dazu verdeutlichten insbesondere Deutschland und Frankreich im engen Schulterschluss die Notwendigkeit zu einer möglichst schnellen Verwirklichung des Verfassungsvertrages. Allerdings nur unter der Bedingung, dass beide Länder keinerlei substantielle Änderungen in diesem hinnehmen müssten, die ihre Position im Machtgefüge der Union schmälern könnten. Die Aussicht oder auch nur die Möglichkeit, bei einem geänderten Abstimmungsmodus im Rat mittels eines insoweit zu ihren Ungunsten abgeänderten Art. I-24, Abs. 1 Verf.Vertrag u. U. von einer Mehrheit der Kleinen überstimmt zu werden, war offensichtlich die Hürde, die beide Staaten veranlasste, auf der sie begünstigenden Regelung des Verfassungsvertrages zu bestehen. Dass daneben auch die Argumentation einer handlungsfähig bleibenden erweiterten Union eine Rolle spielte, soll nicht außen vor gelassen werden. Wenn dagegen der britische Außenminister Straw nach Abschluss der Konferenz verlauten ließ, dass Großbritannien die Gewichtung der Stimmen als eher nachrangig eingestuft habe und weiter einstuft und das Interesse des Landes mehr auf den traditionellen Belangen, finanzieller Sonderstatus, Verhinderung einer Harmonisierung des Steuerwesens etc. lägen, klingt das wenig plausibel. Zum einen hatte derselbe Straw noch im November 2003 beachtliche Sympathien für die Position Spaniens und Polens bekundet.¹⁵ Zum anderen ist kaum vorstellbar dass sich Britannien tatsächlich von einer Koalition der Kleinen überstimmen lassen will, beispielsweise in vorgehend benannten, für sie neuralgischen Politikfeldern. Vielmehr ist zu vermuten, dass der Taktiker Blair richtig erkannt hatte, dass bereits die Zurückweisung einer Änderung des Verfas-

15 Vgl. Wernicke, Christian: Der Widerstand der strategischen Verlierer. Wichtiger als mehr Europa ist fast allen Staaten der eigene Einfluss in Brüssel, SZ vom 12. 12. 04, S. 2

sungsentwurfs durch Frankreich und Deutschland auch eine Änderung des Art. I-24, Abs.1 Verf.Vertrag verhindern werde. Britannien konnte sich insoweit bedeckt halten. Dass sich Italien, der vierte Große, nicht offen als Überwinder der Nizza-Regelungen präsentierte, hatte andere Gründe. Zum einen trachtete es danach, in der Zeit seiner Präsidentschaft die IGC erfolgreich zu beenden. Zum anderen wollte es sich wahrscheinlich nicht der Möglichkeit einer Vermittlerfunktion im absehbaren Streit begeben. Eine Funktion, die ihm eigentlich als Ratspräsident zukam und die der dafür zuständige Berlusconi zumindest medial gerne herauskehren wollte. Bei einer insoweit einseitigen Stellungnahme wäre ihm aber diese öffentlichkeitswirksame Selbstdarstellung von vornherein verbaut gewesen, bzw. wäre ihm die konsensstiftende Rolle von den Kontrahenten nicht mehr zugebilligt worden, unabhängig einmal davon, dass sich diese im nachhinein als wenig effizient herausgestellt hat.

Italien mit den dargelegten Einschränkungen einmal außen vorgelassen, kristallisierte sich also auf dem Brüsseler Gipfel eine Abwehrstellung der Großen der Union gegen die Beteiligungswünsche und auch -rechte der kleineren und mittleren Mitgliedstaaten am Machtgefüge der Union heraus.

D Deutsch-Französische Entente

Als weiterer wichtiger Faktor für das Brüsseler Ergebnis ist das deutsch-französische Beharren bei der Mehrheitsfrage des Rats zu nennen. Deshalb ist der Blick zunächst auf die generelle deutsch-französische Relation im Gemeinschaftsverbund zu richten und dann anhand einiger prägnanter Beispiele deren gegenwärtiges ‚Niveau‘ auszuleuchten.

I. Deutsch-französische Kooperation

Eine der prägnantesten Erscheinungsformen beim Zusammenwirken der Großen in der Gemeinschaft stellte zweifelsohne die französisch-deutsche Kooperation dar. Ausgehend vom Elysée-Vertrag hatte sich das deutsch-französische Verhältnis als Kern und Keimzelle der Einigung Westeuropas

nach dem WK II erwiesen.¹⁶ Insoweit wurde das deutsch-französische Gemeinschaftshandeln von den anderen Mitgliedstaaten zumindest in großen Teilen als notwendig wie auch manches Mal sogar als vorteilhaft empfunden. Dabei spielte gewiss die Erkenntnis mit hinein, dass ein Fortschritt im Integrationsprozess zum einen nur bei einem Zusammenwirken der Bundesrepublik und Frankreichs zu erreichen war.¹⁷ Zum anderen akzeptierte man deren Lokomotivefunktion als den Ländern mit den bedeutendsten Volkswirtschaften in der Gemeinschaft. Darüber hinaus ‚honorierten‘ sie die Rolle der Bundesrepublik als den einzig potenten Finanzier der EU-Fonds¹⁸, wovon letztlich auch sie profitierten. Insoweit tolerierten sie auch die in vielen Bereichen der Integration schon immer als etwas zu eigenwillig empfundene Position Frankreichs, soweit es sich dabei um ein integratives Zusammenwirken mit der Bundesrepublik handelte.

Diese Relation traf faktisch auf die gesamte Zeit des Gemeinschaftswerdens seit den Römischen Verträgen bis Mitte/Ende der 80er Jahre zu und bezog sich nicht nur auf die allgemeine, undramatische Politik der Gemeinschaft, sondern bewährte sich auch in deren diversen Grundauseinandersetzungen über die weiteren integrativen Schritte.

II. Verhältnis seit Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre

Eine Reihe von internationalen Ereignissen und Entwicklungslinien haben seit Ende der 80er /Beginn der 90er Jahre den Bilateralismus zwischen Deutschland-Frankreich nachhaltig beeinflusst. Dabei waren sowohl Phasen und Gegenstände des Interessensgleichklangs wie solche der Interessensunterschiede von Bedeutung.

16 Vgl. Vanke, Jeffrey: The European Collaborations of France and Germany, 1963 – 1966, in: Loth, Wilfried (ed.) Crises and Compromises: The European Project 1963 – 1969, Baden-Baden, 2001, p. 93 f.

17 Vgl. Guérin-Sendelbach, Valérie: Deutsch-französischer Bilateralismus als Teilstück der inneren Krise Europas, in: Kirt, Romain (Hrsg.): Die Europäische Union und ihre Krisen, a.a.O., S. 217- 229

18 Grimm, Georg: Europa in der Krise- Perspektiven für die Wirtschafts- und Währungsunion, in: Klaus Köhler, Hans-Eckehart Scharrer (Hrsg.): Die Europäische Gemeinschaft in der Krise. Ursachen und Lösungsansätze, Hamburg, 1974

1. Interessenskongruenz

a) Neue Demokratien und Osterweiterung

Im Zuge des Zerfalls der SU kam es zu enormen Umbrüchen in den Staaten Mittel- und Südosteuropas. Den daraus hervorgegangenen ‚Neuen Demokratien‘ sprang die EU zur Seite, um vor allem den Transformationsprozess dort dauerhaft abzusichern. Die damit verbundenen erheblichen finanziellen Transfers mussten und wurden hauptsächlich von den Nettozahlern der Gemeinschaft, also auch und vor allem von Deutschland und Frankreich geschultert. Schon insoweit ergaben sich verstärkte Interessenskongruenzen im EU-Kontext.

Relativ früh begannen diese Staaten den Wunsch auf Aufnahme in die Union zu artikulieren und als dieses Begehren immer intensiver vorgebracht wurde und nur um den Preis einer irgendwie gearteten Rückorientierung der Staaten zurückgewiesen hätte werden können, entschloss sich die Gemeinschaft zu deren Aufnahme, d. h. zur Osterweiterung. Die damit verbundenen Belastungen, insbesondere die ausgeweiteten wirtschaftlichen Hilfestellungen, zusätzliche Transferleistungen etc., fielen faktisch wieder auf die Nettozahler zurück. Hinzu kam die gewichtige Frage der Ost-West-Migration, die u. a. die sowie schon gravierenden Beschäftigungsprobleme in Deutschland und Frankreich zu verschärfen drohten.

b) Sicherheitspolitische Neuorientierung

Die dargelegten Umbrüche in der östlichen Hemisphäre führten zu einer welt- und europaweit veränderten sicherheitspolitischen Lage. Weltweit aufflammende Konflikte und Krisenherde forderten auch von der EU ein stärkeres globales sicherheitspolitisches Engagement im Rahmen ihrer sicherheitspolitischen Neuausrichtung. Weil aber Großbritannien diesen Bestrebungen lange Zeit (bis 1998) ziemlich reserviert gegenüberstand¹⁹, fiel die Hauptlast aus diesen Aktivitäten erneut Frankreich und Deutschland zu. Als militärisch ‚potenteste‘ Mächte in der Union waren Frankreich und Deutschland gefordert, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Neben

19 Meiers, Franz-Josef: Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) oder Gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) ?, ZEI-Discussion Paper C 79, Bonn, 2000, S. 8

den existenten bilateralen Organisationsformen und Einrichtungen (deutsch-französische Brigade, deutsch-französisches Korps etc.), galt es effiziente Sicherheitsstrukturen in der Union zu entwickeln.

Als spezielle Herausforderung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik stellte sich seit Mitte/Ende der 90er Jahre der immer deutlicher erkennbare Unilateralismus der USA dar. Gipfel dieser Tendenz war (vorläufig) der ohne völkerrechtliche Absicherung geführte Irak-Krieg. Gerade wegen dieses Mangels, aber auch infolge des gemeinsam in Frage gestellten Kriegsgrundes wandten sich Frankreich und Deutschland Seit an Seit gegen die Kriegsabsichten und gegen dessen Durchführung. Dabei nahmen sie zusammen in Kauf, dass ihre Haltung von etwa der Hälfte der anderen Mitgliedstaaten und insbesondere dabei von Großbritannien und Spanien zurückgewiesen wurde. Dass bei der Antikriegsentscheidung jeweils auch veritable innenpolitische Gründe eine nicht unbedeutende Rolle gespielt haben, soll hier nicht außer Acht gelassen. In Bezug auf die Relationen beider Staaten zu- bzw. untereinander haben diese jedoch nicht wirklich mithineingespielt.

Die Antikriegshaltung brachte Deutschland und Frankreich nicht nur in den Gegensatz zu einigen alten Mitgliedstaaten. Ein Teil der neuen Mitgliedstaaten, allen voran Polen, solidarisierten sich mit den USA und wurden von diesen dafür als das Neue Europa gelobt. Weil sie aber auch noch die deutsch-französische Haltung auf der Gemeinschaftsebene (verbal) heftig bedrängten bzw. unterliefen, trugen sie dazu bei, dass sich der sicherheitspolitische Schulterschluss zwischen Deutschland und Frankreich noch festigte.

c) WWU -Stabilitätsproblematik

Mit dem sicherheitspolitischen Dualismus bedeutungsmäßig zumindest gleichrangig war und ist das bilaterale Handeln Deutschland und Frankreich auf dem Sektor Stabilität im Bereich der WWU.

Weil beide nicht in der Lage waren oder sind, die im sog. Stabilitätspakt festgesetzten Obergrenzen beim Staatsdefizit einzuhalten, hätten sie regulär mit den dafür vorgesehenen Sanktionen belegt werden müssen. Mit äußerst bedenklichen, zum Teil für die Gemeinschaft bis an die Grenze des Erträg-

lichen gehenden Verhaltensweisen und Handlungen gelang es beiden jedoch dieses Diktum von sich abzuwenden.

2. Interessensdivergenzen

Die vorgehend dargelegten Überlegungen kontrastieren in Teilen mit den Thesen von Frau Guérin-Sendelbach. Sie erkennt in weiten Bereichen der Integrationsgeschichte eine Interessensdivergenz zwischen Frankreich und Deutschland und charakterisiert diese als Teilstück der inneren Krise Europas.²⁰

Frau Guérin-Sendelbach ist insoweit zuzustimmen, dass weniger Deutschland als Frankreich Probleme mit dem wechselnden Selbstverständnis und der Haltung seines Integrationspartners hatte und vielleicht noch hat. Das trifft zum einen jedoch schwerpunktmäßig eher auf die frühen Jahre und die mittlere Periode der Gemeinschaft zu. Die Irritationen im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands waren nur von kurzer Dauer, lediglich Nizza stellte ein signifikantes Beispiel eines tieferreichenden deutsch-französischen Dissenses in neuerer Zeit dar. Zum andern beziehen sich die Divergenzen in hohem Maße auf relativ eng begrenzte Politikfelder bzw. Sachgebiete, in erster Linie auf unterschiedliche Auffassungen und Intentionen hinsichtlich der transatlantischen Allianz²¹ und auf die nukleare Zusammenarbeit²². Die Schlussfolgerung Guérin-Sendelbachs, dass im deutsch-französischen Verhältnis eine Logik des Misstrauens ein wesentliches Element der französischen Deutschland-Politik war und ist,²³ scheint insofern etwas zu weit hergeholt zu sein.

Unabhängig davon steht diese Einschätzung nicht im Mittelpunkt des hier untersuchten Themenkreises große versus kleine/mittlere Mitgliedstaaten.

20 Guérin-Sendelbach, a.a.O., S. 217 ff.

21 Vgl. les notes de l'ifri, La France, l'Allemagne et l'Europe, Perspectives (1) Nr.53, Paris 2002, p.25 ff.

22 Wenn jedoch Friedbert Pflüger deren Aufkündigung als Grund für eine Schockwelle in Frankreich einstuft, geht das weit über die Bedeutung dieser Angelegenheit im bilateralen Verhältnis hinaus; vgl. Pflüger, Friedbert, Die EU-„Melkkuh“ oder Solidargemeinschaft? Die Europäische Gemeinschaft vor einer historischen Belastungsprobe, in: Kirt, Romain (Hrsg.): Die Europäische Union und ihre Krisen, a.a.O., S. 291

23 Guérin-Sendelbach, a.a.O., S. 228

Wesentlich wichtiger und interessanter sind hier Antworten auf die Fragestellung, wie die unterschiedlichen Konstellationen des deutsch-französischen Bilateralismus auf die kleineren und mittleren Mitgliedstaaten wirken und welche Verhaltensmuster diese Konstellationen bei letzteren erzeugen oder fördern. Folgende Aspekte sind hierzu untersuchen: Werden diese Staaten durch ein kontrovers-strittiges Gebaren von Deutschland und Frankreich dazu gebracht, deren Führungsrolle im Integrationsprozess in Frage zu stellen? Ermutigt oder bewegt eine divergente Relation zwischen beiden diese Mitgliedstaaten dazu, die entstehende Macht-Lücke zu ihren Gunsten auszunutzen, wie das s. o. etwa beim Dissens in Nizza der Fall war. Umgekehrt ist zu fragen: sind diese Mitgliedstaaten eher geneigt, ein deutsch-französisches Führungsduo anzuerkennen, wenn dieses im Gleichklang die Gemeinschaftsinteressen voranzubringen versucht? Werden in diesem Fall die dazu ergriffenen Aktivitäten nur toleriert oder wirklich mitgetragen? Und sehen sie wie in früheren Krisensituationen auch das deutsch-französische Zusammenwirken als wichtiges Element, um die Integration zu stützen und zu fördern?

Zunächst ist einzuräumen: Auf diese Fragekomplexe bzw. Problemstellung lassen sich im Rahmen dieser Arbeit nur sehr vage Antworten geben.

Für evaluiert-abgesicherte Ergebnisse müssten letztlich erhebliche empirische Untersuchungen über den Umgang der Mitgliedstaaten mit- und untereinander durchgeführt und vor allem auch Analysen über deren (innere) Beweggründe für dieses oder jenes Verhalten vorgenommen werden.

Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass schwächere oder weniger mächtige Protagonisten versuchen, ihre Position zu verbessern, zumal dann, wenn sich eine günstige Gelegenheit bietet. Nichteinige Kontrahenten laden so gesehen gerade dazu ein, man kann versuchen sie gegeneinander auszuspielen oder sogar untereinander in Frontstellung zu bringen. Warum sollte sich das zwischen und bei den Mitgliedstaaten grundsätzlich anders verhalten? Das Konstrukt Gemeinschaft ist keine altruistische Schönwetterorganisation, hier spielen immer handfeste Interessen eine tragende Rolle.

Wartesaal oder Intensivstation?

Aus der Wahlforschung ist weiter bekannt, dass harmonisch auftretende Partner, etwa Schwesterparteien, erheblich mehr Zustimmung erfahren, als wenn sie in strittiger Manier miteinander umgehen; ersteren gegenüber besteht ein erheblich höherer Bereitschaftsgrad, Entscheidungskompetenzen in Vertretung wahrnehmen zu lassen. Das Spektrum erstreckt sich dabei vom einfachen Machen-Lassen bis zur aktiven Unterstützung, beispielsweise im Wahlkampfkontext. Die Bewertung der jeweiligen Handlungsweisen, d.h. die Einstufung der Handlungen aus Sicht der Vertretenen als gut und richtig, bzw. sinnvoll und vorteilhaft auch für sie selbst, ist im Falle der Perzeption eines harmonischen Vorgehens wesentlich öfter anzutreffen als bei kontrovers agierenden Subjekten.

Übertragen auf die Relationen der Gemeinschaft könnte geschlussfolgert werden, dass dieser oder jene Mitgliedstaat, der von seinen Spezifika her (in entscheidenden Situationen) keine eigenständig richtungsweisende Funktionalität für die Weiterförderung der Integration auf die Waagschale zu legen vermag, dann eher geneigt ist, den großen Mitgliedstaaten ‚Richtlinienkompetenz‘ zuzusprechen, wenn diese harmonisch die Belange regeln, bzw. zu regeln versuchen. Das braucht nicht unbedingt die Harmonie aller Großen miteinander zu sein; diesen Effekt können auch nur zwei oder drei von ihnen erzielen, wenn sie ein entsprechendes Vertrauen gegenüber ihren integrativen Handlungsweisen zu initiieren vermögen.

Zusammengefasst ist also festzuhalten, dass Frankreich und Deutschland weit eher und weit mehr die Zustimmung der kleinen und mittleren Mitgliedstaaten zu integrativen Entscheidungen und Maßnahmen erhalten, wenn sie in enger Abstimmung miteinander Lösungen entwickeln. Unabhängig von ihrem per se schon großen Integrations-Potential, welches ihnen ein faktisches Entscheidungsgewicht in der Gemeinschaft verleiht, wird der Grad der ihnen zugeordneten Entscheidungskompetenz noch zu erhöhen sein. Die logische Konsequenz hieraus ist ein schnelleres und der Sache, d.h. der Fortschreibung der Integration dienliches Prozedere, einschließlich der erforderlichen Entscheidungen in adäquater Zeit.

Wie sich bisher abzeichnete, gehen Deutschland und Frankreich in den strittigen Passagen des Verfassungsvertrages absolut konform. Und bis auf

Spanien und Polen sind die Mitgliedstaaten bereit, die deutsch-französischen Intentionen bei den strittigen Verfassungspassagen zumindest zu akzeptieren. Somit ergeben sich in dieser Hinsicht relativ gute Erfolgsaussichten zur Lösung der Verfassungsproblematik insgesamt.

E Deutsche EU-Orientierung

Nicht nur das vorgehend abgehandelte bilaterale Element spielt in der gegenwärtigen Auseinandersetzung eine wichtige Rolle. Wie es scheint – bzw. zum Teil in der Nizza-Perspektive auch verifizierbar ist –, ist gerade im Hinblick auf die Haltung Polens das Verhalten Deutschlands in dieser Frage von einiger Bedeutung. Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, einen näheren Blick auf das deutsche Gemeinschaftsverständnis zu richten.

I. Traditionelles Gemeinschaftsdenken

Die europäische Integration war von ihren Anfängen an Kern der Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland. Bis zur Wiedervereinigung war sich diese insoweit ihrer „Eingebundenheit als europäische Regionalmacht bewusst.“²⁴ Davon ausgehend sah es sich selbst oft als ideell-politisch motivierten Mentor des Einigungsprozesses, der im Krisenfall willens war, eigene Interessen zurückzustellen, um die Integration voranzubringen. Ggf. war es auch bereit, finanzielle Sonderzuwendungen beizusteuern, wenn dies der Problemlösung dienlich war.

II. Selbstverständnis nach der Wende

Am Beginn der 90er Jahre definierte sich das deutsche Selbstverständnis gegenüber dem integrativen Werden neu. Deutsche Europapolitik ist seither kein idealistisch überhöhter Sonderfall mehr, deren Wertegrundlagen haben sich im gleichen Tempo und Grad verändert wie die Ausdifferenzierung seiner materiell-finanziellen Belastbarkeit.

Dadurch war Deutschland schon faktisch gezwungen, gegenüber den Partnern eine andere Gangart einzuschlagen. Dass diese Gegebenheiten von den EU-Partnern erst nach und nach richtig eingeschätzt und verstanden

24 Korte, Karl-Rudolf: Deutschland in der EU, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang: Europa von A bis Z, a.a.O., S. 104

Wartesaal oder Intensivstation?

worden sind, ist nachvollziehbar; dieses war jedoch in erster Linie deren Sache.

Trotz dieser Entwicklungen bemühte sich die Wendezeit-Administration unter Bundeskanzler Kohl darum, die fehlende bzw. noch nicht richtig eingeordnete Neudefinition Deutschlands soweit wie möglich zu verdeutlichen und um Verständnis bei den Partnern zu werben. Das Nachfolgekabinett unter Bundeskanzler Schröder hat sich in dieser Hinsicht nicht besonders verdient gemacht. Im Gegenteil: es begann beinahe plakativ oder demonstrativ auf die Einräumung von neuen Rechten und/oder Privilegien im Gemeinschaftskontext zu insistieren.

Aus einer ganzen Reihe derartiger Ereignisse sollen hier nur die gravierendsten herausgegriffen werden, um deren negative Wirkung auf den Gemeinschaftskontext zu verdeutlichen. Dabei soll insbesondere das im Gegensatz zu früheren Bundesregierungen erheblich vernachlässigte Bemühen um die Einbindung der kleineren und mittleren Partner in die Integrationsentscheidungen Berücksichtigung finden.

Als erstes ist der Sprachenstreit zu nennen. Kurz vor dem Helsinki-Gipfel im Dezember 1999 drohte Bundeskanzler Schröder die Versammlung zu boykottieren, wenn Deutsch nicht als dritte Konferenzsprache akzeptiert würde. Dass er dann doch teilnahm, obwohl er sich mit dieser Forderung nicht durchsetzen konnte, beendete die peinliche Angelegenheit nicht. Schröder praktizierte in der folgenden finnischen Ratspräsidentschaft eine „Politik des leeren Stuhls“; er nahm nicht an den Ministertreffen des Rats teil. In Finnland wurde dieses Verhalten als Ausdruck des neuen selbstherrlichen Auftretens Deutschlands auf europäischer Bühne eingestuft. Dass Deutschland beim Helsinki-Gipfel den Vorsitz innegehabt hatte, vermochte das Befremden über den Spracheneklat im Kreise der Mitgliedstaaten nur wenig zu mindern.

Etwas später warf Schröder das ganze Gewicht Deutschlands als großer und einflussreicher Unionsstaat in die Waagschale, um die von ihm favorisierten Kommissare Verheugen und Schreyer durchzusetzen. Gegen diese Personalien wandte sich nicht nur offen Präsident Prodi, hinter der Hand kritisierten auch einige (kleinere) Partnerstaaten der EU das Vorgehen

Deutschlands. Doch nicht nur administrative Angelegenheiten wurden zum Objekt neuer deutscher Selbstherrlichkeit. Es nahm in dieser Weise auch Einfluss auf eine der gemeinschaftsbezogenen bedeutendsten Angelegenheiten, auf die Gesetzgebung der Union. Auf Drängen der jeweiligen Dachverbände intervenierte Deutschland offen und kompromisslos gegen zwei wichtige Gesetzeswerke der EU, die im Mitentscheidungsverfahren nur noch der Zustimmung des Rats zu ihrer Verabschiedung bedurft hätten, und insoweit von den anderen Partnern längst als fällig abgesegnet worden waren. Es waren dies die Verordnung zur Rücknahmeverpflichtung von Altkaros durch die Produzenten und die Richtlinie betreffend die (feindliche) Übernahme von Unternehmen. Bei beiden Fällen machte in Brüssel das Wort von der neuen deutschen Brachialpolitik die Runde.

Auf wenig Gegenliebe insbesondere bei kleineren Mitgliedstaaten stieß auch das in einer Art Geheimverfahren konzipierte Schröder-Blair-Papier. Dieses enthielt nicht nur ein Resümee zur Lage der Sozialdemokratie in Europa, im zweiten Teil hatten Schröder und Blair wichtige Aussagen über Weiterentwicklung der Union aus ihrem Blickwinkel zusammengefasst; natürlich aus der Perspektive der Großen der Gemeinschaft.

Am meisten jedoch hat sich das ambivalente deutsche Verhalten auf dem Gipfel von Nizza eingeprägt. Da im Vorfeld mit Frankreich keine Einigung über die wichtigste Frage, die Regelung der zukünftigen Mehrheitserfordernisse im Rat erzielt werden konnte und auch in den ersten Konferenztagen eine Annäherung beider Standpunkte nicht erkennbar war, schlug sich Deutschland auf die Seite Polens, das massiv darauf drängte, für seinen Beitritt zur Union mit weit überproportionalen Abstimmungsrechten ‚belohnt‘ zu werden. Wohl wissend, dass sich dadurch seine eigene Position und die Frankreichs wie auch der anderen großen Mitgliedstaaten in der erweiterten Union erheblich schwächen würde, brüskierte Deutschland mit dieser Parteinahme nicht nur Frankreich, das sich vehement gegen die polnischen Wünsche wandte, sondern nahm zugleich auch den kleineren Staaten die Möglichkeit, (etwas) mehr Einfluss auf das Abstimmungsprozedere im Rat eingeräumt zu bekommen.

F Sonstige richtungsweisende Ereignisse

Am Ende des ersten Teils scheint noch eine Analyse von drei/vier konkreten Ereignissen angebracht, die zum einen richtungsweisende Schritte auf dem Weg der Integration verkörpern und die zum anderen die Relationen der Mitgliedstaaten zueinander signifikant beleuchten. Es sind das in der chronologischen Reihenfolge die Delors-Pakete, die Agenda 2000 und der Nizza-Gipfel

I. Delors-Pakete

Ausgehend vom Delors-Bericht, der einen Drei-Stufen-Plan zur Schaffung einer WWU beinhaltete, legte die Kommission 1987 und 1992 jeweils ein Konzept vor, das das Finanz-System reformieren, bzw. die Haushaltsplanung der EG/EU mittelfristig neu ordnen wollte. Im ersten Reformvorhaben, dem sog. Delors-I -Paket ging es vor allem um die Begrenzung der Agrarausgaben, die Aufstockung der Strukturfonds, sowie neue Regeln zur Haushaltsführung.

Das zweite Delors-Paket war eine Folgeerscheinung der Maastrichter Verträge und sollte die Wettbewerbsfähigkeit und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Kohäsion) der Mitgliedstaaten fördern, sowie der gestiegenen internationalen Verantwortung der Union Rechnung tragen.

Bereits Delors I zeitigte heftige Kontroversen zwischen den Mitgliedstaaten. Obwohl die Agrarausgaben exorbitant angestiegen waren, weigerte sich insbesondere Frankreich beharrlich, hier Abstriche hinzunehmen. Aber auch Deutschland wollte seinen Landwirten in dieser Hinsicht nicht zuviel zumuten und akzeptierte nur widerwillig die Reformintentionen der Kommission.

Auf der anderen Seite versuchten die Nutznießer der Strukturfonds, die Reformansätze zu ihren Gunsten zu nutzen, d. h, insbesondere die südlichen Mitgliedsländer pochten auf die Erhöhung der Fondsmittel. Nur unter diesen Bedingung waren sie bereit, konstruktiv an den Reformvorhaben mitzuwirken. Gegen dieses Ansinnen wandten sich wiederum die nördlichen Mitgliedstaaten; sie wiesen die Forderungen zurück und charakterisierten sie teilweise sehr drastisch als versuchte Erpressung oder Nötigung der Ge-

meinschaft. Insbesondere Spanien, das sich am beharrlichsten verweigerte, wurde mit diesem Diktum belegt.

Beim Delors-II-Paket zeitigte insbesondere die wirtschaftlich-soziale Komponente die Neigung bei den Mitgliedstaaten, partikularistische Interessen in den Vordergrund zu spielen. Die Trennlinie verlief hier zwischen den wohlhabenden und den weniger wohlhabenden Ländern. Dazu trug insbesondere die Mittelzuwendung aus dem 1993 neu eingerichteten Kohäsionsfond bei. Dieser sieht vor, dass (nur) die Mitgliedstaaten Mittel aus dem Fond erhalten, deren Bruttosozialprodukt pro Kopf unter 90 Prozent des EU-Durchschnitts liegt. Der Gegensatz zwischen den Mitgliedstaaten lässt sich hier an zwei Faktoren festmachen. Erstens, Hauptbegünstigte der Mittelausschüttung wurden insoweit wieder die Staaten der Südschiene Griechenland, Portugal und das beim Delors-I-Paket so unangenehm in Erinnerung gebliebene Spanien. Daneben ist auch Irland Zahlungsempfänger. Dass zweitens die eigentlichen Finanziere des Fonds, die Mitgliedstaaten der Nordschiene, schon generell nur mit Zurückhaltung die Mittel bereitzustellen einwilligten, ist die eine Sache. Dass aber letztlich auch das beim Delors-I-Paket so renitent agierende Spanien Hauptnutznießer des Fonds wurde, ist ein Umstand, der von den Nordstaaten von Beginn an mit Unbehagen zur Kenntnis genommen worden ist.

II. Berliner Paket / Agenda 2000

Noch negativer in Erinnerung ist ihnen aber, dass sich in den Verhandlungen zum Berliner Paket, im Zuge des Berliner Gipfels im März 1999 (Agenda 2000) die ‚Kohäsionsländer‘ entgegen den Bestrebungen der Nettozahler, die Förderung für Spanien, Portugal und Irland aus dem Kohäsionsfond auslaufen zu lassen, mit ihren Forderungen auf Weiterförderung durchgesetzt haben. Dabei pochte insbesondere wieder Spanien auf die Erfüllung seiner Strukturfondforderungen.

Umgekehrt ist hier aber auch festzuhalten, auch die Nordstaaten haben bei der Agenda 2000-Konzeption vehement nationale Interessen vertreten. Frankreich war nicht bereit substantiell auf seine beachtlichen Agrarsubventionen zu verzichten und Großbritannien bestand auf der Beibehaltung seines erheblichen Rabatts bei seinen Beiträgen an die EU. Deutschland

wiederum intervenierte nachhaltig zugunsten der Weiterförderung seiner NBL.

III. Nizza-Gipfel

Die beim Amsterdamer Gipfel 1997 vereinbarte Regierungskonferenz zur weiteren Überprüfung der Maastrichter Verträge nahm im Februar 2000 ihre Arbeit auf und endete mit der Gipfelkonferenz von Nizza im Dezember d. J. Generelles Ziel der Tagung war es, die EU so zu reformieren, dass sie auch nach der absehbaren Erweiterung um 5-10 Mitglieder funktionsfähig bleiben konnte. Aus diesem Grunde nahmen an der Konferenz auch die (meisten) Kandidatenstaaten der gegenwärtigen Beitrittsrunde teil; ihre Belange sollten in dieser wichtigen Tagung authentisch Berücksichtigung finden.

Doch obwohl die Staats- und Regierungschefs an über fünf Tagen insgesamt fast 100 Stunden verhandelten, blieben die Ergebnisse in der Summe und in der Substanz äußerst dürftig. Das beste vorneweg: Mit der feierlichen Proklamation der Grundrechte-Charta wurde den Bürgern Europas erstmals eine alles umfassende Rechtsbasis eröffnet; sie ist insoweit nicht von ungefähr, als Teil II in den Verfassungsvertrag integriert worden. Alle anderen ambitionierten Vorhaben wurden entweder nur rudimentär verwirklicht oder blieben ganz auf der Strecke.

Hauptgrund dafür war, dass die Konferenz ein Musterbeispiel für Turbulenzen abgab, die in der Union immer dann losbrechen, wenn es an die Substanz geht. Nationale Verhaltensmuster und historische Traditionslinien lassen die Kleinen gegen die Großen, die Kleinen und Großen jeweils untereinander, die alten gegen die neuen Mitgliedstaaten²⁵ gegeneinander anrennen und ankämpfen. Frankreich und Deutschland, die mit die wichtigsten Mentoren der Konferenz gewesen waren, standen sich plötzlich konträr gegenüber. Dies nutzten einige Mittelstaaten, allen voran Spanien und Polen, letzteres protegiert von Deutschland, für sich unangemessene Vorteile beim Stimmenpotential des Rats herauszuholen. Auf der anderen Seite bestand Frankreich auf der gleichen Stimmenzahl wie Deutschland.

25 Weidenfeld, Werner: Europäische Einigung im Überblick, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang, Europa von A bis Z, a.a.O., S. 45

So war es schließlich kein Wunder, dass bei der Stimmgewichtung des Rats ein derart kompliziertes System mit diversen Mehrheitsvarianten vereinbart wurde, das selbst von Experten nur schwer zu durchschauen ist. Gleichzeitig bedingt es jedoch Besitzstände, auf die zwei der insoweit durch Nizza Begünstigte (Spanien und Polen) in der Verfassungsdebatte heute insistieren und die sich so gesehen als mit die schwerwiegendste Hypothek von Nizza erweisen.

IV. Neue Mitgliedstaaten

Im Zuge der letzten Erweiterungsrunde hat sich in das Spektrum der herkömmlichen Relationen zwischen den großen und kleinen Mitgliedstaaten als neues Element die Relation alte Mitgliedstaaten – Neue Mitgliedstaaten und Neue Mitgliedstaaten- Gemeinschaft/Union hinzugesellt.

Polen, das in Brüssel als einer der Hauptkontrahenten auf den Plan getreten ist, musste genau so wie anderen Kandidatenländer das Beitrittsverfahren absolvieren, bevor seinem Aufnahmeantrag stattgegeben worden ist. Gerade im Hinblick auf dessen Betonung, eine alte und stolze Kulturnation zu sein, drängt sich die Frage auf, ob vielleicht auch aus dem Beitrittsverfahren resultierende ‚ungute Erfahrungen‘ das Verhalten Polens beeinflussen haben könnten. Insofern soll hier das Beitrittsprozedere etwas genauer betrachtet werden.

1. Eintrittsbedingungen

Gem. Art 43 EUV ist jeder europäische Staat, der die in Art. 6 Abs.1 EUV festgesetzten Grundsätze achtet, ein potentieller Beitrittskandidat der EU. Das formale Prozedere hierfür ist in Art. 49 EUV festgelegt worden; es dient auch dazu, so weit wie möglich Problemen für die Gemeinschaft vorzubeugen, die sich durch die Aufnahme ‚unqualifizierter‘ Bewerberstaaten ergeben könnten.²⁶

26 Beer, Daniela/ Haratsch, Andreas/ Iral, Hubert: Titel IX: der Beitritt zur Union, in: Der Verfassungsentwurf des EU-Konvent, Bewertung der Strukturentscheidungen, ZEI-Discussion Paper, C 124, Bonn, 2003, S. 89

Wartesaal oder Intensivstation?

Die EU will also möglichst sicherstellen, dass nur ‚qualifizierte‘ Staaten Mitglieder werden.²⁷ Wer in diesem Sinne qualifiziert ist, wird unter Zugrundelegung bestimmter Kriterienkataloge, die (einseitig) von der Kommission entwickelt und vom Rat verbindlich festgesetzt werden, ermittelt.

Vor der vorletzten Erweiterungsrunde (1995) wurden insofern 1993 auf dem Kopenhagener Gipfel die ‚Kopenhagener Kriterien‘ postuliert, welche die wirtschaftlichen und politischen Bedingungen festsetzen, die ein Bewerberstaat erfüllen muss, bevor die Aufnahme erfolgt.

Konnten Österreich, Schweden und Finnland den Anforderungen noch relativ leicht gerecht werden, so erwiesen sich diese für die in der gegenwärtigen Runde aufzunehmenden MSOE-Staaten zumindest teilweise als nur mit größter Kraftanstrengung erfüllbar. Das gilt insbesondere für die Bereiche Wirtschaft und Soziales. Den Neuen Demokratien wurde rigoros abverlangt, ihre Volkswirtschaften dem westlichen Muster (Marktwirtschaft) anzugleichen und die Ausgabenpolitik des Staates einem strikten Sparkurs zu unterziehen. Wer sich diesem Prozess nicht unterwarf bzw. unterwerfen wollte, dem wurde, wie etwa der Slowakei unter Meciar, kompromisslos signalisiert, dass ein Beitritt in weite Ferne rücke.

Darüber hinaus wurden die Staaten, die in der vorgesehenen Zeit nicht die erwarteten Fortschritte bei den Beitrittsvorbereitungen (Kriterienerfüllung) aufwiesen, in einer fast befehlenden Form aufgefordert, sich noch besser anzustrengen. Beispielsweise noch mehr die Staatsausgaben zu senken oder die wirtschaftliche Transformation voranzutreiben. Hinzu kam, dass die Berichte der EU zum Beitrittsfortschritt (einschließlich der ‚Schwachstellen‘ der einzelnen Bewerber) ohne deren Einspruchs- oder Einwendungsmöglichkeit letztlich weltweit veröffentlicht wurden.

27 Das war beispielsweise bei der Aufnahme Griechenlands nicht sicher gestellt und bereitete der Gemeinschaft erhebliche Schwierigkeiten bei der Integration des Landes. Klepsch charakterisierte dies als einen für die Gemeinschaft eigentlich nur schwer erträglichen Zustand, der sich nicht wiederholen dürfe; vgl. Klepsch, Egon Alfred: Die Krise der Europäischen Gemeinschaft –Eine Herausforderung für das Europäische Parlament, in: Albertin, Lothar: Probleme und Perspektiven Europäischer Einigung, Köln, 1986, S. 52

Es ist hier nicht der Platz zu bewerten, inwieweit dieses ‚stringente‘ Vorgehen der EU unabdingbar war. Fakt ist jedoch, dass viele dieser Staaten zumindest Teile dieser Kriterien nur schwerlich zu erfüllen vermochten.²⁸

2. Bewältigungsprobleme der MSOE-Staaten

Wenn deren Regierungen dennoch den Beitritt forcierten, fanden sie hierfür vielfach nur mit Versprechungen hinsichtlich der Vorteilhaftigkeit eines Beitritts Mehrheiten für ihren Kurs. Je näher aber der Beitritt kommt, bzw. je mehr die Aspiranten schon in die Entscheidungsprozesse der Union eingebunden wurden, um so mehr und so intensiver forderten die Bürger die Erfüllung dieser Versprechen von ihren Regierungen ein.

Fakt ist auch, dass diese Politik für viele Bürger der Beitrittsländer erhebliche soziale Verwerfungen mit sich brachte und nur ein relativ geringer Prozentsatz der Bevölkerungen dort den Transformationssprung bewältigt hat.

Das hat dem Ansehen und der Akzeptanz der Union dort nicht gerade gedient. So ist es auch kaum verwunderlich, dass wieder postkommunistische, rechtskonservative, populistische und nationalistische Strömungen Platz greifen.²⁹ Diese verstehen es, die Handlungsweisen der Union als schädlich und die einseitig für den Beitritt auferlegten Bedingungen als demütigend für ihre Staaten darzustellen. Letzteres schon insoweit, als die Veröffentlichung der Ergebnisse nicht wie Rothacher ausführt, als Hilfe zum Erkennen und Abstellen von Schwachstellen in den Beitrittsvorbereitungen³⁰ sondern als eine Art an den Pranger-Stellen empfunden wird. Vor allem aber auch deshalb, weil die Beitrittsverhandlungen nicht als Suche nach einem Kompromiss zwischen dem Anliegen und dem Vermögen beider Seiten ablaufen, sondern unter dem Imperativ der Übernahme des *Acquis Communautaire* stehen.³¹ Das sei –

28 Das kommt z. B. im letzten Fortschrittsbericht für die Tschechische Republik zum Ausdruck; Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt (KOM(2000)700 endgültig), Brüssel, 9. 10. 2002, S. 21

29 Siehe hierzu: Rothacher, Albrecht, Die EU-Osterweiterung, Chancen und Krisenpotentiale, in: Kirt, Romain (Hrsg.): Die Europäische Union und ihre Krisen, a.a.O., S. 314

30 ebenda, S. 316

quis Communautaire stehen.³¹ Das sei – so die Argumentation – unwürdig für alte europäische Kulturnationen.

Teil II: Die Verfassungsproblematik im Spiegel früherer Krisen/Störungen

Die gegenwärtigen Unwägbarkeiten im europäischen Verfassungsprozess sind zwar in ihrer Art neu, aber keinesfalls unique was die Beeinträchtigung der Entwicklungslinien der Integration, angefangen bei jenen der EWG über die EG bis hin zu denen in der EU betrifft. Über die ganze Zeit hinweg wurde die Gemeinschaft immer wieder von Integrationshemmnissen, -verzögerungen, -schwierigkeiten etc. geprägt. Alle diese Ereignisse und Problemstellungen sind jedoch auch immer wieder überwunden worden, wenn auch häufig erst in langwierigen und zähen Entscheidungsfindungsprozessen.

Dabei kamen mannigfache Krisenbewältigungsmethoden zum Einsatz und wurden die unterschiedlichsten Störungsbeseitigungsmechanismen angewendet. Deshalb scheint es sowohl plausibel wie interessant zu sein, zu untersuchen, ob aus diesen 'historischen' Bewältigungsszenarien bestimmte Muster, tradierte Verhaltensweisen, gewisse Strukturelemente etc. abgeleitet und für die Lösung der aktuellen Verfassungsproblematik übernommen werden können.

Insoweit soll hier versucht werden, in einer vergleichenden Betrachtung der historischen Krisenbewältigungs-/Störungsbeseitigungsszenarien mit der gegenwärtigen Verfassungskrise Rückschlüsse auf die Möglichkeiten und auf die Erfolgsaussichten einer Überwindung der gegenwärtigen Problematik zu ziehen. Dazu ist vor allem sowohl auf der Basis einer Strukturanalyse der historisch-,sachlichen' Komponenten als auch aufgrund einer Untersuchung des früheren personellen Krisenlösungs-/Störungsbeseitigungsverhaltens auf das Entschärfungs-/Überwindungspotential des mit der aktu-

31 Lippert, Barbara, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z, 8. Aufl. , Bonn 2002, S. 125

ellen Verfassungsproblematik befassten sachlichen und personellen Tableaus zu reflektieren.

Dabei gilt es allerdings zunächst festzuhalten: Für die grundsätzliche Linie bei der Überwindung einer Krise/Störung stellten und stellen auch heute noch zuerst der spezielle Charakter der strittigen Angelegenheit verbunden mit der jeweiligen Zielstellung die wichtigste Richtschnur dar. Daneben spielten und spielen weiterhin auch die Struktur und die generellen bzw. am konkreten Fall ausgerichteten Handlungsmaximen der jeweils in die Prozesse involvierten ‚sachlichen‘ Kontrahenten, Gemeinschaftsinstitutionen, Einrichtungen, Gremien etc., eingeschlossen selbstverständlich die Mitgliedstaaten mit ihren divergierenden Interessen eine entscheidende Rolle. Mindestens genauso wichtig war und ist jedoch für diesen Erfolg der personelle Faktor, d. h. die Verhaltensweisen der an den Prozessen beteiligten Staatsmänner-/Frauen, PolitikerInnen, Experten etc. und deren Fähigkeit und Bereitschaft zur Kompromissfindung.

Im Rahmen der Arbeit ist es weder möglich noch erforderlich, alle Krisen oder Störungen, die die Gemeinschaft im Laufe ihrer Entwicklung durchlebt hat, aufzugreifen und zu analysieren. Aus deren Vielzahl und zugleich Vielfalt sollen hier deshalb zum einen nur die größten und schwerwiegendsten Ereignisse herangezogen werden. Zum anderen erscheint es im Hinblick auf die Zielstellung der Arbeit zweckmäßig, als Schwerpunkte hier die ‚inner-europäischen‘ Gegebenheiten, also die Faktoren herauszustellen, die als Krisen/Störungsursache durch Europa, die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten etc. selbst bedingt worden sind.

Schließlich sind bei der Auswahl noch vor allem diejenigen Ereignisse zu berücksichtigen, die durch besonders prägnante Lösungswege hervorgetreten sind, weil sich daraus u. U. die entscheidenden Maßgaben für eine Lösungskonstellation in der Verfassungsfrage ergeben.

Insoweit bietet es sich an, nicht die Krisen/Störungen an sich zu katalogisieren, also beispielsweise explizit die Fouchet-Krise zu benennen und deren Gegebenheiten aufzuarbeiten. Wesentlich zielorientierter ist die Einordnung der einzelnen Krisen/Störungen unter Kriterien und Leitgedanken, die besonders prägnant deren Lösungsweg gekennzeichnet haben und deren

Nutzung zur Krisen-/Störungsüberwindung geführt oder maßgeblich beigetragen haben.

A Historische Lösungsvarianten

I. Attraktiv-alternative Orientierungsperspektiven und Integrationsprung

Wenn auch zeitlich noch nicht in die Ära der Gemeinschaft fallend, aber faktisch schon deren Ideengut zuordenbar ist die erste hier zu benennende Krise/Störung. Sie entwickelte sich aus dem Versuch, 1952/54 eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zu kreieren. Ausgehend vom Pleven-Plan, der schon 1950 eine Europäische Armee mit einer einheitlichen politischen und militärischen Kontrolle propagiert hatte, entwickelte Frankreich das Modell der EVG, die Teil der ebenfalls neu zu konstituierenden Europäischen Politischen Gemeinschaft EPG werden sollte. Als weitere EVG-Mitglieder waren Italien, die BENELUX-Staaten und die Bundesrepublik Deutschland, sowie ggf. das UK auserkoren.

Im wesentlichen trugen dann aber zwei Faktoren entscheidend dazu bei, dass der Versuch wenig erfolgreich endete.

Erstens die Machtverhältnisse in Frankreich. In der damals einflussreichen Sozialistischen Partei Frankreichs (SIF) gab es entgegen der offiziellen Parteilinie starke Strömungen, die sich noch nicht mit einem supranational in Westeuropa eingebundenen (West-)Deutschland anfreunden konnten. Die zweite große politische Kraft im Frankreich der 50er Jahre, die Kommunistische Partei (KPF), orientierte sich traditionell moskaufreundlich an der Sicherheitspolitik der UdSSR und lehnte wie diese eine westeuropäische Integrationslösung ostentativ ab. Besonders bedeutsam für die Entwicklung aber war: Das pro-europäische Mouvement Républicain Populaire (MRP) büßte zu Beginn der 50er Jahre an Einfluss zugunsten den eine supranationale Integration Frankreichs strikt ablehnenden Gaullisten (RPF) ein. In deren Augen bildete insbesondere das Beharren der Bundesrepublik auf der prinzipiellen Gleichberechtigung in der EVG eine unannehmbare Hürde; für die RPF war eine vorrangige, Frankreichs Souveränität wahrende Stellung in der EVG unabdingbar.

Zweitens die britische Sicherheitspolitik. Während Großbritannien beim Pleven-Plan noch erwogen hatte, Sicherheitsgarantien abzugeben, verhielt sich London gegenüber einer EVG eher reserviert. Zum einen verfestigte sich hier die Überzeugung, dass Europa – auch bei voller Beteiligung des UK – allein ggf. nicht wirklich in der Lage war, einer sowjetischen Aggression standzuhalten. Zum anderen gewannen die Kräfte an Boden, die eine Neubelebung der special relationship zu den USA auch und vor allem auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik favorisierten. Nicht zuletzt jedoch die zunehmend erkennbare Bereitschaft Mèndes-France's, mit der SU der Nach-Stalin-Zeit in einen politischen Dialog einzutreten, verstärkte im Verein mit der zögerlichen und vorbehaltsbeladenen Unterstützung des EVG-Modells durch Frankreich selbst diese Tendenz.

Hinzu kam, dass die Zustimmung zur EVG in der britischen Öffentlichkeit marginal blieb; zumindest war kein direktes Interesse daran zu erkennen. Das UK, das finanziell große Nachkriegsanstrengungen bewältigen und den Briten relativ schwere Lasten aufbürden musste, stand vor enormen innenpolitischen Schwierigkeiten. Eine kostenträchtige und wenig populäre Beteiligung an der EVG war insofern den Bürgern kaum zu vermitteln. Im Gegenteil, die Regierung musste befürchten, ein EVG-Engagement auf Dauer innenpolitisch nicht durchsetzen und ggf. nicht durchstehen zu können.

Der Weg der zur Überwindung der EVG-Probleme führen sollte oder konnte, musste also vor allem die souveränitätszentrierten Interessen Frankreichs zufrieden stellen und zum anderen den britischen Neigungen, eine Sicherheitsstruktur in Westeuropa zu errichten, die die Vereinigten Staaten mit einbezog, entgegenkommen.

Daneben galt es das neu erwachende Selbstbehauptungsstreben des adenauerischen Westdeutschlands ausreichend zu berücksichtigen.

Das mögliche Scheitern der EVG vor Augen, hatten sowohl Frankreich als auch Großbritannien schon Ende 1953, Anfang 1954 Überlegungen zu einer alternativen Sicherheitsstruktur angestellt. Und auch Adenauer orientierte sich Ende 1953 entsprechend.

Wartesaal oder Intensivstation?

Die Alternative wurde dann auf der Londoner Konferenz vom 28. September bis zum 3. Oktober 1954 konfiguriert. Kern der Lösung war eine Zusammenführung der NATO und des Brüsseler Pakts, bzw. der aus diesem hervorgegangenen WEU. Auf der Pariser Konferenz und der unmittelbar darauf folgenden NATO-Rats-Tagung vom 20. bis zum 23. Oktober 1954 unterzeichneten die NATO- und die WEU-Staaten den Vertrag für die neue Sicherheitsarchitektur für Westeuropa.

Die Annahme des Alternativmodells fiel am leichtesten Großbritannien; die Einbeziehung der NATO in das europäische Sicherheitssystem erfüllte eine seiner primären Bedingungen für die Zustimmung zur neuen Sicherheitspolitik Westeuropas. Insoweit waren keine großen Klimmzüge erforderlich, Großbritannien das Placet dafür abzuhandeln.

Ähnliches galt für die Bundesrepublik; sie war als Vollmitglied der WEU gleichberechtigter Sicherheitspartner im Bündnis geworden. Darüber hinaus konzipierte die Pariser Konferenz auch die Umriss der Pariser Verträge, die der Bundesrepublik 1955 die weitgehende staatliche Souveränität (ausgenommen waren nur die sog. alliierten Vorbehaltsrechte) brachten.

Am schwierigsten gestaltete sich der Lösungsweg in Frankreich. Das supranationale Integrationskonzept der Alternative bedurfte zur Annahme zweier Abstimmungen in der Assemblée Nationale. Neben parteipolitischen Kalkülen, verbunden mit Fehleinschätzungen in den Abstimmungs-/Mehrheitsverhältnissen mussten dabei auch immer noch Ressentiments des MRP gegen die WEU-Konzeption überwunden werden; Für diese war – im Vergleich zur geplanten EVG – das Alternativkonzept ein zu großes Minus.

Dass es schließlich doch gelang, Frankreich für das Mittragen der WEU-NATO-Struktur zu gewinnen, war auf einige wichtige parteipolitisch-personelle Aktivitäten zurückzuführen; die Frankreich und Deutschland nicht nur während der Auseinandersetzungen um die EVG, sondern seit der Nachkriegszeit politisch einander näher gebracht hatten.

Insbesondere die jahrelangen engen und freundschaftlichen Kontakte zwischen dem MRP und den westdeutschen Christdemokraten gehörten hierzu. Sowohl auf bilateraler Regierungsebene, wie im Parteienbund Nouvelles Equipes Internationales (NEI) als auch im (informellen) Genfer Kreis war

zwischen beiden Seiten ein gegenseitiges Vertrauen und Verständnis herangereift, das nicht so leicht zu erschüttern war. Nicht zuletzt jedoch die Akzeptanz der Person Konrad Adenauers als Mentor der europäischen Idee gab letztlich den Ausschlag dafür, dass die MRP die WEU-NATO-Konzeption (mit einer gleichberechtigten Bundesrepublik als Sicherheitspartner) mittrug.

Als weiteres materiell-politisches Element neben dieser sicherheitspolitischen Alternativoption war eine Art Quantensprung in der Wirtschaftspolitik entscheidend für die relativ rasche Kompensation der EVG-Problematik; es war dies der Durchbruch zu einer horizontalen Wirtschaftsintegration in Westeuropa. Unter der Führung von Frankreich und Deutschland wurde erstmals das Modell eines Gemeinsamen Marktes entworfen, wie es dann in den Römischen Verträgen Gestalt annahm.

Wie schon bei der WEU-NATO-Problematik förderten und forcierten die europäischen Christdemokraten diesen Prozess überproportional; insbesondere auf deren bilateralen Ebene zwischen der Bundesrepublik und Frankreich verfolgten sie dieses Ziel mit großer Verve.

Bereits auf dem Brügger Kongress der NEI 1954, wenige Monate vor dem Scheitern der EVG in französischem Parlament, arbeiten beide Parteigruppierungen maßgeblich auf die Verabschiedung des Brügger Manifests hin; dieses enthielt wirtschaftspolitisch das Konzept eines ‚Gemeinsamen Marktes‘ für Westeuropa. Das Manifest war trotz oder gerade wegen der parallel verlaufenden EVG-Auseinandersetzungen sehr sorgfältig vorbereitet worden, wobei sich außer den französisch-deutschen Befürwortern auch Politiker und Experten aus den BENELUX-Staaten, sowie die italienische DC überproportional engagierten. Der Erfolg dieser Strategie zeigte sich in den Folgejahren bis zur Gründung der EWG 1957. Spaak-Ausschuss und Messina-Konzeption, beide 1955 beginnend bzw. aufgestellt, die Salzburger Deklaration Fanfanis im Zuge des NEI-Kongress 1956 sowie dessen Beschlüsse führten Schritt für Schritt zu einer integrativen Annäherung Westeuropas. Sie gipfelten schließlich in der Konferenz von Venedig am 29./30. Mai des gleichen Jahres, die die Aufnahme offizieller Regierungsverhand-

lungen der ‚Sechs‘ über die Errichtung einer Europäischen Gemeinschaft beschloss.

Obwohl das Scheitern der EVG-Konzeption mit zu den tiefgreifendsten Krisen/Störungen beim beginnenden Einigungsprozess im Westeuropa der 50er Jahre zählte, weil ein hochgestecktes Ziel, der direkte Weg zu einer politischen Integration verfehlt worden ist, vermochte die Offerte zweier Alternativ-Konzeptionen an die Protagonisten der Auseinandersetzungen die Auswirkungen der Krise/Störung auf das integrative Werden in einer relativ moderaten Manier abzufedern. Es gelang nicht nur den Kontrahenten, eine gangbare Lösung der Problematik anzubieten, mittels des NATO-WEU-Konzepts sahen sich letztlich alle als Gewinner aus der Kontroverse hervorgehen. Insbesondere aber die Hauptkontrahenten wurden zufriedengestellt. Frankreich konnte seine Souveränitätsansprüche wahren, Deutschland kam zum Ziel einer gleichberechtigten Partnerschaft und Großbritannien erreichte die sicherheitspolitische Einbindung der Vereinigten Staaten. Schon insoweit war die Lösung nachahmenswert. Darüber hinaus wurde – was vielleicht für das integrative Werden Westeuropas noch wichtiger war – aus den Schwierigkeiten der EVG-Diskussion heraus der Weg zu einem qualitativen Sprung in der Integrationspolitik präpariert und geebnet.

Als außerordentlich vorteilhaft hat sich für und bei der Bewältigung der dargelegten Problemebenen – s. o. – die Existenz und das Agieren von transnationalen Netzwerken, beispielsweise jenes der grenzüberschreitenden Parteienkooperationen, bzw. -bündnissen mit verwandten (europa) politischen Orientierungslinien erwiesen. Nicht zuletzt deren beharrlich-stabilisierendes Einwirken auf die politischen Kontrahenten und ihr zielstrebiges Suchen nach alternativen Lösungen hat in hohem Maße dazu beigetragen, die EVG-Krise/Störung zu überwinden bzw. zu beseitigen.

II. Zurückstellungs- und Ausklammerungsstrategie

Bedingt durch die immer stärker zu Buche schlagende Entkolonialisierung, die Frankreich ökonomisch erhebliche Probleme bereitete, und gespeist aus dem Bestreben, ein Europa der Vaterländer zu kreieren, unterbreitete de Gaulle den anderen Mitgliedstaaten der EWG ein Konzept, das auf eine stärkere intergouvernementale Ausrichtung der Gemeinschaft abzielte. Ins-

besondere die niederländische Regierung, die mehr die supranationale Weiterentwicklung der Gemeinschaft favorisierte, weigerte sich aber auf der 'Pariser Gipfelkonferenz im Februar 1961 vehement den Plänen de Gaulles zustimmen. Deshalb wurde unter Leitung des französischen Diplomaten Fouchet eine Kommission eingesetzt die eine Kompromisslösung erarbeiten sollte. Die Kommission nahm im März d. J. die Arbeit auf und legte im Mai darauf einen Berichtsentwurf vor, dessen Inhalte sich auf dem Bonner Gipfel im Juli d. J. in der Bonner Erklärung niederschlugen. Darauf aufbauend entwickelte Fouchet einen ersten Vertragsentwurf, der als Fouchet-I-Plan in die Geschichte einging und der die Gründung einer unauflösbaren Staatenunion der europäischen Völker in Form einer konföderalen Struktur³² vorsah. Auf der Außenministertagung der Benelux-Staaten im November 1961 wandte sich neben den Niederlanden auch Belgien gegen diesen Plan. Beide sprachen sich statt dessen für ein integriertes Europa aus. Obwohl Deutschland, Italien und Luxemburg versuchten zu vermitteln, legte Frankreich am 18. Januar 1962 einen zweiten Fouchet-Plan vor, der in Bezug auf die Erwartungen bzw. Forderungen der ‚Fünf‘ noch hinter dem ersten zurückblieb, da er ein noch stärkeres intergouvernementales Element als der erste Plan vorsah. Auf der Außenministerkonferenz der EWG im April 1962 fand aber weder der Fouchet-II-Plan noch der Gegenentwurf der Fünf vom 25. Januar 1962 eine Mehrheit.

Daraufhin wurde das Projekt Union Europa für eine lange Zeit vertagt und aus den Überlegungen über die integrative Weiterentwicklung bis Ende der 80er /Beginn der 90er Jahre ausgeklammert. Erst mit dem Maastrichter Vertrag 1992 nahm die Europäische Union Gestalt an.

Auf der Basis des Fouchet-Konzepts einigten sich schon kurze Zeit nach dem Scheitern der multilateralen Unionsvorstellungen Frankreich und die am geringsten gegen die Fouchet-Pläne opponierende Bundesrepublik³³ auf eine bilaterale Kooperation. Im Elysée-Vertrag vom 22. Januar 1963 konfi-

32 Woyke, Wichard: Die Ablehnung der Fouchet-Pläne oder die Krise der europäischen Verfasstheit, in Kirt, Romain (Hrsg.): Die Europäische Union und ihre Krisen, a.a.O., S. 103

33 Vgl. hierzu: Mayer, Hartmut, Germany's role in the Fouchet Negotiations, in: Journal of European Integration History, 2/96, S. 33 ff.

gurierten sie faktisch das Modell eines Kerneuropas, in dem die von der Gemeinschaft (noch) nicht gewollten Unionselemente in hohem Maße Eingang fanden.

Ausgehend von der auf allen Seiten vorhandenen Erkenntnis und Einsicht, dass die Gemeinschaft noch nicht reif war für die Transformation in eine Union, ist es gelungen, die mit dem Scheitern der Fouchet-Pläne einhergehenden Imponderabilien abzufangen. Die nicht zum Ziele gelangten Franzosen zogen sich nicht in den Schmollwinkel zurück, sondern handelten nach dem Motto zuerst das Machbare, dann das Visionäre. Frankreich verzichtete auch darauf, die seine Pläne ablehnenden Kontrahenten mit Drohungen oder gar wirtschaftlichen Pressionen zu überziehen. Dass de Gaulle auf einer Pressekonferenz im Mai 1962 in seiner oft polternden Art oder krachenden Weise³⁴ seine Enttäuschung über das Zurückweisen seiner Pläne kundtat, und die Kontrahenten verbal entgleisend attackierte, war insofern hinnehmbar und führte zu keinen gravierenden Verwerfungen im Integrationsprozess. Man kannte ihn und man wusste, was man davon zu halten hatte. Ein Reagieren darauf war weder geboten noch sinnvoll für den Fortgang der europäischen Einigung.

III. Geschmeidige Diplomatie

Die von Frankreich ab dem 7. Juli 1964 gepflogene „Politik des leeren Stuhls“ führte zur ersten großen Belastungsprobe der noch jungen EWG. Weil sich General de Gaulle und seine Regierung unter der Führung de Murvilles mit dem Versuch, den anderen Mitgliedstaaten ihren Willen in Fragen der Integrationspolitik aufzuzwingen, nicht durchsetzen konnte, boykottierte Frankreich über ein halbes Jahr die Tagungen des Ministerrats bzw. des COREPER. Mit diesem zwar befristeten, aber eigentlich totalen Veto in allen EWG-Bereichen³⁵ wollte es, die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft unterlaufen. Im Zentrum der Kontroversen stand formal die Weigerung Frankreichs, Mehrheitsentscheidungen im Rat zu akzeptieren, die gemäß den Verträgen ab 1966 in bestimmtem Bereichen der Gemein-

34 Blasius, Rainer A.: Von Adenauer zu Erhard, Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963, München, 1994, S. 11

35 Hellmann, Rainer: Schlussakt oder Krise, die europäischen Institutionen nach Luxemburg, in: Europa Archiv 1966, Nr. 7, S. 260

schaftspolitiken eingeführt werden sollten. Im Kern ging es jedoch um den Souveränitätsanspruch der Grand Nation. „La question centrale est bien celle de la souveraineté“³⁶ Zweiter Hauptstreitpunkt war die nach Ansicht Frankreichs zu wenig seine Interessen berücksichtigende Agrarpolitik der Gemeinschaft: Damit konnte und wollte sich Frankreich nicht abfinden, denn „au niveau français, la politique agricole a été une préoccupation constante au plus haut niveau gouvernemental“³⁷ Die Auseinandersetzungen steigerten sich, als de Gaulle in einer Pressekonferenz am 9. September 1964 auch die Revision des Nordatlantikpakts verlangte, damit, so sein Terminus, „die Unterordnung Frankreichs aufhöre“. Die wenig diplomatische Art, mit der er seine Position vertrat, ließ erkennen, dass Frankreich ggf. auch das Auseinanderbrechen der Gemeinschaft riskieren wollte.

Die anderen Mitgliedstaaten der EWG hatten in den strittigen Fragen die gezeigte Haltung Frankreichs erwartet oder zumindest für möglich erachtet und waren deshalb nur wenig geschockt. So konnten sie unmittelbar nach dem Boykottbeginn ein fein aufeinander abgestimmtes Prozedere einleiten, das Frankreich in den Rat bzw. den COREPER zurückholen sollte. Auf der einen Seite galt es, die Positionen der Gemeinschaft in den Fragen der Ratsentscheidungen nicht zu sehr aufzuweichen. Dazu musste man gegenüber den Forderungen der Franzosen Festigkeit zeigen, und versuchen, den eigenen Standpunkt Frankreich gegenüber plausibel zu machen. Auf der anderen Seite war tunlichst darauf zu achten, das verärgerte Frankreich nicht noch mehr gegen das Gemeinschaftswollen aufzubringen, obwohl man dessen Haltung als im höchsten Masse gemeinschaftsschädigend missbilligte.

Die am 20. Juli 1965 von den Fünf verabschiedete Strategie war zweigeteilt. Vorabgespräche mit Frankreich wurden auf außergemeinschaftlicher, vorzugsweise bilateraler Ebene geführt; Hauptverhandlungen sollten je-

36 Defarges, Philippe Moreau: L'Europe à re-formuler. La Communauté au lendemain de la clarification d'Athènes, en: politique étrangère, Revue Publiée par l'institut Française de la relation Internationales, 49^e année, nouvelle série, numéros 1/1984, p. 23

37 Vaïsse, Maurice : La politique européenne de la France en 1966 : pourquoi « la chaise vide » ?, in : Loth, Wilfried (Hrsg.): Crises and Compromises : The European Project 1963-1969, a.a.O., p 201

doch ausschließlich im Rat angesiedelt sein. Oberste Priorität hatte dabei das Weiterfunktionieren der Gemeinschaft; deshalb sollte der Rat zwar weiter tagen, aber keine (mehrheitserforderliche) Entscheidungen beschließen.

Frankreich wies jedoch alle von den Fünf noch im Juli/August 1965 unterbreiteten Verhandlungsangebote zurück und betonte seine eigene Haltung zur Ratsmehrheit bzw. zur Agrarpolitik.

Notwendig war also die ‚Seelenmassage‘ der Widerstrebenden in anderer Weise. Dies erkennend ergriff zuerst Belgien die Initiative und bot Frankreich Gespräche ohne Vorbedingungen an. Außenminister Spaak signalisierte in dem Kompromissvorschlag vor allem aber eine Reduzierung der Kommissionsbefugnisse.³⁸

Doch nicht nur Belgien wurde aktiv. Auch die Niederlande, die als Lösung zunächst die Ausgrenzung Frankreichs mit gleichzeitiger Integration Großbritanniens erwogen hatten,³⁹ beteiligten sich ab Beginn 1966 an den Vermittlungsversuchen. Insbesondere Außenminister Luns war auf niederländischer Seite die treibende Kraft dafür, dass das belgische Gesprächsangebot von den Fünf als eigene Angelegenheit übernommen wurde⁴⁰

Als Repräsentant einer der großen Drei der Gemeinschaft nutzte Außenminister Schröder die engen und schon relativ weit gediehenen vertrauensvollen deutsch-französischen Kanäle (regelmäßige Konsultationen) dazu, mäßigend auf den Elysée-Partner einzuwirken.⁴¹ Obwohl er die Bedenken de Gaulles gegen eine (zu) supranationale Formierung der Gemeinschaft in Relation zum Ist-Zustand und den tatsächlichen Entwicklungslinien der Gemeinschaft für übertrieben hielt, und insoweit eine relative Distanz zum

38 Vgl. Dumoulin, Michel: Paul Henry Spaak, Brüssel, 1999, S. 661-663

39 Harryvan, Anjo G./ van der Hast, Jan: For Once a United Front. The Netherlands and the “Empty Chair” Crisis of the Mid-1960s, in: Loth, Wilfried: Crisis and Compromises: The European Project 1963-1966, Baden-Baden, 2001

40 ebenda

41 Siehe Oppeland, Torsten: „Entangling Alliances With None“ Neither de Gaulle Nor Hallstein. The European Politics of Gerhard Schröder in the 1965/66 Crisis, in Loth, Wilfried, a. a. O. , S. 227 ff.

französischen Staatspräsidenten wahrte, versuchte er vor allem im Kontakt mit Couve de Murville ein Einlenken Frankreichs zu protegieren⁴².

Wie in der Verfassungs-IGC-Periode hatte Italien auch in der entscheidenden Phase der Lehre-Stuhl-Politik Frankreichs die Ratspräsidentschaft inne. In dieser Funktion nahm Außenminister Fanfani zwar sofort nach dem Rückzug Frankreichs, bzw. dem Amtsantritt der italienischen Präsidentschaft Konsultationen zur Krisenlösung auf. Gleichzeitig war die Haltung Italiens aber eher gelassen und abwartend in bezug auf die französische Politik, „it was not in panic about the situation and (the Government) were disposed to wait and see how French policy developed“⁴³. In diesem Kontext stand Italien zunächst auch der Spaak-Initiative eher skeptisch gegenüber, schloss es sich aber Anfang 1966 dann doch dem Verhandlungsangebot der Fünf an Frankreich an.

Dazu trug auch der Umstand bei, dass der europapolitisch eher zurückhaltend agierende und persönlich-politisch anderweitig optierende⁴⁴ Fanfani aus Gesundheitsgründen nur am Beginn der Kontroverse am Krisenmanagement mitwirkte. Ab Ende Oktober 65 wurde Italien von Colombo, dem damaligen Schatzminister, repräsentiert; dieser engagierte sich weit gemeinschaftsdienlicher als sein Vorgänger. Mit der Leitung der italienischen Delegation für Luxemburg beauftragt, traf er sich am Vorabend der Konferenz mit Couve de Murville zu einer vertraulichen Gesprächsrunde am Kamin. Varsori wertet das Treffen als wichtigen Versuch, im Streit zu vermitteln: „It is very likely that once again the Christian Democrat leader tried to act as mediator.“⁴⁵ Obwohl dieses Treffen sicherlich nicht allein das Einlenken Frankreichs bewirkte, war es dennoch hilfreich, Frankreich sozusagen kurz vor der Ziellinie (dem Luxemburger Kompromiss) noch einmal zu ermutigen, an der Gemeinschaft wieder voll mitzuarbeiten.

42 ebenda, S. 242

43 Antonio Varsori: Italy and the Empty Chair Crisis (1965-566), in Loth, Wilfried (Hrsg.): Die Europäische Union und ihre Krisen, a.a.O., S 218

44 Er strebte den Vorsitz in der 20. Generalversammlung der UNO an und schien auch im übrigen mehr an internationalen als europapolitischen Belangen interessiert zu sein.

45 Varsori, Antonio a. a .O., S. 224

Die Kompromissfindung war zudem durch intensive Vorarbeiten der Ständigen Vertreter erleichtert worden. In der entscheidenden Konferenz am 28./29. Januar 1966 wurde Frankreich (und jedem anderen Mitgliedstaaten) vor allem zugestanden, in national elementaren Fragen nicht überstimmt zu werden. In diesen Fällen musste eine strittige Angelegenheit zukünftig so lange verhandelt werden, bis ein einstimmiges Einvernehmen vorliegt.⁴⁶

Mit viel Geduld und unter Ziehung aller nur denkbaren Register der Diplomatie konnte es gelingen, die verstörten und bockigen Franzosen in die Gemeinschaft zurückzuholen. Dieses Vorgehen war gewiss nicht der schlechteste Weg, Frankreich kompromissbereit zu machen. Es ist wohl nicht zu weit hergeholt, zu vermuten, dass im Mutterland aller diplomatischen Kunst die geschickt getimten und gestalteten Bemühungen der Kontrahenten unabhängig von den sachlichen Differenzen zugleich mit Genugung und Respekt konstatiert worden sind. Dass natürlich auch das Entgegenkommen der Fünf in der Hauptsache, d. h. den Forderungen Frankreichs in bezug auf die Abstimmungsregeln zur Krisenüberwindung beitrug, versteht sich von selbst und bedarf keiner besonderen Ausführungen.

Im übrigen ist seit der Verabschiedung der EEA, in der das Entscheidungsverfahren im Rat novelliert worden ist, der Luxemburger Kompromiss nicht mehr von Bedeutung; auf dessen Regelungen wurde seitdem nicht mehr zurückgegriffen.

IV. Inkrementelles Herantasten und integrative Dynamik des Binnenmarktes

Der Europäischen Integration mangelte es von ihrem Beginn an, an einer gemeinsamen finanziellen Basis; in den Römischen Verträgen war lediglich eine Zollgemeinschaft festgelegt worden. Eine solche ist jedoch ohne eine gemeinsame Währung auf Dauer nicht geeignet, die integrierten Güter- und Faktormärkte eines Gemeinsamen Marktes adäquat zu bewältigen. Dass die integrativen Wirtschafts- und Finanzströme sowohl innerhalb der

46 Zum Wortlaut der Vereinbarung siehe: Die Ergebnisse der Luxemburger Gespräche über die EWG-Krise, Vereinbarungen der sechs Mitglieder der EWG vom 29. Januar 1966, in Europa Archiv 1966 Nr. 4, S.D85-86

Gemeinschaft als auch im globalen Austausch dennoch funktionsfähig blieben, war insoweit nur der Einbindung der Märkte in ein lange Zeit stabiles und dauerhaftes Weltwährungssystem zu verdanken.⁴⁷ Dieses konfigurierte sich zum einen aus der Europäischen Zahlungsunion, die 1955 vom Europäischen Währungsabkommen abgelöst wurde. Beide Vertragswerke waren zum anderen eingebettet in das seit 1944 die (westliche) Weltwirtschaft⁴⁸ bestimmende Bretton-Woods-Abkommen, welches über lange Strecken hinweg stabile und feste Wechselkurse im internationalen Finanzwesen sicherzustellen vermochte. Solange dies der Fall war, bewegte sich auch die monetäre Situation der Gemeinschaft in einigermaßen ruhigen Bahnen.

Schon am Ende der 60er Jahre zeichnete sich jedoch ab, das Bretton Woods den (gestiegenen) Anforderungen der immer stärker und intensiver weltweit operierenden Wirtschaftsströme nicht mehr gewachsen war. Insoweit ergab sich für die EWG die Notwendigkeit, über eine integrative Neuordnung der Währungen ihrer Mitgliedstaaten nachzudenken, wenn die Gemeinschaft ihrer Hauptintention entsprechend, weiterhin insbesondere wirtschaftlich reüssieren wollte. Dies umso mehr als der Gemeinsame Markt weitgehend auf der Stelle trat.⁴⁹

Dem entsprach die Gemeinschaft zumindest in der Weise, dass sie den luxemburgischen Außenminister Werner auf der Gipfelkonferenz von Den Haag im Dezember 1969 mit Erstellung eines Konzepts zur stufenweisen Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) beauftragte. Dieser ‚Werner-Plan‘ wurde 1970 vorgelegt und bereits im März 1971 vom Rat als Leitlinie der mittel- bis langfristigen wirtschaftlich-finanziellen In-

47 Vgl. hierzu Eichengreen, Barry: A more Perfect Union? The Logic of Economic Integration, in: Princetown Essay in International Finance, Princetown, 1966, pp. 247- 269

48 Die östliche Hemisphäre war wirtschaftlich an- und eingebunden an das von der Sowjet Union erfundene und dominierte COMECON-System, dessen Finanzstruktur von einer diametral entgegengesetzten Auffassung geprägt war und insoweit keinen Einfluss auf die monetären Entwicklungslinien der Gemeinschaft ausübte. Vgl. hierzu Pinder, John: Kann die Europäische Gemeinschaft eine Ostpolitik betreiben?, in: Europa Archiv, 1974, Nr. 4, S. 105-114

49 Bergstein, Fred C.: Die amerikanische Europa-Politik angesichts der Stagnation des Gemeinsamen Marktes, in Europa Archiv, 1974, Nr. 4, S. 118

tegration verabschiedet. Die Gemeinschaft hat also relativ rasch auf die Herausforderungen reagiert und Lösungen angestrebt. Während aber die Maßnahmen der ersten Stufe, d. h. eine Anzahl von Entscheidungen zur besseren währungspolitischen Zusammenarbeit⁵⁰ in die Wege geleitet wurden, sah sich der Ministerrat im Dezember 1973 nicht in der Lage, auf diesem Integrationsweg fortzuschreiten und in die Phase II des Werner-Plans einzusteigen. Damit war auch die dritte Stufe des Plans obsolet geworden und insgesamt der erste Anlauf zur WWU fehlgeschlagen. Ein Kernstück der europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik hatte sich als eine Fata Morgana jenseits des Horizonts der europäischen Wirklichkeit erwiesen.⁵¹

Im engeren Sinne sachlich maßgeblich für diese Entwicklung war neben den diversen Krisen der ‚Europäischen Währungsschlange‘, einem Wechselkursverbund der Mitgliedstaaten (und anderer europäischer Staaten), der faktisch den Werner-Plan flankierend abstützen sollte, dessen endgültiges Scheitern nach dem Ausscheren Frankreichs im Jahre 1974. Bereits vorher hatten zwei weitere Große, Italien und Großbritannien, den Währungsverbund verlassen.

Eigentlicher Grund war jedoch die im Zuge der erheblichen wirtschaftlichen Verwerfungen Mitte der 70er Jahre wieder zunehmende Tendenz, insbesondere der monetaristisch ausgerichteten Mitgliedstaaten, gemeinschaftliche Ziele aufzugeben und gemeinsame Instrumente nicht weiter zu entwickeln. Statt dessen wollten sie nationalstaatliche Lösungen für die Probleme finden. Unterwedde charakterisiert dies als mangelnden politischen Willen.⁵² Er weist aber auch zurecht darauf hin, dass dieser nicht willkürlich bedingt war, sondern aus den unüberbrückbaren Unterschieden in den nationalstaatlichen Strukturen im sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereich resultierte.⁵³ Daraus ergeben sich drei wichtige Schlussfolgerungen nicht nur für den Fehlschlag des Werner-Plans sondern auch für die anderen krisenhaften Zuspitzungen der Gemeinschaft/Union:

50 Vgl. hierzu Uterwedde, Frank: Die Europäische Gemeinschaft, Stillstand oder Fortschritt?, in Politik kurz und aktuell, Nr. 25, Berlin 1977, S. 23 f

51 Apel, Hans: Europa am Scheideweg, in: Europa Archiv 1974, Nr. 4, S. 99

52 Unterwedde, Frank, a.a.O., S. 31.

53 ebenda

- Historisch gewachsene nationale Traditionen und Verhaltensweisen lassen sich nicht so ohne weiteres konfliktfrei angleichen.
- Auch bei Einigung auf gemeinsame Ziele ist der innenpolitische Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten zu deren Umsetzung erforderlich.

Beides war offensichtlich in der Gemeinschaft noch nicht so weit gediehen, dass eine WWU tatsächlich Chancen auf eine Verwirklichung gehabt hätte.

Aus diesem Grunde begannen verantwortliche Politiker in einer Art inkrementellen Verfahren die WWU in partiellen kleinen Schritten von oben her zu entwickeln und aufzubauen.

Erster Schritt war das auf den Werner-Plan folgende Konzept eines Europäischen Währungssystems (EWS), welches vom Schmidt und Giscard d'Estaing initiiert, ab 1979 die wirtschaftlich-finanzielle Integration voranbringen sollte und das auch konnte. Zum einen beteiligten sich bis auf Großbritannien alle EWG-Staaten daran. Zum anderen wurde als gemeinsames Band eine Art Währung, der ECU, eingeführt. Die grundlegende Entscheidung für eine stabilitätsorientierte Weichenstellung Frankreichs vollzog dann aber Präsident Mitterrand; dadurch wurde im Gleichklang mit der Bundesrepublik die Grundlage für die monetäre Integration geschaffen.⁵⁴ Der Erfolg des Konzepts erwies sich nicht zuletzt in einer fast fünf Jahre andauernden Stabilität der Wechselkurse von 1987- 1992.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes Ende Dezember 1992 ging dann auch der zweite, erfolgreiche Ansatz für die Schaffung einer WWU einher und in den Maastrichter Verträgen wurde definitiv und verbindlich deren Verwirklichung fixiert. Hinzu kam, das nach Gründung der EU immer mehr Mitgliedstaaten sich auch dem Wechselkursmechanismus des EWS (EWS-WKM) anschlossen.

54 Ambrosi, Gerhard Michael: Währungskrisen als Wegbereiter der Europäischen Währungsunion, in: Kirt, Romain (Hrsg.): Die Europäische Union und ihre Krisen, a.a.O., S. 187

Schließlich erfolgte am 1. Januar 1999 die symbolträchtige Einführung des EURO als gemeinsamer europäischer Währung und am 1. Januar 2002 dessen Ausgabe als tatsächliches Zahlungsmittel an die Bürger der EU.

Auch wenn dieser nicht unbedingt geliebt wird und z.B. in Deutschland den Ruf eines TEURO hat, die Tatsache seiner Existenz ist eine der augenscheinlichsten Kristallisationspunkte für die Identifikation der Bürger mit der Union.

V. Politisch-rechtliche Winkelzüge und praktische Integrations-einbindung

Wie alle großen Entscheidungen der Gemeinschaft bzw. der Union konnten auch die Maastrichter Verträge nur in Kraft treten, wenn die Mitgliedstaaten „als die Herren der Verträge“ diesen zugestimmt hatten. Dies bedeutete zweierlei: Zum einen, dass die politischen Eliten in den jeweiligen Ratifizierungskörperschaften das Plazet erteilten. Zum anderen, dass dort, wo die Bevölkerung gemäß den nationalen Bestimmungen per Abstimmung, Befragung etc. in den Ratifizierungsprozess eingebunden war, die gefassten Beschlüsse, d.h. die Verträge in der jeweils erforderlichen Mehrheit mittrug. Eine aufeinander folgende Reihe von Ereignissen und Abläufen seit Beginn des Jahres 1992 ließ jedoch erkennen bzw. bewirkte, dass in den Mitgliedstaaten die Euroskeptiker und neonationale Strömungen an Boden gewannen.

Dazu gehörte vor allem, dass die viel zu optimistischen Prognosen des Cecchini-Berichts aus dem Jahre 1988 nicht eintrafen. Der in diesem vorausgesagte exorbitante Zuwachs beim Wirtschaftswachstum und vor allem auch in Bezug auf die Beschäftigungsquoten wurde durch die 1992 einsetzende tiefe Rezession faktisch nivelliert. Hinzu kam eine allgemein schlechte weltpolitische Stimmung und insbesondere der sicherheitspolitische Bereich spitzte sich krisenhaft zu: Der gewaltsame Zerfall Jugoslawiens mit den beginnenden Balkankriegen erschütterte Europa und erheischte von der Union eigentlich eine gemeinsame Reaktion. Der zweite Golfkrieg zeichnete sich am Horizont ab und brachte viele der Mitgliedstaaten in eine prekäre Situation. Einerseits mussten sie sich möglichst gemeinsam gegenüber den USA positionieren, andererseits standen die Regierungen unter

starkem Rechtfertigungsdruck gegenüber teilweise sehr einflussreichen Antikriegsbewegungen. Beiden außenpolitischen Anforderungen wurde die junge Union nur äußerst unzulänglich gerecht, so dass auch in dieser Hinsicht die Enttäuschung über das neue Gebilde in vielen Mitgliedstaaten, respektive deren Bevölkerungen an Boden gewann.

Soweit diese Entwicklung sich auf Länder bezog, in denen den politischen Repräsentanten der Zustimmungskart zu den Maastrichter Verträgen oblag, blieb diese relativ folgenlos für den Integrationsprozess. In allen diesen Fällen stimmten diese den Ergebnissen von Maastricht in mehr oder minder klarem Umfange zu, wenn auch in einigen dieser Länder, etwa Großbritannien und Deutschland, in weiten Kreisen der Bevölkerungen „fierce debates over (the) ratification“⁵⁵ einsetzten. Dort jedoch, wo die Verträge der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt wurden, setzte eine Entwicklung ein, die die EU an den Rand ihrer Kompensationsfähigkeit hinsichtlich der ablehnenden Voten in einem oder mehreren Mitgliedstaaten brachte. Die in diesen Staaten gegen Maastricht (und die EU überhaupt) opponierenden Kräfte, Bewegungen, Gruppierungen, aber auch politische Parteien etc. begannen mit massiven Kampagnen, die Ratifizierung zu bekämpfen. Diese bezog sich nicht nur auf die vielleicht wirklich kritikfähigen Aspekte der Verträge, sondern mobilisierte all die ‚uralten‘ Ressentiments, Abneigungen, diffusen Ängste, ja Aggressionen gegen den Moloch Brüssel und seine vorgebliche übermächtige Bürokratie sowie den damit einhergehenden Verlusten an nationaler Identität und Souveränität⁵⁶

Dies erkennend lehnten beispielsweise zwei der Großen, Deutschland und Großbritannien, die Durchführung von Referenden ab, weil Umfragen mit hoher Wahrscheinlichkeit ein negatives Votum erwarten ließen. Dagegen führte Frankreich eine Abstimmung durch, obwohl es wie auch Deutschland und Großbritannien von seiner Rechtsordnung her nicht dazu verpflichtet war. Welche innenpolitischen Gründe auch immer Mitterand dazu bewogen hatten – das Ergebnis ernüchterte die Optimisten und löste in der

55 Moravcsik, Andrew: Idealism and Interest in the European Community. The Case of the French Referendum, in: French Politics and Society, Vol. 11, Nr. 1/1993, p. 3

56 Deppe, Frank: Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Union, in Kirt, Romain (Hrsg.): Die Europäische Union und ihre Krisen, a.a.O., S. 210

Wartesaal oder Intensivstation?

Union einen Schock aus. Lediglich 50.8 Prozent der Wähler votierten im September 1992 für die Ratifizierung; die Wahlbeteiligung betrug nur 67 Prozent. Trotz dieser Zustimmung wurde dem europäischen Projekt schon durch Frankreich ein schwerer Schlag versetzt.

Während aber Frankreich gerade noch so die Zustimmung erreichte, führte das Ergebnis des Referendums in Dänemark, im Juni zuvor, zu einer – wenn auch nur vorübergehenden – Blockade des Post-Maastricht-Prozesses und damit der Integration selbst. 50.7 Prozent der Dänen hatten gegen den Vertrag über eine Europäische Union gestimmt und die Folgerungen aus Maastricht damit für ihr Land abgelehnt.

Wie sollte, wie konnte die Union darauf reagieren? Mit der Ablehnung war der Maastrichter Vertrag faktisch gescheitert. Die Lösung ergab sich praktisch nur aus einer Wiederholung bzw. Neuansetzung der Befragung. Weder in den EUV noch in der dänischen Verfassung war aber für dieses Prozedere eine Rechtsgrundlage gegeben, es musste also rechtliches Neuland zur Realisierung dieses wichtigen Vertragswerkes betreten werden. D.h., im Wege der praktischen Rechtsfortbildung musste für Dänemark eine Brücke zur Doch-noch-Ratifizierung von Maastricht gebaut werden.

Das geschah dann wie folgt: Auf Seiten der Union wurde das erste Referendum faktisch als eine Art Zwischenverfahren auf dem Weg zu einer endgültigen Entscheidung behandelt; dadurch eröffnete man Dänemark die Möglichkeit, ein zweites Referendum anzusetzen. Gleichzeitig wurde Dänemark in intensiven Sondierungsgesprächen eine Opting-out-Klausel in den Bereichen zugestanden, die als Hauptkritikpunkte zum ersten, negativen, Ergebnis geführt hatten. Insoweit ‚akzeptierte‘ dann der Europäische Rat auf dem Gipfel in Edinburgh im Dezember 1992 den Wunsch Dänemarks, nicht an der einheitlichen Währung und nicht an der GASP der Union teilzunehmen.

Dieser Sonderstatus trug dann maßgeblich dazu bei, dass das zweite, im Mai 1993 durchgeführte Referendum, erfolgreich verlief; 56,8 Prozent der Dänen waren jetzt bereit, Maastricht zu akzeptieren.⁵⁷

Nachdem bereits vorher alle anderen Mitgliedstaaten das Ratifizierungsverfahren zustimmend beendet hatten, konnte der Vertrag von Maastricht am 1. November 1993 in Kraft gesetzt werden. Je nach Standpunkt waren also juristisch zumindest bedenkliche Operationen erforderlich oder wurden diese als nützlich und förderlich angewendet, um einen drohenden Stillstand der Integration zu umgehen.

Die alternative Verfahrensweise, die im Völkervertragsrecht teilweise Anwendung findet und die den Ausschluss eines nachhaltig agierenden Vertragsstörers nach sich zieht,⁵⁸ wäre hier nicht möglich gewesen. Die Verträge enthielten damals (noch) keine Regelung, die den Ausschluss eines ganz gleich aus welchen Gründen auch immer erlaubt hätte. Gleiches galt für die dritte theoretisch denkbare Variante, den Austritt aus der Union.

Das praktizierte Verfahren war also sowohl das einzig gangbare, wie auch letztlich erfolgreiche, um den Fortgang der Europäischen Integration offen zu halten.

Zusammenfassend ist Ludger Kühnhardt zuzustimmen, wenn er aus all den historischen Krisenbewältigungsvarianten eine allgemein verbindliche Schlussfolgerung nicht erkennen kann.⁵⁹ Nichtsdestotrotz lassen sich aus den einzelnen Ereignissen interessante Aspekte herausfiltern, die zeitnah interpretiert auf die diversen Lösungsvorschläge übertragen und angewandt werden können. Mit ihrer Hilfe ist es u. U. möglich, den gegenwärtigen Verfassungsstillstand zu überwinden.

57 Zu den empirischen Daten und zu den Beweggründen der Wähler beim Referendum vgl. Franklin, Mark N./ van Eijk, Cees/ Marsh, Micheal: Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the wake of Maastricht, in: Haywar, Jack (ed.): The crises of the representation in Europe, London, 1995, p 101-117

58 Vgl. Art. 6 Charta der Vereinten Nationen

59 Kühnhardt, Ludger: Totgesagte leben länger. Die Union ist aus der Krise entstanden und an Krisen gewachsen, in: Rheinischer Merkur Nr. 51/52 vom 18. 12 2003, S. 1

B Lösungsansätze für die gegenwärtige Krise

In einem letzten Schritt sollen die Lösungsmöglichkeiten in der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion untersucht werden. Dabei werden zunächst die aktuell propagierten/ diskutierten Ansätze, Neuer Konvent, Kreation eines Kerneropa, bzw. einer Pioniergruppe, Pressionen für die Verweigerer, i. V. m. den Lehren aus den traditionellen Krisenbewältigungs-Varianten dargestellt und auf ihre Plausibilität bzw. Erfolgswahrscheinlichkeit hin zu analysieren sein. Ganz am Ende sollen die Erfolgsaussichten der irischen und ggf. der niederländischen Ratspräsidentschaft als Vermittler stehen.

I. Neuer Konvent

Von den zur Sprache gebrachten Lösungsansätzen kommt die Idee, einen neuen Konvent einzuberufen, wohl am wenigsten in Frage.

Zum einen stellt die Konventsmethode wie o. herausgearbeitet nicht unbedingt das für die Schaffung einer EU-Verfassung ideale Verfahren dar. Auch ein neuer Konvent kann keine wirkliche Garantie dafür bieten, dass die zentralen Hauptstreitpunkte einer Lösung zugeführt werden (können). Zum anderen steht der damit verbundene Aufwand in keiner Relation zu dem erhofften Nutzen. Wenn wie glaubhaft versichert wird, bereits über 90 Prozent der Bestimmungen des Verf. Vertrages Konsens gefunden haben, ist es kaum sinnvoll, den organisatorischen und personellen Aufwand eines Konventsbetriebs zu reaktivieren. Hinzu kommt die quantitative Problematik: Es ist schlechterdings nicht vorstellbar, dass sich erneut über 100 Konventsangehörige wieder an einem Konventsort versammeln. Und ein ‚verkleinerter‘ Konvent, d. h. die erhebliche Reduzierung der Teilnehmerzahl, würde höchstwahrscheinlich schon erheblich Kontroversen über die dann von welcher Organisation in welche (Teil)gremien des neuen Konvents zu entsendenden Personenkreise auslösen. Bis diese Fragen entschieden wären, würde das, dem üblichen Tempo von Entscheidungen auf EU-Ebene entsprechend, lange, – zu lange dauern. Ein insofern vielleicht erst im nächsten (oder übernächsten) Jahr verabschiedeter Verfassungsvertrag wird – so die überwiegende Meinung vieler Experten – regelrecht versanden.

Diese Einschätzung ergibt sich im übrigen aus einem Vergleich mit zwei historischen Krisen: Die mit den Fouchet-Plänen 1962 gescheiterte politi-

sche Integration Westeuropa konnte eigentlich erst mit der EEA 1987 wiederbelebt und mit der Konzeption der EU Ende der 80er Jahre in Angriff genommen werden. Und die zu Beginn der 70er Jahre fehlgeschlagene WWU nahm erst mit den Maastrichter Verträgen 1992/93 tatsächlich Gestalt an.

II. Drohkulissen und/oder finanzielle Pressionen

Im Vorfeld der IGC wurde von deutscher Seite die Konnexität eines entsprechenden Abstimmungsverhaltens und der finanziellen Alimentierung aus Brüssel betont. Die unmissverständliche Warnung richtete sich an Spanien und Polen⁶⁰ als potentielle Verfassungsverhinderer oder –störer. Unmittelbar nach dem Ende des IGC-Gipfels wiederholte die französische Seite dieses Postulat. Seitdem sind besonders die bevorstehenden Finanzverhandlungen der EU als Drohgebäude instrumentalisiert worden.

Ob diese ‚Methode‘ eine brauchbare Lösung der Verfassungsproblematik intendiert, ist mehr als fraglich.

Zunächst ist hierfür keine ausreichende Rechtsgrundlage ersichtlich. Weder die Verträge noch die Finanzordnung der Gemeinschaft bzw. der Union enthält eine Norm, die eine derartige Sanktionierung zulässt. D.h. ein Mittelentzug bzw. eine Mittelsperrung oder -vorenthaltung aus dem Etat der EG gegenüber einem Mitgliedstaat wegen unbotmäßiger Abstimmung wäre schlicht rechtswidrig. Auch die verdeckte Pression, d. h., eine entsprechende Handlungsweise der Union ohne Nennung dieses Grundes, wäre in höchstem Maße fraglich; eine Klage dagegen vor dem EuGH hätte große Aussichten auf Erfolg. Es wird sich zeigen müssen, ob sich die Adressaten dieser Pressionsversuche diesen Einschüchterungsversuchen unterwerfen. Insbesondere im Falle Polens kann dies füglich bezweifelt werden. Bereits bei der von Frankreich gerügten Unterstützung der US-Administration in der Irak-Krise im Frühjahr 2003 zeigte sich Polen unbeeindruckt von Drohgebärden seitens Frankreichs und Deutschlands und behauptete seine Position. Die Warnungen damals verpufften genauso wirkungslos wie vor dem Gipfel in Brüssel.

60 Vgl. Hagelüken, Alexander: Kampf um die Kasse in der Union droht neuer Streit um das Geld, in: SZ vom 15. 12. 03, S.5

Für Polen handelt es sich bei der Verfassungsproblematik, bzw. bei der Entscheidung „nachgeben oder nicht“, nach Ansicht von Verheugen um eine Frage des polnischen Selbstverständnisses und der Ehre.⁶¹

Schließlich ist der politische Schaden, der mit einer Sanktionierung einherginge, zu bedenken. Das Gefügig-Machen eines Mitgliedstaats mittels finanzieller Nötigung oder auch schon der Versuch dazu, würde das Selbstverständnis der Gemeinschaft als offenen und liberalen Zusammenschluss von Staaten und seine insoweit bestehende Reputation in einer Weise schädigen, die in keinem Verhältnis zum Nutzen stünde. Dieser Lösungsweg scheidet also ebenso wie der erste aus.

III. Kerneuropa – Pioniergruppenmodell

Mit der Propagierung eines Kerneuropas hat faktisch das Konzept eines Europas der „zwei (oder auch mehr) Geschwindigkeiten“⁶² neue Beachtung gefunden. Deutschland und Frankreich haben diese Vorstellung gegen Ende der IGC als mögliche Ersatzlösung für eine nicht verfasste bzw. ‚verfassbare‘ Union lanciert. Obwohl von verschiedenen Seiten dagegen opponiert worden ist⁶³, erscheint es sinnvoll, dieses Alternativ-Modell näher zu betrachten. Zum einen stehen mit die beiden mächtigsten Mitgliedstaaten der EU dahinter, zum anderen hat Brüssel gezeigt, dass eine Union der 25 wohl zu heterogen geworden ist, um für alle Mitgliedstaaten das gleiche Integrationstempo einschlagen zu können. Da auch ein Scheitern der Ver-

61 Verheugen, Günter: Interview im DLF am 16. 12. 04

62 Das Konzept war zu Beginn der 90er Jahre von den beiden Unionspolitikern Schäuble und Lamers entwickelt und als alternative Möglichkeit der weiteren Integration zur Diskussion gestellt worden.

63 Das Svenska Dagbladet erkennt darin nur eine Phantasie von Frankreich und Deutschland; vgl. Svenska Dagbladet vom 14.12. 03, S. 3, Werner Hoyer sieht in einem Europa der zwei Geschwindigkeiten den Startschuss zu einer weiteren Desintegration Europas, vgl.: Es fehlt am Europäischen Geist, Interview mit Werner Hoyer im DLF vom 12. 12 03;
http://www.d.radio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/221429/ Für Jean Claude-Juncker ist dieses Modell nur dann vorstellbar, wenn alle Gründerstaaten der Gemeinschaft daran beteiligt sind.; vgl.: Juncker sieht EU in der Krise, Interview mit dem DLF am 15. 12. 03;
http://www.d.radio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/221573/

fassung nicht ganz auszuschließen ist, gibt auch dieser Umstand Anlass, über alternative Ansätze nachzudenken.

Zunächst: Das Szenario eines avantgardistischen Vorneweg-Marschierens ist kein völlig neues Konstrukt für die Union. Bereits das Schengener Abkommen oder die Opting-out-Regelungen bei der Einführung des EURO gehen einen entsprechenden Weg. Die Vorstellung eines Kerneuropas, eines Gravitationszentrums, bzw. einer Avantgarde- oder Pioniergruppe hat längst in Europa Fuß gefasst⁶⁴

Wie könnte also ein Europa der zwei Geschwindigkeiten bzw. das Kerneuropa praktisch aussehen? Als eine Variante könnte eine Art verstärkter Zusammenarbeit (VZ) wie in Art 43ff. EUV in Frage kommen. Bisher sind zwar bei dieser einige Politikfelder ausgeklammert, aber bei entsprechendem Willen ließe sich dieses Manko sicher überwinden, die VZ wäre also schon im Rahmen der bestehenden Verträge als Ersatzlösung vorstellbar.

Als zweite Variante ist eine sog. differenzierte Integration, d.h. eine in unterschiedlichen Konstellationen betriebene Integrationspolitik⁶⁵ denkbar

Die erste Konstellation enthält eine Kooperation ohne erkennbare Struktur. Je nach Interessenslage mindesten zweier Mitgliedstaaten können sich (unterschiedliche) Koalitionen in verschiedenen Politikbereichen konstituieren.

In der zweiten Konstellation bildet sich eine (feste/permanente) Struktur entsprechend konkreter immer wieder zu bearbeitender Politikfelder heraus; innerhalb dieser agieren die beteiligten Mitgliedstaaten gemeinsam.

In der dritten Konstellation bilden die Mitglieder die Struktur. Den Kern bilden die EU-Staaten, die in allen Politikbereichen zusammenarbeiten (wollen); den anderen steht es sukzessive offen, sich an den Aktivitäten der Kernstaaten von Fall zu Fall zu beteiligen.

64 Neuss, Beate: Die Krise als Durchbruch. Die EU zwischen Vertragsreform und Verfassungsentwurf, in: Internationale Politik, Januar 2000, Nr1, 57. Jahrg., S. 15f.

65 Vgl. Oswald, Bernd, Wie das Europa der zwei Geschwindigkeiten funktionieren kann, <http://ssl.sueddeutsche.de/ausland/schwerpunkt> vom 11. 3. 04, S. 1-2

Das Geschwindigkeiten- bzw. Kernstaaten-Modell erinnert in seinem Lösungsansatz an das bei der EVG-Krise benutzte Krisenmanagement. Hier wie da wird den Mitgliedstaaten statt ihnen eine (noch) nicht gewollte Integrationsform zuzumuten, ein gangbares Alternativ-Konzept eröffnet. Es wäre zudem wie das Alternativmodell zur EVG sowohl für die (enttäuschte) Avantgarde wie auch die zögerliche Nachhut attraktiv. Erstere könnte zügig auf dem Weg einer schnelleren und intensiveren Integration voranschreiten, während die anderen nicht gezwungen sind, jeden dieser 'schnellen Schritte' mitzumachen. Insoweit könnten sich beide Seiten auch als ‚Gewinner‘ empfinden.

Letzteres allerdings nur, wenn sich im Zuge der Umsetzung des Modells nicht ein Europa der ersten und ein Europa der zweiten Klasse herausbildet. Ersteres umfasst die in den Kern integrierten Mitgliedstaaten, die anderen bilden die zweite Klasse. Das ist der größte Unsicherheitsfaktor des Modells, denn noch ist nicht ganz klar, ob und wie diese Klassenbildung zu umgehen wäre.

IV. Annahme des Verfassungsvertrags

Die optimale Lösung oder auch der Königsweg im Verfassungsstreit ist natürlich die Annahme des Verfassungsvertrages. Erst dann haben sich zunächst der mit dem Konvent verbundene enorme Einsatz an bedeutenden personellen und sachlichen Kapazitäten der Union und der Mitgliedstaaten wirklich gerechtfertigt.

Die Frage, wie sich dieser Verfassungsvertrag doch noch realisieren lässt, ist also schon insoweit von großer Bedeutung.

Zwei Aspekte sind hierbei von besonderem Gewicht:

Erstens: Wie können oder sollen die Vermittlungsbemühungen ausgestaltet und vorgetragen werden, um die Kontrahenten kompromissbereit zu machen.

Zweitens: Welche sachlich-inhaltliche Komponenten muss ein Lösungsvorschlag enthalten, so dass er für beide Seiten ohne Reputationsverlust annehmbar wird. Etwas weniger gewichtig ist dagegen die Frage, in welcher Zeit bzw. bis zu welchem Zeitpunkt der Verfassungsvertrag umgesetzt

werden muss, auf dass er nicht versandet, wie beispielweise die WWU zu Beginn der 70er Jahre.

In streitigen Angelegenheiten des Rats, bzw. der Mitgliedstaaten untereinander kommt vorrangig der/den Ratspräsidentschaft(en) ein wichtiger Part zu. Auch wenn die italienische in dieser Hinsicht wenig erfolgreich war⁶⁶, richten sich die Erwartungen jetzt auf die Vermittlungsfähigkeit der irischen Präsidentschaft. Es entspricht dem Wesen der irischen Diplomatie, in leisen unauffälligen Sondierungen die Kompromissbereitschaft der Kontrahenten auszuloten und erst dann zu Gesprächen einzuladen, wenn eine unterschriftsreife Fassung des strittigen Gegenstandes vorliegt. Gerade dem insoweit hier hauptverantwortlichen irischen Ministerpräsidenten Ahern sollte diese Art von Verhandlung liegen; seine Erfolge bei der Ausgleichsuche in der ungleich komplizierteren Nordirlandproblematik prädestinieren ihn dazu, auch im Verfassungskonflikt erfolgreich zu sein.

Von den inzwischen etwa ein Dutzend möglichen Modellen, die sich entweder auf Veränderungen der Zahlen oder auf prozedurale Einigungen, wie man überhaupt in der Sache vorgehen wird, beziehen⁶⁷ könnte der von Deutschland lancierte Kompromiss am aussichtsreichsten sein. Mit der darin enthaltenen Formel $55 + 55$ ⁶⁸ würden sowohl die Interessen der Nizza-Veränderer wie auch die der Nizza-Bewahrer adäquat berücksichtigt. Sie würde zum einen die Blockademöglichkeiten der drei größten Mitgliedstaaten erschweren, da Frankreich, Deutschland und Großbritannien zusammen nur 44 Prozent der EU-Bevölkerung zu ihren Gunsten reklamieren könnten. Auf der anderen Seite wären nach dem 2007 zu erwartendem Beitritt von Rumänien und Bulgarien nicht wie nach dem Konventsentwurf⁶⁹ vierzehn, sondern mindestens fünfzehn (von dann 27) Staaten für einen Mehrheitsbeschluss erforderlich.

66 Vgl. Kritik an italienischer Ratspräsidentschaft; Interview mit MdEP Monica Frassoni im DLF am 6. 3. 04; www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/221482/

67 Günter Verheugen im Interview mit dem DLF vom 11. 3. 04, http://www.d.radio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/24624242

68 Vgl. Einigung rückt näher, Zuversicht nach deutschem Vorschlag im EU-Verfassungsstreit, in: FAZ vom 10. 3. 03, S. 2

69 Vgl. Art. I-24 , Abs.1 Verf.Vertrag

Wartesaal oder Intensivstation?

Hinsichtlich der Annahme des Modells durch Spanien richten sich die Erwartungen auf die geänderte Haltung dort, d.h. auf die europapolitische Einstellung der neuen sozialdemokratischen Administration. Der designierte Ministerpräsident José L. R. Zapatero hat deutlich zu erkennen gegeben, dass er das unter der letzten Regierung eigenwillige Verhalten Spaniens gegenüber der EU zu revidieren gedenkt. Spanien werde jetzt wieder „an vorderster Linie des europäischen Aufbaus“ stehen; es optiere jetzt (wieder) für das vom Konvent vorgeschlagene System der doppelten Mehrheiten⁷⁰ Gleichzeitig sollen die freundschaftlichen Beziehungen zu Deutschland und Frankreich wieder hergestellt werden.

So gesehen ist es nunmehr an Polen, im Verfassungsstreit einzulenken, damit der Verfassungsvertrag vom EU-Gipfel angenommen werden kann.

Um dieses Modell den Polen aber zu vermitteln, wird es darauf ankommen, ihnen zu verdeutlichen, dass „innerhalb des Systems der Europäischen Union ein Kompromiss kein Zeichen von Schwäche oder Vaterlandsverrat ist, sondern ein Zeichen von politischer Reife“.⁷¹ Dies könnte beispielsweise eine Aufgabe der politischen Parteien in Deutschland und Polen sein. Ähnlich wie die Christdemokraten in Deutschland und Frankreich einen hohen Beitrag zur Entschärfung und Lösung der EVG-Krise – siehe oben – beigetragen haben, könnten sich u. a. sozialdemokratische Repräsentanten aus Deutschland an ihre polnischen Pendanten wenden und christdemokratische Mandatsträger⁷² sich mit ihren Kollegen auf polnischer Seite ins Benehmen setzen. Auf diese Weise könnte es gelingen, den enormen innenpolitischen Druck, unter dem Polens Ministerpräsident Miller bei seiner Entscheidung in Brüssel stand und der in nicht geringem Maße zu seiner Haltung beigetragen hat⁷³, zu mindern. Die Parteien könnten damit aber auch

70 Siehe hierzu FAZ vom 16. 3. 04 , S. 5 (vgl. auch S. 1 u. 3 ebenda)

71 Verheugen, vgl. Fussn. Nr. 66

72 Auch die Unionsparteien haben mit ihrer kompromisslosen Anti-Nizza-Haltung dazu beigetragen, dass Schröder in Brüssel auf seiner Position beharrte; vgl. FAZ vom 15.12. 03, S. 7

73 Siehe hierzu: Beifall für den Erfolg Millers, in: FAZ vom 15. 12. 03, S. 6

dazu beitragen, dass der ‚Europäische Geist‘ dessen gegenwärtiges Fehlen von Ludger Kühnhardt zu recht moniert wird,⁷⁴ neu belebt werden kann.

Wenn dies gelingt, und wenn sich die Erwartungen im Hinblick auf Spanien erfüllen, könnte die entscheidende Kontroverse im Verfassungsstreit überwunden werden. Das böte dann auch gute Voraussetzungen dafür, dass die anderen, noch nicht endgültig entschiedenen Verfassungsbestimmungen, etwa die Frage der Kommissionsbesetzung im Weg des ‚Rüttelprinzips‘ bei einem neuen Gipfel angenommen und insgesamt der Verfassungsvertrag auf den Weg zur Ratifizierung gebracht werden kann.

Nach deren erfolgreichen Abschluss bekäme die Union (endlich) eine alles überwölbende Rechtsordnung als Ausdruck einer neuen Stufe auf dem Weg zur Vollendung der Integration. Darüber hinaus würde die Frage nach der *finalité de l’Europe* ein Stück mehr beantwortet sein.

74 Kühnhardt, Ludger a.a.O.

ZEI DISCUSSION PAPER: Bisher erschienen / Already published:

- C 1 (1998) Frank Ronge (Hrsg.)
Die baltischen Staaten auf dem Weg in die Europäische Union
- C 2 (1998) Gabor Erdödy
Die Problematik der europäischen Orientierung Ungarns
- C 3 (1998) Stephan Kux
Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?
- C 4 (1998) Guido Lenzi
The WEU between NATO and EU
- C 5 (1998) Andreas Beierwaltes
Sprachenvielfalt in der EU – Grenze einer Demokratisierung Europas?
- C 6 (1998) Jerzy Buzek
Poland's Future in a United Europe
- C 7 (1998) Doug Henderson
The British Presidency of the EU and British European Policy
- C 8 (1998) Simon Upton
Europe and Globalisation on the Threshold of the 21st Century.
A New Zealand Perspective
- C 9 (1998) Thanos Veremis
Greece, the Balkans and the European Union
- C 10 (1998) Zoran Djindjic
Serbiens Zukunft in Europa
- C 11 (1998) Marcus Höreth
The Trilemma of Legitimacy. Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy
- C 12 (1998) Saadollah Ghaussy
Japan and the European Union
- C 13 (1998) Walter Schweidler
Bioethische Konflikte und ihre politische Regelung in Europa
- C 14 (1998) Wolfgang Ischinger
Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Amsterdam
- C 15 (1998) Kant K. Bhargava
EU – SAARC: Comparisons and Prospects of Cooperation
- C 16 (1998) Anthony J. Nicholls
Die deutsch-britischen Beziehungen: Ein hoffnungsloser Fall?
- C 17 (1998) Nikolaj Petersen
The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam
- C 18 (1998) Aschot L. Manutscharjan
Der Konflikt um Berg-Karabach: Grundproblematik und Lösungsperspektiven
- C 19 (1998) Stefan Fröhlich
Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO
- C 20 (1998) Tönis Lukas
Estland auf dem Weg aus der totalitären Vergangenheit zurück nach Europa
- C 21 (1998) Wim F. van Eekelen
Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU
- C 22 (1998) Ludger Kühnhardt
Europa in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts.
- C 23 (1998) Marco Bifulco
In Search of an Identity for Europe
- C 24 (1998) Zbigniew Czachór
Ist Polen reif für die Europäische Union?
- C 25 (1998) Avi Primor
Der Friedensprozeß im Nahen Osten und die Rolle der Europäischen Union
- C 26 (1998) Igor Leshoukov
Beyond Satisfaction: Russia's Perspectives on European Integration
- C 27 (1998) Dirk Rohtus
Die belgische „Nationalitätenfrage“ als Herausforderung für Europa

- C 28 (1998) Jürgen Rüttgers
Europa – Erbe und Auftrag
- C 29 (1999) Murat T. Laumulin
Die EU als Modell für die zentralasiatische Integration?
- C 30 (1999) Valdas Adamkus
Europe as Unfinished Business: The Role of Lithuania
in the 21st Century's Continent
- C 31 (1999) Ivo Samson
Der widerspruchsvolle Weg der Slowakei in die EU.
- C 32 (1999) Rudolf Hrbek / Jean-Paul Picaper / Arto Mansala
Deutschland und Europa. Positionen, Perzeptionen, Perspektiven
- C 33 (1999) Dietrich von Kyaw
Prioritäten der deutschen EU-Präsidentschaft unter Berücksichtigung des
Europäischen Rates in Wien
- C 34 (1999) Hagen Schulze
Die Identität Europas und die Wiederkehr der Antike
- C 35 (1999) Günter Verheugen
Germany and the EU Council Presidency
- C 36 (1999) Friedbert Pflüger
Europas globale Verantwortung – Die Selbstbehauptung der alten Welt
- C 37 (1999) José María Gil-Robles
Der Vertrag von Amsterdam: Herausforderung für die Europäische Union
- C 38 (1999) Peter Wittschorek
Präsidentenwahlen in Kasachstan 1999
- C 39 (1999) Anatolij Ponomarenko
Die europäische Orientierung der Ukraine
- C 40 (1999) Eduard Kukan
The Slovak Republic on its Way into the European Union
- C 41 (1999) Ludger Kühnhardt
Europa auf der Suche nach einer neuen geistigen Gestalt
- C 42 (1999) Simon Green
Ausländer, Einbürgerung und Integration: Zukunftsperspektive der
europäischen Unionsbürgerschaft?
- C 43 (1999) Ljerka Mintas Hodak
Activities of the Government of the Republic of Croatia in the Process of
European Integration
- C 44 (1999) Wolfgang Schäuble
Unsere Verantwortung für Europa
- C 45 (1999) Eric Richard Staal
European Monetary Union: The German Political-Economic Trilemma
- C 46 (1999) Marek J. Siemek
Demokratie und Philosophie
- C 47 (1999) Ioannis Kasoulides
Cyprus and its Accession to the European Union
- C 48 (1999) Wolfgang Clement
Perspektiven nordrhein-westfälischer Europapolitik
- C 49 (1999) Volker Steinkamp
Die Europa-Debatte deutscher und französischer Intellektueller nach dem
Ersten Weltkrieg
- C 50 (1999) Daniel Tarschys
50 Jahre Europarat
- C 51 (1999) Marcin Zaborowski
Poland, Germany and EU Enlargement
- C 52 (1999) Romain Kirt
Kleinstaat und Nationalstaat im Zeitalter der Globalisierung
- C 53 (1999) Ludger Kühnhardt
Die Zukunft des europäischen Einigungsgedankens

- C 54 (1999) Lothar Rühl
Conditions and options for an autonomous „Common European Policy on Security and Defence“ in and by the European Union in the post-Amsterdam perspective opened at Cologne in June 1999
- C 55 (1999) Marcus Wenig (Hrsg.)
Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit in Europa am Beispiel Deutschland - Slowakei
- C 56 (1999) Rafael Biermann
The Stability Pact for South Eastern Europe - potential, problems and perspectives
- C 57 (1999) Eva Slivková
Slovakia's Response on the Regular Report from the European Commission on Progress towards Accession
- C 58 (1999) Marcus Wenig (Ed.)
A Pledge for an Early Opening of EU-Accession Negotiations
- C 59 (1999) Ivo Sanader
Croatia's Course of Action to Achieve EU Membership
- C 60 (2000) Ludger Kühnhardt
Europas Identität und die Kraft des Christentums
- C 61 (2000) Kai Hafez
The West and Islam in the Mass Media
- C 62 (2000) Sylvie Goulard
Französische Europapolitik und öffentliche Debatte in Frankreich
- C 63 (2000) Elizabeth Meehan
Citizenship and the European Union
- C 64 (2000) Günter Joetze
The European Security Landscape after Kosovo
- C 65 (2000) Lutz Rathenow
Vom DDR-Bürger zum EU-Bürger
- C 66 (2000) Panos Kazakos
Stabilisierung ohne Reform
- C 67 (2000) Marten van Heuven
Where will NATO be ten years from now ?
- C 68 (2000) Carlo Masala
Die Euro-Mediterrane Partnerschaft
- C 69 (2000) Weltachsen 2000/World Axes 2000. A documentation
- C 70 (2000) Gert Maichel
Mittel-/Osteuropa: Warum engagieren sich deutsche Unternehmen?
- C 71 (2000) Marcus Wenig (Hrsg.)
Die Bürgergesellschaft als ein Motor der europäischen Integration
- C 72 (2000) Ludger Kühnhardt/Henri Ménudier/Janusz Reiter
Das Weimarer Dreieck
- C 73 (2000) Ramiro Xavier Vera-Fluixa
Regionalbildungsansätze in Lateinamerika und ihr Vergleich mit der Europäischen Union
- C 74 (2000) Xuewu Gu (Hrsg.)
Europa und Asien: Chancen für einen interkulturellen Dialog?
- C 75 (2000) Stephen C. Calleya
Is the Barcelona Process working?
- C 76 (2000) Ákos Kengyel
The EU's Regional Policy and its extension to the new members
- C 77 (2000) Gudmundur H. Frimannsson
Civic Education in Europe: Some General Principles
- C 78 (2000) Marcus Höreth
Stille Revolution im Namen des Rechts?
- C 79 (2000) Franz-Joseph Meiers
Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) oder Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP)?

- C 80 (2000) Gennady Fedorov
Kaliningrad Alternatives Today
- C 81 (2001) Ann Mettler
From Junior Partner to Global Player: The New Transatlantic Agenda and Joint Action Plan
- C 82 (2001) Emil Minchev
Southeastern Europe at the beginning of the 21st century
- C 83 (2001) Lothar Rühl
Structures, possibilities and limits of European crisis reaction forces for conflict prevention and resolution
- C 84 (2001) Viviane Reding
Die Rolle der EG bei der Entwicklung Europas von der Industriegesellschaft zur Wissens- und Informationsgesellschaft
- C 85 (2001) Ludger Kühnhardt
Towards Europe 2007. Identity, Institution–Building and the Constitution of Europe
- C 86 (2001) Janusz Bugajski
Facing the Future: The Balkans to the Year 2010
- C 87 (2001) Frank Ronge / Susannah Simon (eds.)
Multiculturalism and Ethnic Minorities in Europe
- C 88 (2001) Ralf Elm
Notwendigkeit, Aufgaben und Ansätze einer interkulturellen Philosophie
- C 89 (2001) Tapio Raunio / Matti Wiberg
The Big Leap to the West: The Impact of EU on the Finnish Political System
- C 90 (2001) Valérie Guérin-Sendelbach (Hrsg.)
Interkulturelle Kommunikation in der deutsch-französischen Wirtschaftskooperation
- C 91 (2001) Jörg Monar
EU Justice and Home Affairs and the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies
- C 92 (2001) Michael Gehler
Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich
- C 93 (2001) Georg Michels
Europa im Kopf – Von Bildern, Klischees und Konflikten
- C 94 (2001) Marcus Höreth
The European Commission's White Paper Governance: A 'Tool-Kit' for closing the legitimacy gap of EU policymaking?
- C 95 (2001) Jürgen Rüländ
ASEAN and the European Union: A Bumpy Interregional Relationship
- C 96 (2001) Bo Bjurulf
How did Sweden Manage the European Union?
- C 97 (2001) Biomedizin und Menschenwürde.
Stellungnahmen von Ulrich Eibach, Santiago Ewig, Sabina Laetitia Kowalewski, Volker Herzog, Gerhard Höver, Thomas Sören Hoffmann und Ludger Kühnhardt
- C 98 (2002) Lutz Käppel
Das Modernitätspotential der alten Sprachen und ihre Bedeutung für die Identität Europas
- C 99 (2002) Vaira Vike-Freiberga
Republik Lettland und das Land Nordrhein-Westfalen – Partner in einem vereinten Europa
- C 100 (2002) Janusz Musial
Periodische Arbeitsmigration aus Polen (Raum Opatów) nach Deutschland. Ein Testfall für die Erwerbswanderungen nach der Osterweiterung?
- C 101 (2002) Felix Maier (Hrsg.)
Managing asymmetric interdependencies within the Euro-Mediterranean Partnership.
- C 102 (2002) Hendrik Vos
The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken
- C 103 (2002) Helmut Kohl
Der EURO und die Zukunft Europas

- C 104 (2002) Ludger Kühnhardt
The Lakes of Europe
- C 105 (2002) Katharina von Schnurbein
Der tschechische EU-Beitritt: Politischer Prozeß wider die öffentliche Meinung
- C 106 (2002) Andrew Dennison
Shades of Multilateralism. U.S. Perspectives on Europe's Role in the War on Terrorism
- C 107 (2002) Boris Hajoš et.al.
The Future of the European Integration Process: Ideas and Concepts of Candidate Countries
- C 108 (2002) Hans von der Groeben
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 109 (2002) Emil Mintchev /Klaus Büniger
A Sustained Economic Revival in Kosovo. Need for a Liberal Concept
- C 110 (2002) Michael Lochmann
Die Türkei im Spannungsfeld zwischen Schwarzmeer-Kooperation und Europäischer Union
- C 111 (2002) Indra de Soysa / Peter Zervakis (eds.)
Does Culture Matter? The Relevance of Culture in Politics and Governance in the Euro-Mediterranean Zone
- C 112 (2002) José Manuel Martínez Sierra
The Spanish Presidency. Buying more than it can choose?
- C 113 (2002) Winfried Loth
Europäische Identität in historischer Perspektive
- C 114 (2002) Hansjörg Eiff
Serbien – zwei Jahre nach Milosevics Sturz
- C 115 (2002) Peter Doyle
Ireland and the Nice Treaty
- C 116 (2002) Stefan Fröhlich
Das Projekt der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP): Entwicklungen und Perspektiven
- C 117 (2003) Ludger Kühnhardt
Welche Grenzen setzt die Globalisierung der europäischen Integration?
- C 118 (2003) Franz-Josef Meiers (Hrsg.)
Die Auswirkungen des 11. September 2001 auf die transatlantischen Beziehungen
- C 119 (2003) Hubert Iral
Between Forces of Inertia and Progress: Co-decision in EU-Legislation
- C 120 (2003) Carlo Masala (ed.)
September 11 and the Future of the Euro-Mediterranean Cooperation
- C 121 (2003) Marcus Höreth
When Dreams Come True: The Role Of Powerful Regions In Future Europe
- C 122 (2003) Glen Camp
The End of the Cold War and US-EU-Relations
- C 123 (2003) Finn Laursen / Berenice L. Laursen
The Danish Presidency 2002: Completing the Circle from Copenhagen to Copenhagen
- C 124 (2003) ZEI (Hrsg.)
Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents. Bewertung der Strukturentscheidungen
- C 125 (2003) Hans-Christian Maner
Multiple Identitäten – Der Blick des orthodoxen Südosteuropa auf „Europa“
- C 126 (2003) Janko Prunk
Die rationalistische Zivilisation
- C 127 (2003) Władysław Bartoszewski
Europas Identität nach der Osterweiterung
- C 128 (2003) Dimitris K. Xenakis and Dimitris N. Chrysochoou
The 2003 Hellenic Presidency of the European Union. Mediterranean Perspectives on the ESDP
- C 129 (2004) Fritz Hellwig
Europäische Integration aus historischer Erfahrung

- C 130 (2004) Thorsten Faas / Tapio Raunio / Matti Wiberg
The Difference Between Real And Potential Power: Voting Power, Attendance and Cohesion
- C 131 (2004) Andreas Jacobs (ed.)
Euro-Mediterranean cooperation: enlarging and widening the perspective
- C 132 (2004) Ludger Kühnhardt / Gabor Erdödy / Christoph Böhr
L'Europa centrale fra le culture politiche nazionali tradizionali ed una nuova identità europea
- C 133 (2004) Hubert Iral
Wartesaal oder Intensivstation? Zur Lage der EU nach der gescheiterten Regierungskonferenz

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** wurde 1995 als selbständig arbeitende, interdisziplinäre Forschungseinrichtung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn gegründet. In Forschung, Lehre und Politikberatung sowie im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis beteiligt sich das ZEI an der Lösung bisher unbewältigter Probleme der europäischen Einigung und der Gestaltung der Rolle Europas in der Welt. Weitere Informationen finden Sie auf unserer Homepage im Internet: <http://www.zei.de>.

ZEI – DISCUSSION PAPERS richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfaßten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Jeder Beitrag unterliegt einem internen Auswahlverfahren und einer externen Begutachtung. Gleichwohl gibt er die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten zusammen. Die aktuelle Liste finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.ZEI.de>.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** was established in 1995 as an independent, interdisciplinary research institute at the University of Bonn. With research, teaching and political consultancy ZEI takes part in an intensive dialogue between scholarship and society in contributing to the resolution of problems of European integration and the development of Europe's global role. For further information, see: <http://www.zei.de>.

ZEI – DISCUSSION PAPERS are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. Each paper has been exposed to an internal discussion within the Center for European Integration Studies (ZEI) and an external peer review. The papers mostly reflect work in progress. For a current list, see the center's homepage: <http://www.ZEI.de>.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-936183-33-3

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>