

Reformen durch Regierungskonferenzen:

Struktur und Wandel von Vertragsänderungen in der Europäischen Union

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades

der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Eberhard Karls Universität Tübingen

vorgelegt von

Martin Große Hüttmann

aus Ravensburg

Tübingen

2003

Tag der mündlichen Prüfung:

10.10.2003

Dekan:

Prof. Dr. Andreas Boeckh

1. Gutachter:

Prof. Dr. Rudolf Hrbek

2. Gutachter:

Prof. Dr. Wolfgang Wessels

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1 Europäische Integration als Prozess der Konstitutionalisierung und Institutionalisierung – Die „longue durée“-Perspektive	17
1.1 Die „longue durée“ der europäischen Integration	18
1.2 Konstitutionalisierung der Europäischen Gemeinschaft als Prozess	25
1.3 Institutionalisierung und institutioneller Wandel auf europäischer Ebene	33
2 Konkurrierende Ansätze zur Erklärung von Regierungskonferenzen	42
2.1 Typologien zur Differenzierung von Entscheidungen der EG	43
2.2 Was kennzeichnet eine „Regierungskonferenz“?	54
2.2.1 „Rechtliche“ Regierungskonferenzen	55
2.2.2 „Spezifische“ Regierungskonferenzen	56
2.2.3 „Konstitutionelle“ Regierungskonferenzen	57
2.2.4 Kontexte und zentrale Merkmale von Regierungskonferenzen: Ebenen und Akteure	61
2.3 Ansätze und Theorien zur Erklärung von Regierungskonferenzen	68
2.3.1 Akteurszentrierte Ansätze: Liberaler Intergouvernementalismus und Funktionalismus	71
2.3.2 Institutionelle Ansätze: Multi Level Governance-Ansatz und Garbage Can-Modell	83
3 Regierungskonferenzen und Vertragsänderungen von den Anfängen der europäischen Integration in den 1950er Jahren bis zum Vertrag von Maastricht 1991	91
3.1 Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)	93
3.2 EVG und EPG – Zwei (zu) ehrgeizige Integrationsprojekte	95
3.3 Die Regierungskonferenzen zur Europäischen Wirtschafts- und Atomgemeinschaft: Die Entstehung der Römischen Verträge	101
3.4 Der Fouchet-Plan: De Gaulles Versuch, ein intergouvernementales Europa zu errichten	115

3.5	Der lange Vorlauf bis zur ersten grundlegenden Vertragsänderung im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte: Vorbereitende Schritte in den 1970er bis zur Mitte der 1980er Jahre	125
3.5.1	Erste konkrete Anläufe zur Regierungskonferenz von 1985	142
3.5.2	Der Auftakt zur Regierungskonferenz 1985	153
3.6	Eine integrationstheoretische Bewertung der ersten konstitutionellen Regierungskonferenz und ihrer lange Vorgeschichte – Eine Zusammenfassung	159
3.7	Der historische Kontext und die Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenzen 1990/91: Die Ergebnisse von Maastricht	165
3.7.1	Das Agenda-setting: Die Vorbereitung der Regierungskonferenz	165
3.7.2	Decision-shaping: Die Entscheidung, zwei Regierungskonferenzen einzuberufen	168
3.7.3	Decision-making: Die Verhandlungen im Rahmen der beiden Regierungskonferenzen zur WWU und zur Politischen Union und die Ergebnisse von „Maastricht“	170
3.7.4	Eine integrationstheoretische Bewertung: Die Maastrichter Regierungskonferenzen – Eine Zusammenfassung	192
4	Die Regierungskonferenz 1996/97: Vom „Maastricht-Schock“ zur Legitimitätsdebatte in der Europäischen Union	200
4.1	Die Ratifikationskrise: Referenden in Dänemark und Frankreich, sowie das „Maastricht-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts	203
4.2	Agenda-setting: Die etappenweise Konkretisierung der Tagesordnung für die Regierungskonferenz (November 1993 bis Dezember 1995)	222
4.3	Decision shaping und Decision making: Vom Auftakt der Regierungskonferenz bis zum abschließenden Gipfel in Amsterdam (Januar 1996 bis Juni 1997)	258

5 Von Amsterdam über Nizza zum Verfassungskonvent: Langsamer Abschied von der traditionellen Methode der Vertragsänderung	265
5.1 Von Amsterdam zur neuen Europadebatte: Fischer Föderations-Rede und die Folgen	266
5.2 Der Grundrechte-Konvent, die Regierungskonferenz 2000 und der Beitrag der Kommission zur europäischen Reformdebatte	271
5.3 Der Gipfel von Laeken – Die Einführung des Konvents und der Start in die „offizielle“ Verfassungsdebatte	280
5.4 Die Arbeitsweise des Konvents: Arbeitsgruppen und Verfassungsentwürfe – eine vorläufige Bewertung	286
Schlussbetrachtungen	303
Literatur	310
Benutzte Informationsdienste, Zeitungen und Zeitschriften	359

Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angeführten Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.

Martin Große Hüttmann
Tübingen, den 15. Juli 2003

Einleitung¹

Als die europäischen Staats- und Regierungschefs in den frühen Morgenstunden des 18. Juni 1997 in Amsterdam ihre Beratungen zum neuen EU-Vertrag beendeten, beschlossen sie gleichzeitig eine monatelange Debatte über die Reform der Europäischen Union. Das „Endspiel“ war freilich nur eine Zwischentappe im „Prozess der Schaffung einer immer enger werdenden Union der Völker Europas“ (Präambel des EU-Vertrags). Der Gipfel zum Abschluss der Regierungskonferenz in der niederländischen Hafenstadt brachte nur eine kurze Verschnaufpause für die Verhandlungsdelegationen. Da eine Reihe schwieriger Probleme auch in einer langen Nachtsitzung nicht gelöst werden konnte, beschlossen die Staats- und Regierungschefs, die Beratungen zu vertagen und sich mit den ungelösten Fragen im Rahmen einer neuen Regierungskonferenz zu beschäftigen. Als der Vertrag von Amsterdam im Oktober 1997 unterzeichnet wurde, richtete sich deshalb die Aufmerksamkeit auf die „left overs“, also die institutionellen und verfassungspolitischen Fragen, auf die in Amsterdam im Kreis der Mitgliedstaaten keine Antworten gefunden werden konnten. Der neue EU-Vertrag war noch nicht ratifiziert, da waren die Regierungsapparate der Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane schon damit beschäftigt, ihn wieder zu revidieren. Und als der Vertrag dann im Mai 1999 in allen 15 Mitgliedstaaten ratifiziert war und nun in Kraft treten konnte, beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs eine neue Regierungskonferenz einzuberufen, die dann im Dezember 2000 in Nizza im Rahmen eines mehrtägigen Europäischen Gipfels enden sollte.

Während solche Regierungskonferenzen in den Anfangsjahren der Europäischen Gemeinschaft noch Ausnahmecharakter besaßen, wurden sie ab Mitte der 1980er Jahre zu einer regelmäßig stattfindenden Institution. Das immer gleiche Ziel war es, die Verträge zu ändern und das europäische Primärrecht den neuen Herausforderungen anzupassen. Die Regierungskonferenzen folgten damit einer Art „Gesetz der Serie“; sie wurden einer breiteren Öffentlichkeit

¹ Die vorliegende Arbeit ist die durchgesehene Fassung meiner im Juli 2003 bei der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Eberhard Karls Universität Tübingen eingereichten Dissertation. Für die Tobias-Server Online-Publikation wurde die neuere wissenschaftliche Literatur nicht eingearbeitet. Eine gründlich überarbeitete und aktualisierte Fassung der Arbeit wird für die Verlagspublikation vorbereitet. Ich danke den beiden Gutachtern, Prof. Dr. Rudolf Hrbek und Prof. Dr. Wolfgang Wessels, sehr herzlich für die Begutachtung und ihre Rückmeldung zu meiner Doktorarbeit. Ebenso danke ich allen, die das Manuskript Korrektur gelesen haben, ganz herzlich: Das waren Julia Angster, Ennio Bauer, Vanessa Conze und Alexandra Jonas.

durch die Namen der Städte, in denen die abschließenden Gipfel stattfanden, bekannt – dies sind für das europäische Reformjahrzehnt zwischen 1990 und 2000 die Städte Maastricht, Amsterdam und Nizza. Mit der Regierungskonferenz von Nizza schien jedoch – aus heutiger Sicht – diese Serie abgebrochen zu sein, denn von da an veränderte sich die Art und Weise, wie Vertragsreformen vorbereitet und umgesetzt wurden. Als die 105 Mitglieder des Europäischen Konvents im Juni 2003 zu den Klängen von Beethovens „Ode an die Freude“ auf ihren Entwurf des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ anstießen, war einerseits mit dem Dokument eine neue Stufe der „Konstitutionalisierung“ der Europäischen Gemeinschaft erreicht worden. Und es war andererseits offenkundig geworden, dass die Regierungskonferenz als klassisches Forum der Ausarbeitung neuer Vertragstexte ihr Alleinstellungsmerkmal eingebüßt hatte. Seit der Einberufung einer „Ad-hoc-Versammlung“ Anfang der 1950er Jahre, die damals eine „Verfassung“ für die Europäische Politische Gemeinschaft ausarbeiten sollte, war es das erste Mal, dass außerhalb der Regierungskonferenz ein in der Mehrzahl parlamentarisch besetztes Gremium einen Vertragsentwurf vorgelegt und damit das Monopol der „Herren der Verträge“ gebrochen hatte.²

Die vorliegende Studie setzt sich mit der Frage nach Struktur und Wandel der Modi von Vertragsänderungen im Rahmen von Regierungskonferenzen in der Europäischen Gemeinschaft seit den Anfängen der europäischen Integration in den 1950er Jahren bis zum Verfassungskonvent 2002/2003 auseinander. Die Arbeit untersucht dabei, wie diese Vertragsreformen einerseits den Prozess der europäischen Integration geprägt und auf eine neue Stufe gestellt haben und andererseits geht sie der Frage nach, wie der Integrationsprozess umgekehrt die Art und Weise, wie Vertragsreformen organisiert und umgesetzt wurden, beeinflusst und verändert hat. *Regierungskonferenzen* definiere ich als Teil eines komplexen und quasi-permanenten konstitutionellen Prozesses im Mehrebenensystem der Europäischen Union, in dessen Rahmen die Regierungen der Mitgliedstaaten und ihre Beamtenapparate zwar zentrale Akteure sind, weil sie am Ende über die Vertragsänderungen einstimmig beschließen; die Regierungen sind aber, so meine These, nicht die einzigen Akteure, die die Tagesordnung, den

² Dieser erste Anlauf in Richtung einer Europäischen „Verfassung“ in den 1950er Jahren scheiterte, wie unten zu zeigen sein wird. In der öffentlichen Debatte über eine EU-Verfassung in den 2000er Jahren war dieser historische Vorläufer nicht präsent. Zum Abschluss der Arbeit des Konvents und seinem Verfassungsentwurf vom Juni 2003 vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.06.2003 („EU-Konvent billigt Verfassungsentwurf“); Neue Zürcher Zeitung, 14.06.2003 („Europas Verfassung – Stein auf Stein“); Süddeutsche Zeitung, 14./15.06.2003 („Europa gibt sich eine Verfassung“); Stuttgarter Zeitung, 14.06.2003 („Verfassungsentwurf für Europa steht“).

Verlauf und die Ergebnisse von Regierungskonferenzen bestimmen können.³ Das heißt, es geht um die Frage, welche Akteure und Institutionen im Mehrebenensystem der Europäischen Gemeinschaft zu welchem Zeitpunkt politischen Einfluss nehmen können auf die Inhalte und Ergebnisse von Reformprozessen. Die übergeordnete Fragestellung lautet: Sind Regierungskonferenzen tatsächlich *Regierungskonferenzen*? (vgl. Falkner 2002a, Große Hüttmann 1999). Regierungskonferenzen verstehe ich darüber hinaus als „Meta-Institution“, d.h. als eine Institution, die über die Themen, die Reichweite und die Dimensionen konstitutioneller Reformen in der Europäischen Gemeinschaft entscheidet (Christiansen/Falkner/Jørgensen 2002: 12). Da Reformen in politischen Systemen in der Regel mit Strukturveränderungen und diese wiederum mit Machtverschiebungen einhergehen (können), ist die Frage nach Reformen und dem Wandel von Reformprozessen in der Europäischen Gemeinschaft auch unter der Perspektive von Macht, Herrschaft und Legitimität von akademischem wie politischem Interesse (vgl. Graf Krockow 1976: 11-13).⁴

Die Europäische Gemeinschaft hat sich, nachdem die Montanunion als „Kern“ der Gemeinschaft geschaffen war, in den Jahrzehnten danach grundlegend verändert: Die Zahl der Mitgliedstaaten ist in verschiedenen Erweiterungsrounden gewachsen, und auch die Kompetenzen und Aufgaben der Gemeinschaft haben sich Schritt für Schritt erweitert. Damit hat die EG bzw. die Europäische Union von heute eine Art Staatswerdungsprozess durchlaufen, der an die Herausbildung und Entwicklung moderner Nationalstaaten in Europa und Nordamerika seit dem 18. Jahrhundert oder das Aufkommen von Internationalen Organisationen im 20. Jahrhundert erinnert (Eisenstadt/Rokkan 1974; Held 1989; Rittberger/Zangl 2003; Schulze 1994, Wildenmann 1991). Fünfzig Jahre nach dem Beschluss von sechs westeuropäischen Staaten, mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl einen kriegswichtigen Industriezweig einer gemeinschaftlichen („supranationalen“) Aufsicht zu überantworten, gibt es inzwischen kaum einen Politikbereich mehr, der voll und ganz der *domaine reservée* der in der EU vereinigten Staaten vorbehalten wäre. Von einstmaligen klassischen Staatsaufgaben wie Außen-, Verteidigungs- und Währungspolitik bis hin zu Wirtschafts-, Verbraucher-, Umwelt- und Forschungspolitik reichen die Politikfelder, in denen die Europäische Union heute

³ Vgl. dazu ähnlich Christiansen/Falkner/Jørgensen (2002: 12), Christiansen/Jørgensen (1999), de Witte (2002a), Dinan (1999a), Greven/Jørgensen (2002: 68), Olsen (2003: 58) und Wessels (2003). Eine allgemeine Definition von Regierungskonferenzen findet sich bei Bomberg/Stubb (2003: 233): „Intergovernmental conferences bring together representatives of member states to hammer out amendments to the Treaties, or other history-making decisions such as enlargement.“

⁴ Eine historische Herleitung des Reformbegriffs findet sich bei Wolgast (1984).

mindestens eine politische Mitverantwortung trägt. Es war eine der Hauptaufgaben von Regierungskonferenzen in der Vergangenheit, das Aufgabenspektrum und den Kompetenzbereich der Gemeinschaft zu erweitern und durch die Schaffung neuer Verfahren, Instrumente und Institutionen auf EG- bzw. EU-Ebene auf dem Wege der Änderung des Primärrechts „europäisches“ Handeln zu ermöglichen bzw. die verloren gegangene Handlungsfähigkeit wiederherzustellen.

Die Geschichte der Europäischen Union ist auch eine Geschichte der Reform ihrer institutionellen Strukturen („Vertiefung“) und der Übertragung neuer Aufgaben und Kompetenzen – also eine Geschichte des Ausbaus von „institutional capacities“ und „functional scope“ (Lindberg/Scheingold 1970). Obwohl sich die ursprüngliche Sechser-Gemeinschaft der 1950er Jahre von der Europäischen Union, wie sie mit dem Vertrag von Maastricht vierzig Jahre später geschaffen wurde, im Hinblick auf ihre Mitgliederzahl und die ihr übertragenen Aufgaben grundlegend unterscheidet, hat sich an ihrem Bauprinzip vergleichsweise wenig geändert: Der Soziologe und ehemalige deutsche EG-Kommissar Ralf Dahrendorf hat dies anschaulich so beschrieben: „Bisher gab es nur Modifikationen und Umarbeitungen der ursprünglichen Konzeption. Aber die Geburtsurkunde, die genetische Ausstattung, die DNA Europas ist dieselbe geblieben“ (Dahrendorf 2002: 35).

Regierungskonferenzen waren in der Vergangenheit und sind immer noch der zentrale Ort, Reformen und Anpassungen der Gemeinschaft zu debattieren und – eine Einigung vorausgesetzt – in konkrete Änderungen der Gemeinschaftsverträge zu übersetzen. Da Reformen im nationalen wie auch im europäischen Rahmen am Anfang meist von mehr oder weniger konkreten Alternativen geprägt sind, die bestimmte Optionen ausschließen, gehört es zu einer politikwissenschaftlichen Analyse zu klären, *welche* Alternativen am Anfang auf dem Tisch liegen und *welche* am Ende tatsächlich beschlossen werden (Kingdon 1995). Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union mussten in den letzten Jahrzehnten immer wieder solche „hard choices“ (Weiler 2003) treffen.

Als es darum ging, der Montanunion ein institutionelles Gerüst zu geben, damit sie ihre Aufgaben effektiv und effizient erfüllen konnte, begannen die Architekten der ersten Europäischen Gemeinschaft im Prinzip bei Null. Als 1951 mit der EGKS ein spezifisches Institutionengefüge gefunden war, in das die Vorstellungen und „Leitbilder“ (Schneider 1977) der

sechs Mitgliedstaaten eingeflossen waren, und als wenige Jahre später die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) an dieser Grundstruktur festhielt, zeigte sich zum ersten Mal, dass die zu einem bestimmten Zeitpunkt auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen einer „Pfadabhängigkeit“ folgen und deshalb nur schwer revidiert werden können.⁵ Trotzdem hat sich die Gemeinschaft, wie schon angesprochen, von der EGKS der 1950er Jahre erkennbar fortbewegt. Das wirft eine zentrale Frage auf, die im Rahmen dieser Studie untersucht werden soll: Wie groß bzw. wie gering sind die politischen Spielräume im Rahmen von Reformprozessen in der Gemeinschaft, die durch den Zwang zum Konsens geprägt und damit tendenziell in der „Politikverflechtungs-Falle“ gefangen sind (Scharpf 1985)?

Zunächst will ich im Folgenden einen Überblick geben über den Forschungsstand zu Reformen und zur Konstitutionalisierung vor dem Hintergrund der Integrationsentwicklung und dann im zweiten Schritt die zentralen Fragestellungen meiner Arbeit präsentieren.

Stand der Forschung und zentrale Fragestellung der Arbeit

Die Frage nach der „Verfassung“ und „Konstitutionalisierung“ der Europäischen Gemeinschaft beschäftigte zunächst einen eher kleinen und dann seit den 1990er Jahren einen etwas größer werdenden Kreis von Historikern, Rechts- und Politikwissenschaftlern.⁶ Im Kern ging es – vor allem in der politikwissenschaftlichen Europaforschung, auf die ich mich hier konzentriere – von Anfang an nicht nur darum, das *Wie* und *Warum* der europäischen Integration empirisch wie theoretisch zu erfassen, sondern auch häufig um konkrete Handlungsanleitungen (Hrbek 1972a). Der Schwerpunkt lag und liegt heute noch auf der empirischen und theoretischen Erfassung der unterschiedlichen Dimensionen von Politik – *polity*, *politics* und *policy* – auf europäischer Ebene. Die Frage, welche Rolle speziell Regierungskonferenzen – verstanden als besondere Organisation der Vorbereitung und Umsetzung von Reformen innerhalb der Gemeinschaft – in der Geschichte der europäischen Integration spielten und

⁵ Auf den Begriff und das Konzept der „Pfadabhängigkeit“ (*path dependency*) werde ich weiter unten noch ausführlicher zu sprechen kommen.

⁶ Vgl. zu dieser frühen Phase der Debatte die Arbeiten von Caporaso/Keeler (1995), Giering (1997), Kelstrup (1998), Loth/Wessels (2001), Nettesheim (2002b), Pentland (1973), Rosamond (2000), Wessels (2001a) und Wiener/Diez (2003). Die genannten Arbeiten geben einen Überblick über die Entwicklung der politik- und rechtswissenschaftlichen Integrationsforschung; einen regelmäßig aktualisierten Bericht über die politikwissenschaftliche EU-Forschung liefert Wolfgang Wessels (und wechselnde Mitautoren) in dem von Werner Weidenfeld und ihm gemeinsam herausgegebenen Jahrbuch der Europäischen Integration (vgl. Wessels 2002).

heute noch spielen, wurde von der Politikwissenschaft erst in den 1990er Jahren aufgegriffen und systematisch bearbeitet.⁷ Parallel zur „Renaissance“ der integrationstheoretischen Debatte im Zuge der Binnenmarktdebatte in den 1980er Jahren und zusammen mit der Häufung von Vertragsreformen erweiterte sich die Untersuchungsperspektive. Regierungskonferenzen werden nun nicht mehr primär als Erklärungsfaktoren für die Veränderungen der „Verfassung“ der Gemeinschaft diskutiert, sondern sie gerieten selbst in den Blick der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung: Sie werden nun nicht länger in der Mehrheit als *unabhängige*, sondern auch als *abhängige* Variable diskutiert.

In diese Nach-Maastricht-Zeit fällt auch eine größere Zahl von Gesamtdarstellungen und Bewertungen der Ergebnisse der einzelnen Regierungskonferenzen. Der Schwerpunkt lag dabei zunächst auf der detaillierten Analyse der beschlossenen Reformen und der wissenschaftlichen Begleitung von Regierungskonferenzen.⁸ Nur wenige Einzelstudien haben sich mit dem Phänomen „Regierungskonferenz“ als solchem beschäftigt; wenn dazu geforscht wurde, dann in der Regel zu den Verhandlungen von Maastricht, und insbesondere zur Wirtschafts- und Währungsunion (Dyson/Featherstone 1999; Mazzucelli 1997; Wendt 2001; Wolf 1999). Die bis 2003 veröffentlichten Analysen der Regierungskonferenz 1996/97 konzentrierten sich häufig auf die Rolle und die Präferenzen der drei „großen“ Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien im Rahmen des „Maastricht II“-Prozesses (Hennes 1998; Jachtenfuchs 2002: 210-260; Moravcsik 1993, 1998; Smith 1999). Einige Studien beschäftigten sich zum Beispiel mit der Debatte um die Flexibilität (Schutz 1999; Stubb 2002), mit einzelnen Akteuren wie dem Europäischen Parlament (Basedahl 2000), der Rolle von supranationalen Institutionen insgesamt (Beach 2002) oder mit dem Einfluss der verschiedenen Ratspräsidenschaften auf den Verlauf und die Ergebnisse der Regierungskonferenz 1996/97 (Svensson 2000). Eine wichtige Ergänzung zu diesen wissenschaftlichen Studien liefern die Berichte von direkt an den Verhandlungen beteiligten Personen, die Informationen über

⁷ Vgl. hierzu u.a. die Beiträge in Christiansen/Falkner/Jørgensen (2002) und sodann auch Beach (2002a), Christiansen/Jørgensen (1999), Dehousse (1999), Devuyt (1998), de Witte (2002a), Dinan (1999a), Falkner (2002), Große Hüttmann (2000), Laffan (1997a, 1999b), Lodge (1998a, 1998b), Lord/Winn (1997), McDonagh (1998), Moravcsik (1998), Smith (1999), Sverdrup (2000) und Wessels (2001b).

⁸ Der Übersichtlichkeit halber führe ich hier nur die Monographien und Sammelbände zu den Regierungskonferenzen auf, Artikel und Einzelbeiträge finden sich in der Literaturliste: Bergmann/Lenz (1998), Duff/Pinder/Pryce (1994), Duff (1997), Edwards/Pijpers (1997), Falkner/Nentwich (1995), Galloway (2001), Griller/Hummer (2002), Griller/Droutsas/Falkner/Forgó/Nentwich (2000), Hrbek (1993, 1997), O’Keeffe/Twomey (1999), Jopp/Maurer/Schmuck (1998), Jopp/Schmuck (1996), Laursen/Vanhoonacker (1992, 1994), Laursen (2002), Leicht (1996), Loth (2002), Lynch/Neuwahl/Rees (2000), Manin (1996), Monar/Wessels (2001), Neunreither/Wiener (2000), Teló/Magnette (1998), Tonra (1997), Walter-Hallstein-Institut (2002) und Weidenfeld (1994, 1995, 1998, 2001).

Verfahren und Inhalte einer Regierungskonferenz „aus erster Hand“ liefern (Dehousse 1999; McDonagh 1988; Petite 1998; Stubb 2002).⁹

Darüber hinaus wurden – im Zusammenhang mit der Amsterdamer Regierungskonferenz sogar erstmals in dieser Breite – systematische Darstellungen und Synopsen der Reformvorschläge, die die mitgliedstaatlichen Regierungen, Organe und Institutionen der EU wie auch politische Parteien, Verbände und Interessengruppen an die Regierungskonferenz gerichtet haben, vorgelegt (vgl. u.a. Europäisches Parlament 1995; Griller et al. 1996; Jopp/Schmuck 1996; Piepensneider 1996).

Neben diesen wichtigen Einzelstudien, auf die sich meine Arbeit stützt, wurde eine Reihe von Beiträgen vorgelegt, die sich systematischer mit der Frage beschäftigen, wie Regierungskonferenzen und ihre Arbeit konzeptionell und theoretisch erfasst werden können. In diesen Papieren wurden zum ersten Mal die spezifische Funktion von Regierungskonferenzen in den Blick genommen und die Frage aufgeworfen, wie „intergouvernemental“ diese überhaupt sind, (Falkner 2002a, Große Hüttmann 1999).

Was bislang in der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung jedoch fehlte, sind übergreifende und diachrone Darstellungen des konstitutionellen und institutionellen Wandels der Europäischen Gemeinschaft. Erforderlich sind meiner Ansicht nach Untersuchungen, die erstens den „Prozesscharakter von Konstitutionalisierung“ ernst nehmen, die zweitens historisch-vergleichend und drittens „ebenenübergreifend“ (Wessels 2003: 39 bzw. 40) angelegt sind, die also die Konstitutionalisierung im Mehrebenensystem nicht nur auf die EU-Ebene beziehen, sondern auch die „engen Wechselbeziehungen zur nationalen und auch internationalen Ebene“ in den Blick nehmen (Wessels 2003: 40; vgl. auch Sverdrup 2002).

Vor allem der Prozesscharakter spielt in meiner Arbeit, wie ich weiter unten noch ausführlich erläutern werde, eine zentrale Rolle. Denn die „Europäische Union ist nicht (...) punktuell, sondern im Wege eines kontinuierlichen Verfassungsprozesses entstanden“ (Hobe 2003: 8).

⁹ Was diese Arbeiten verbindet, ist ihre Insider-Perspektive auf die Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz 1996/97 und deren kritische Darstellung. Franklin Dehousse wie Alexander Stubb sind als Wissenschaftler, die sich akademisch mit dem Thema Europa beschäftigt haben, von ihren Regierungen als Mitglieder in die Verhandlungsdelegationen entsandt worden; ihre Studien gehören damit zu den seltenen, aber sehr interessanten Analysen, die die Methode der teilnehmenden Beobachtung nutzen (vgl. ähnlich Ross 1995).

Den Wandel, der im Prozess der Konstitutionalisierung sichtbar wird, beschreibe ich in meiner Arbeit deshalb auch als quasi-permanenten Reformprozess (de Witte 2002a); dieser Reformprozess wird primär, aber nicht ausschließlich durch Regierungskonferenzen und ihre Beschlüsse vorangetrieben bzw. kodifiziert. „Kodifizierung“ soll heißen, dass der konstitutionelle Wandel in der EG nicht zwingend das Ergebnis eines zielgerichteten Handelns von Akteuren ist, sondern dass Wandel die Folge von nichtintendiertem Handeln und politischen wie ökonomischen Kräften sein kann, der dann seinen Niederschlag findet im Verfassungstext. Dieser Punkt verweist auf die klassische Unterscheidung zwischen „gelebter“ und „geschriebener“ Verfassung: Die Lücke zwischen diesen beiden Arten von „Verfassung“ zu schließen, war häufig der Anlass für Reformanläufe und Regierungskonferenzen (vgl. Olsen 2000, Wessels 2003).

Wolfgang Wessels hat dieses Desiderat der politikwissenschaftlichen EU-Forschung und die wissenschaftliche wie auch europapolitische Relevanz einer solchen Perspektive, die im Kontext des im Juni 2003 vorgelegten „Verfassungsvertrages“ zu sehen ist, so zusammengefasst:

„Konkret bedeutet diese Forschungsperspektive, dass zu untersuchen ist, wie sich die geschriebenen Artikel, die gelebte Verfassungspraxis, die de facto Konstitutionalisierung und die Konstruktion von Leitbildern über die letzten fünfzig Jahre entwickelt haben bzw. gegebenenfalls mit dem Verfassungsvertrag verändert haben“ (Wessels 2003: 39).

Darüber hinaus fehlen Antworten auf die Frage, welche konkreten Themen, europapolitischen Leitbilder (Schneider 1992) sowie Problemdefinitionen („frames“)¹⁰ die Reformdebatten prägen, und welche Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Ebenen im Mehrebenensystem die Agenda und den Verlauf von Regierungskonferenzen bestimmen. Welche externen und internen Faktoren, wie etwa das internationale Umfeld oder ein Regierungswechsel in einem Land im Verlauf einer Regierungskonferenz, beeinflussen die Vorbereitung, Organisation und die Ergebnisse von Regierungskonferenzen? Und schließlich fehlen bislang auch Antworten auf die Frage, welchen Einfluss das EU-System selbst nimmt auf die Art und Weise, wie Regierungskonferenzen vorbereitet und organisiert werden. Die Frage ist, ob der

¹⁰ Der Prozess des „Framing“ wird in einer Definition von Rein/Schön (1991: 263) beschrieben als „a way of selecting, organising, interpreting, and making sense of a complex reality so as to provide guideposts for knowing, analysing, persuading, and acting. A frame is a perspective from which an amorphous, ill-defined problematic situation can be made sense of and acted upon“. Vgl. dazu u.a. auch Kohler-Koch (2000a).

institutionelle und organisatorische Rahmen der Gemeinschaft, der sich im Laufe der Zeit – auch in Folge von Reformen durch Regierungskonferenzen – gewandelt hat, im Umkehrschluss auch die Art und Weise, in der Regierungskonferenzen durchgeführt werden, prägt (vgl. Sverdrup 2002). Diachron angelegte und theoretisch fundierte politikwissenschaftliche Studien zu Regierungskonferenzen, die solche Fragen behandeln, liegen – von wenigen Ausnahmen abgesehen, die jeweils einzelne Abschnitte und Teilbereiche behandeln (Moravcsik 1998; Smith 2002) – zum Zeitpunkt der Niederschrift der vorliegenden Arbeit nicht vor.

Genau an diesem Punkt setzt die vorliegende Studie an: Ich argumentiere, dass parallel zum Prozess der europäischen Integration sich auch die Art und Weise, wie diese Gemeinschaft ihre „Verfassung“ ändert, verändert. „Integration“ verstehe ich als schrittweise Herausbildung eines supranationalen politischen Systems, das gekennzeichnet ist durch die „Fusion“ der ursprünglich getrennten politischen Ebenen und Handlungsinstrumente von Mitgliedstaaten und Gemeinschaft (Wessels 1992).

Die zentrale *These* meiner Arbeit lautet: Mit der schrittweisen Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft in Richtung einer supranationalen Herrschaftsordnung (von Bogdandy 1999) veränderte sich auch die Art und Weise der Reformdebatten und der Vertragsänderung im Rahmen von Regierungskonferenzen. Je mehr die Europäische Gemeinschaft durch die Übertragung von neuen Kompetenzen und die Etablierung neuer Institutionen und Verfahren, sowie, in der Folge einer nicht intendierten Konstitutionalisierung durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, zu einem stärker ausdifferenzierten und institutionalisierten politischen System neuen Typs wurde, veränderten sich auch die Themen und die Tagesordnung von Regierungskonferenzen. Während bei den ersten Regierungskonferenzen, die zu den Römischen Verträgen, zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) bzw. zum Vertrag von Maastricht geführt haben, mit dem Binnenmarkt und der gemeinsamen Währung vor allem ökonomische Mega-Themen auf der Tagesordnung standen, veränderte sich in der Folge der Maastrichter Ratifikations- und Legitimitätskrise die Agenda der nachfolgenden Regierungskonferenzen. Nun wurden zum ersten Mal Fragen nach Regierbarkeit, Legitimität und Demokratie auf europäischer Ebene in einer ganz neuen und nie dagewesenen Art und Weise debattiert – europäische Reformen waren nicht mehr ausschließlich an einer Steigerung der

„Output-Legitimation“ orientiert, sondern mehr und mehr auch an einer Erhöhung der „Input-Legitimation“.¹¹

Relevanz, Zielsetzung, Leitfragen und Methodenfragen der Arbeit

Spätestens seit dem „Maastricht-Schock“, der durch die politische Hängepartie in einigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei der Ratifizierung des Unionsvertrags 1992 und 1993 ausgelöst wurde, hatte sich das politische Umfeld, in dem Reformen der Gemeinschaft debattiert und legitimiert wurden, grundlegend verändert: „The understanding of what was appropriate, possible, reasonable, and effective in terms of European integration had changed dramatically since the previous IGC“ (Sverdrup 2000: 250). Die „Legitimitätskrise“ (Schneider 1994) als Folge der Ratifikationsprobleme veränderte auch Form und Inhalte der nachfolgenden Vertragsrevisionen. Traditionell waren Regierungskonferenzen die Domäne von Brüsseler Diplomaten, Repräsentanten der mitgliedstaatlichen Regierungen und Vertretern aus dem Ratssekretariat und aus der Kommission, die in einer abgeschiedenen Welt und unter Ausschluss der Öffentlichkeit Kompromisse aushandelten und neue Vertragsartikel formulierten. Mit der seit dem Vertrag von Maastricht einsetzenden schwindenden Akzeptanz der europäischen Integration in den Mitgliedstaaten schien jedoch die „Zeit der Mandarine“ vorüber. Mit diesem Bild beschrieb Staatssekretär Karl-Heinz Klär (Rheinland-Pfalz), der an der Regierungskonferenz 1996/97 als Ländervertreter beteiligt war, die neue Situation, in der Regierungskonferenzen nun stattfanden: Vorbei war nach weit verbreiteter Ansicht die Zeit, in der neue Verträge von einem kleinen und eingeschworenen Kreis von Diplomaten und Fachbeamten ohne großes Medieninteresse verhandelt wurden; die Maastrichter Ratifikationskrise brachte diese Form der Metternich’schen Kabinettpolitik an ihr Ende (vgl. Klär 1997). Ganz ähnlich beschrieb Michel Petite, der als Mitglied der Europäischen Kommission an den Verhandlungen von Amsterdam beteiligt war, die neue Zeit: „Gone are the days when we had articles in square brackets, and the processes were purely technical; now decision-making in the IGC is open, unclear and democratic“ (zitiert nach Sverdrup 2000: 260).

¹¹ Zu dieser Differenzierung von Legitimationsstrategien vgl. Scharpf (1999) und Höreth (1999). Legitimität kann dabei mit Sasse (1977: 200) allgemein definiert werden als „eine Eigenschaft, die einem politischen System im Verhältnis zu seinen Gewaltunterworfenen zukommt. Sie bedeutet, daß die letzteren die Herrschaftsausübung durch das System als gewollt empfinden, hinnehmen und aktiv unterstützen“.

Wie der Überblick über die bis 2003 erschienene Forschungsliteratur zum Thema Reformen in der EG zeigt, ist der von mir unterstellte Zusammenhang zwischen der Institutionalisierung des EU-Systems einerseits und dem Wandel der Organisation von Reformprozessen nach Maastricht andererseits bislang nicht systematisch untersucht worden. Von praktischer Relevanz ist eine Untersuchung von Reformprozessen in der Gemeinschaft, weil das politische System der EG bzw. EU einem ständigen Wandel, auch unabhängig von durch Regierungskonferenzen angestoßenen Reformen, unterliegt.¹² Die für die politische Praxis entscheidende Frage ist dabei, ob und wenn ja, wie in einem solch komplexen System wie der Europäischen Union, mit seiner Vielzahl von Akteuren, seinen interdependenten und vernetzten Entscheidungsebenen überhaupt institutionelle Reformen möglich sind (vgl. Sverdrup 2000: 251; Weiler 1999: 14).

Die Dynamik und Komplexität des EU-Systems gilt es theoretisch und empirisch plausibel zu konzeptionalisieren (Olsen 2003: 47-48). Ein systemtheoretisch definierter Begriff von „Komplexität“ – häufig fälschlicherweise synonym verwendet mit „Kompliziertheit“ – verweist auf die Wechselbeziehungen zwischen den Elementen eines Systems und der Dichte des dadurch entstandenen Netzes: je größer die Zahl dieser Relationen, umso höher die Komplexität. Das heißt, auf die Europäische Gemeinschaft übertragen, je dichter im Lauf der Zeit das Netz, also die Verflechtung von Akteuren, Institutionen und Entscheidungsebenen in der europapolitischen Praxis und in der geschriebenen „Verfassung“ geworden ist, um so komplexer wurde die Europäische Gemeinschaft als politisches System.¹³ Das, was vom Beobachter als „komplex“ wahrgenommen wird, hängt aber auch ab vom Instrumentarium, das der Beobachter in seiner Analyse nutzt – das heißt, auch für die EU-Forschung und unsere Fragestellung gilt, worauf King, Keohane und Verba (1994: 10) zu Recht hingewiesen haben: „’complexity‘ is partly conditional on the state of our theory“.

¹² Ich spreche von der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union als einem eigenständigen „politischen System“; vgl. u.a. Hix (1999), Lindberg/Scheingold (1970), Schneider/Hrbek (1980), Wessels (2002a).

¹³ Zum Begriff der Komplexität vgl. Luhmann (1984: 45-57).

Im Rahmen meiner Arbeit will ich folgende Leitfragen aufwerfen und zu beantworten versuchen:

1. Wodurch zeichnen sich Vertragsreformen und Reformprozesse im Rahmen von Regierungskonferenzen aus und welche Veränderungen lassen sich in einer diachronen Perspektive beobachten?
2. Welchen Zusammenhang gibt es zwischen der Ausdifferenzierung des politischen Systems der Europäischen Gemeinschaft seit den Anfängen der Integration einerseits und der Organisation sowie der Themen und Aufgaben von Regierungskonferenzen andererseits?
3. Wie lassen sich Regierungskonferenzen als spezifische Institution zur Organisation von Wandel theoretisch-konzeptionell erfassen?

Zwei Theorien zur Erklärung von institutionellem Wandel auf Gemeinschaftsebene lassen sich unterscheiden: zum einen das dem Rational-Choice-Ansatz verpflichtete Modell, wonach Vertragsreformen die Folge von „grand bargains“ und „irregular big bangs“ sind, auf die sich die „großen“ Staaten der Europäischen Gemeinschaft im Konsens geeinigt haben (Moravcsik 1998: 1-2; Moravcsik 1993).¹⁴ Die Theorie des „Liberalen Intergouvernementalismus“, die in Kapitel 2 ausführlich dargestellt wird, greift auf klassische liberale Demokratietheorien zurück, wonach es eine der wesentlichen Aufgaben von demokratisch legitimierten Regierungen ist, neue Institutionen zu schaffen oder bestehende dafür zu nutzen, dass sie den Interessen der Mehrheit der Wählerinnen und Wähler dienen (Olsen 2003: 47, 1997; Sverdrup 2000: 253). Der Institutionalismus als konkurrierender Ansatz zum Intergouvernementalismus folgt ganz anderen Prämissen und relativiert die Rolle und das politische Gewicht, das einzelnen Mitgliedstaaten zukommt, weil es Akteure als Teil eines institutionellen Gesamtzusammenhangs sieht: „It assumes that decision-making is embedded in a certain historical, institutional and temporal context which helps to create and constrain the possibilities for deliberate choice“ (Sverdrup 2000: 245). In dieser institutionalistischen Perspektive stehen also nicht rationale, allein ihren Interessen und Präferenzen folgende Akteure im Mittelpunkt des analytischen Interesses, sondern bestimmte Normen, Werte, Regeln und Verfahren, die die Interessen und das Handeln der Akteure mitbestimmen und sie einer „logic of appropriateness“ (March/Olsen 1989), also einem regelgeleiteten Handeln, folgen lassen. Zudem argumentiert der institutionalistische Ansatz, dass der Wandel von Institutionen nicht primär dem Willen

¹⁴ Mit dem Bild der „big bangs“ greift Moravcsik auf ein Zitat von Peter Katzenstein zurück.

und der Vorstellung politischer Akteure, sondern einer „Pfadabhängigkeit“ folgt – das heißt, Institutionen verändern sich nur langsam und inkrementell, und Reformen verlaufen in der Regel nur in bestimmten „Pfad“, die in der (unter Umständen weit zurückliegenden) Vergangenheit angelegt wurden: Die zentrale These lautet hier: „History matters“.¹⁵

Während den Rational-Choice-Ansätzen allgemein und dem Liberalen Intergouvernementalismus insbesondere ein „statisch-dezisionistische[s] Denken über europäische Verfassungsentwicklung“ (Kohler-Koch/Edler 1998: 174) zu eigen ist, stellt der Institutionalismus ein anderes Verständnis von Wandel und Reformen heraus: „(...) institutional design is a complex process of matching existing institutions, and contexts in ways which are complicated and of long duration“ (Sverdrup 2000: 246). Im Rahmen meiner Arbeit soll deutlich werden, dass diese institutionalistische Perspektive, vor allem in ihrer historischen Variante, einen größeren Erklärungswert besitzt als eine rein auf nationale Interessen und Präferenzen setzende Theorie wie der Liberale Intergouvernementalismus.

Ich verstehe Vertragsreformen und Regierungskonferenzen explizit als „Prozess“ und nicht als „Ereignis“. Um diesen Prozesscharakter sowie die Zusammenhänge und „spill overs“ zwischen den einzelnen Regierungskonferenzen herausarbeiten zu können, wähle ich einen vergleichenden Ansatz und analysiere die einzelnen Regierungskonferenzen seit Beginn der europäischen Integration – damit können, im Sinne des historischen Institutionalismus, langfristige von kurzfristigen Veränderungen unterschieden werden (Christiansen/Falkner/Jørgensen 2002: 27).¹⁶ Aus der Perspektive des Institutionalismus und des Mehrebenen-Ansatzes (Hooghe/Marks 2001) leite ich folgende Hypothesen ab:

- Nicht allein die Präferenzen und Interessen der „großen“ Mitgliedstaaten entscheiden über Ausmaß und Reichweite von Reformen, die im Rahmen von Regierungskonferenzen beschlossen werden, sondern auch das EU-System mit seinen Institutionen, Handlungslogiken und Verfahren selbst, denn es bietet den organisatorischen Rahmen, in dem Reformen vorbereitet, gestaltet und umgesetzt werden.

¹⁵ Vgl. dazu u.a. Bulmer (1998), Gourevitch (1986), Katzenstein (1985), Lord/Winn (1997), Pierson (1998, 2000), Sverdrup (2002) und Thelen (2003).

¹⁶ Laut dem „historischen Institutionalismus“ ist, im Unterschied zum Rational Choice- und soziologischen Institutionalismus, institutioneller Wandel abhängig von und eingeschränkt durch die historischen Umstände und die „formative Periode“ zum Zeitpunkt der Entstehung von Institutionen; vgl. dazu u.a. Peters (1999: 63-77), Steinmo/Thelen/Longstreth (1992), Thelen (2003).

- Ein einfaches Modell von „institutional engineering“, wie es rationalistische Ansätze nahelegen, wird der – spätestens mit „Maastricht“ erreichten – Komplexität des EU-Systems und der damit zusammenhängenden Mehrdimensionalität von Vertragsreformen im Rahmen von Regierungskonferenzen nicht (mehr) gerecht (vgl. Sverdrup 2000: 254; Christiansen/Falkner/Jørgensen 2002: 15-16).
- Die Komplexität und Mehrdimensionalität von Regierungskonferenzen erhöhte sich in den 1990er Jahren zusätzlich, da die anstehenden Reformen nicht nur die Handlungsfähigkeit der EU erhöhen und neue Politikfelder erschließen sollten, sondern solche Revisionsprozesse eng verknüpft wurden mit einer Debatte um Legitimität und Demokratie (Stichwort „Demokratiedefizit“) in der Europäischen Union. Dadurch gewann das von Dahl beschriebene Dilemma (Dahl 1994), wonach ein politisches System seine Effizienz und seine demokratische Qualität nicht gleichzeitig steigern kann, auch für die EU mehr und mehr Relevanz.¹⁷

Auf der Grundlage der Fragestellung und der Hypothesen gliedert sich meine Arbeit in fünf Kapitel. Im ersten Kapitel erläutere ich die bislang nur kurz genannten zentralen Begriffe meiner Studie, also Institutionalisierung und Konstitutionalisierung sowie institutioneller Wandel; damit soll deutlich werden, auf welchen Definitionen meine Arbeit gründet. Im nachfolgenden Kapitel diskutiere ich die verschiedenen theoretischen Ansätze zur Erklärung von Regierungskonferenzen. Im dritten und vierten Kapitel schließt sich der empirische Teil an, dort analysiere ich die erfolgreichen und gescheiterten Regierungskonferenzen seit Mitte der 1950er Jahre bis zu dem im Juni 1997 beschlossenen Vertrag von Amsterdam. Erst diese zeitlich breiter angelegte Untersuchung ermöglicht es, die einzelnen Vertragsreformen im Rahmen von Regierungskonferenzen in die Dynamik der europäischen „Konstitutionalisierung“ einzubetten – diese Forschungslücke zu schließen und einen diachron angelegten Vergleich zu präsentieren, steht im Mittelpunkt meiner Arbeit (vgl. Wessels 2003: 39; Christiansen/Falkner/Jørgensen 2002: 27). Im fünften Kapitel untersuche ich, weshalb die traditionelle Methode der Regierungskonferenz zu einem bestimmten Zeitpunkt mehr und mehr an Bedeutung verliert und weshalb sie ihr „Monopol“ bei der Ausarbeitung neuer Vertragstexte

¹⁷ Zur Diskussion um Legitimität in der EU und das „Demokratiedefizit“ allgemein vgl. u.a. Abromeit (1998a, 2002), Banchoff/Smith (1999a), Beetham/Lord (1998), Benz (1998), Chryssochoou (2002), Craig (1999), Drake (1997), Eriksen/Fossum (2000), Featherstone (1994), Føllesdal/Koslowski (1998), Grande (1996), Höreth (1999, 2002), Hrbek (1995, 1998, 2001), Jachtenfuchs (2001a), Kohler-Koch (1999b), Majone (1998), Moravcsik (2002a), Scharpf (1999, 1999a), Schneider (1994; 1999b), Weiler (1997a), Zürn (2000), Zweifel (2002).

an einen „Konvent“ verloren hat – eine Institution, die von den Staats- und Regierungschefs selbst geschaffen worden ist und die auf „Ermüdungserscheinungen“ (Wessels 2002c: 85) der bisherigen Methode verweist. In einem abschließenden Resümee trage ich die empirischen Ergebnisse zusammen und diskutiere die Konsequenzen für die europäische Integration wie auch für die integrationstheoretische Debatte.

Als Daten und Material habe ich einschlägige Informationsdienste wie Agence Europe oder „EUobersever“ genutzt, sowie deutsche und internationale Zeitungen und Zeitschriften; darüber hinaus habe ich offizielle Verlautbarungen, Positionspapiere, Stellungnahmen und Memoiren von den an Regierungskonferenzen beteiligten Akteuren und Institutionen der verschiedenen Ebenen des EU-Systems eingearbeitet. Des Weiteren konnte die Arbeit von einigen schriftlich und mündlich geführten Experteninterviews mit einigen direkt oder indirekt in die Verhandlungen involvierten Akteuren – das betrifft vor allem die Amsterdamer Regierungskonferenz und die frühe Phase des Konvents – profitieren. Da die entsprechenden Personen nicht namentlich genannt werden wollten, habe ich an den entsprechenden Stellen im Text nur allgemein auf die Quellen verwiesen; die Mehrzahl der bei den Interviews gesammelten Informationen ist jedoch mittelbar eingeflossen und hat mein Hintergrundwissen enorm erweitert.

Als Methoden kommen – neben den Experteninterviews – in meiner Arbeit die „Prozessanalyse“ (*process tracing*) und die qualitative Inhaltsanalyse zum Einsatz. Die Prozessanalyse wird hier nicht als Methode der kausalen Erklärung im engeren Sinne verwendet (vgl. George 1985), sondern als Methode der systematischen, historisch vergleichenden Analyse von spezifischen Fällen – hier: Reformprozesse im Rahmen von Regierungskonferenzen –, die in ihrer Prozesshaftigkeit analysiert und möglichst umfassend und auch in ihrer Mehrdimensionalität rekonstruiert werden sollen (Falkner 2002; Sverdrup 2000, 2002). Die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse wird genutzt, um die Vielzahl der Dokumente, die im Rahmen der unterschiedlichen Reformprozesse in die Debatte eingebracht wurden, zu interpretieren (vgl. Lamnek 1989; Ritsert 1975; Züll/Mohler 1992).

Der britische Premierminister John Major hatte die Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht als „12-level chess game“ bezeichnet (zitiert nach Ross 1995: 33). Das Ziel meiner Arbeit ist es zum einen, diese Charakterisierung einer Regierungskonferenz vonseiten eines

beteiligten Politikers in den folgenden Kapiteln in einer politikwissenschaftlich übersetzten Darstellung ähnlich anschaulich zu machen und zum anderen damit einen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Integrationsforschung zu leisten.

1 Europäische Integration als Prozess: Konstitutionalisierung und Institutionalisation der Gemeinschaft in der „longue durée“-Perspektive

Dieses Kapitel legt die theoretisch-konzeptionellen Grundlagen meiner Arbeit. In Anlehnung an Ernst Haas (1968), Walter Hallstein (1969: 46) oder Rudolf Hrbek und Heinrich Schneider (1980) – um nur einige zu nennen – verstehe ich die europäische Integration als dynamischen *Prozess*.¹⁸ Diese von Politikwissenschaftlern und Europarechtswissenschaftlern schon früh in die Debatte eingebrachte Prozess-These findet zwar breite Unterstützung, sie wird aber in epistemologischer Hinsicht nicht immer ernst genommen. Darauf hat Thomas Christiansen (1998) zu Recht hingewiesen. Ich will deshalb die von Christiansen vorgeschlagene Idee aufgreifen und zeigen, wie die Prozess-These meine Analyse des institutionellen Wandels und der Rolle, die Regierungskonferenzen darin zukommt, leiten kann. Denn ein *Prozess* ist nicht als eine mehr oder weniger nahtlose Abfolge von (singulären) Ereignissen zu verstehen. Prozesse zeichnen sich vielmehr dadurch aus, dass in ihnen – mit Niklas Luhmann gesprochen – „konkrete selektive Ereignisse zeitlich aufeinander aufbauen, aneinander anschließen, also vorherige Selektionen bzw. zu erwartende Selektionen als Selektionsprämisse in die Einzelselektion“ (Luhmann 1984: 74) eingebaut sind. Das heißt, anders formuliert, ein Prozess ist eine Abfolge von Ereignissen, in der ein Ereignis die nachfolgenden Ereignisse einerseits prägt und andererseits aber erst möglich macht.

Für die Analyse von Reformprozessen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft ist eine solchermaßen systemtheoretisch präzierte Definition von Prozessen von zentraler Bedeutung. Die vorliegende Untersuchung greift darüber hinaus auf das Konzept des Neoinstitutionalismus zurück, in dem der „Pfadabhängigkeit“ und dem „Inkrementalismus“ politischer Entscheidungsprozesse eine besondere Bedeutung zukommt; erweitert wird das neoinstitutionalistische Paradigma um die Annahme, dass vorhergehende mit nachfolgenden Entscheidungen eng miteinander verbunden sind.¹⁹

¹⁸ Weitere Autoren, die Integration als Prozess verstehen, sind u.a. Craig/de Bürca (1999), Ipsen (1972: 995), Pierson (1998), Weiler (1999: 349) oder Wessels (1992a, 1997, 2000).

¹⁹ Vgl. dazu Armstrong/Bulmer (1998), Aspinwall/Schneider (1999), Bulmer (1994, 1998), Christiansen/Falkner/Jørgensen (2002), Falkner (2002, 2002a), Kingdon (1995), March/Olsen (1984, 1989, 1998), Olsen (1992, 2000, 2002a, 2002b), Peters (2000), Pierson (1998, 2000), Steinmo/Thelen/Longstreth (1992), Sverdrup (2000, 2002) und Thelen (1999, 2003).

Im Folgenden will ich die These, dass die europäische Integration als Prozess der schrittweisen Konstitutionalisierung zu verstehen ist, anwenden auf meinen Untersuchungsgegenstand, um den es hier geht: den institutionellen Wandel, den die Europäische Gemeinschaft seit den 1950er Jahren bis Anfang der 2000er-Jahre durchlaufen hat. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welche Rolle den einzelnen Regierungskonferenzen zukommt. Die zentrale Prämisse meiner Arbeit ist, dass die Erklärung institutionellen Wandels durch Regierungskonferenzen sich zeitlich nicht beschränken lässt auf die Wochen oder gar Tage und Stunden („Nacht der langen Messer“) eines Gipfeltreffens der europäischen Staats- und Regierungschefs. Eine systematische Analyse muss meines Erachtens vor allem den institutionellen und organisatorischen Rahmen und das Umfeld der Verhandlungen, die wiederum das Ergebnis früherer Verhandlungsrunden und Regierungskonferenzen sind, in den Blick nehmen – würde man die dadurch entstandene „Pfadabhängigkeit“ ignorieren, würden wichtige Einflussfaktoren aus dem Blick geraten (Olsen 2003: 46, 49). Es geht also darum, die Analyse von Reformprozessen in einen breiteren historischen Kontext einzubetten. Im Folgenden will ich deshalb – der These des Politikwissenschaftlers Thomas Christiansen (1998) folgend – ein Analysekonzept des *Annales*-Historikers Fernand Braudel (1902-1985) kurz vorstellen und erläutern, weshalb es für meine Fragestellung wichtig ist.

1.1 Die „longue durée“ der europäischen Integration

Die europäische Integration lässt sich nach Ansicht von Thomas Christiansen verstehen als „einen Prozess, der auf verschiedenen Ebenen, die hier als ‚Schichten des Wandels‘ beschrieben werden, stattfindet“ (Christiansen 1998: 100; Übersetzung durch den Autor). Dieses Verständnis von Integration als „Mehrebenen-Prozess“ will ich aufgreifen. Thomas Christiansen argumentiert, dass zwischen den Disziplinen Rechts- und Politikwissenschaft selten ein echter Austausch stattfindet; dieses langjährige wechselseitige Desinteresse müsse abgelegt werden, wenn der Blick auf den Wandel der „Verfassung“ gerichtet werden soll. Die „Verfassung“ der Europäischen Gemeinschaft kann als der „Prototyp einer dynamischen Verfassung“ (Schuppert 1995: 96; vgl. auch Schwarze 1984) beschrieben werden. Wie für alle Verfassungen ein Spannungsverhältnis zwischen Stabilität auf der einen und der Dynamik auf der anderen Seite charakteristisch ist, gilt dies in besonderer Weise für die „Verfassung“ und die Verfassungswendung im Europäischen Mehrebenensystem; der Rechtswissenschaftler Gunnar Folke

Schuppert (1995) hat dieses „Sowohl-als-auch“ mit den Begriffen „Rigidität“ und „Flexibilität“ treffend beschrieben.

Auch vor diesem Hintergrund ist ein Dialog zwischen Politik- und Rechtswissenschaft, der bislang – von Ausnahmen freilich abgesehen – kaum stattgefunden hat, vonnöten; dass hier in der Vergangenheit eine gewisse Funkstille geherrscht hat, liegt nicht zuletzt an den in den jeweiligen Fächern gepflegten und gehegten Prämissen und Axiomen: „(...) legal science usually proceeds under the assumption that structural factors – the law – are ontologically dominant. Political science work on integration, by contrast, has habitually assumed that actors, their interests and the distribution of power among them are primary“ (Christiansen 1998: 102).²⁰ Obwohl oder gerade weil diese Prämissen selten explizit gemacht werden, prägen sie das jeweilige Erkenntnisinteresse sowie die für das jeweilige Fach „typischen“ Fragen und damit notwendigerweise die Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung (Ruggie 1989: 32). Wenn ich in der vorliegenden Studie also nach institutionellem Wandel frage, ist es wichtig zu klären, unter welchen epistemologischen und ontologischen Prämissen diese Frage aufgeworfen und bearbeitet wird.

Im Neofunktionalismus wie auch im Intergouvernementalismus, also den beiden großen ‚Denkschulen‘ der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung, wird der Rolle von staatlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Akteuren meist größere Beachtung geschenkt als der von Strukturen. Im Neofunktionalismus stehen die supranationalen Akteure oder auch nationale Wirtschaftseliten im Mittelpunkt, im Intergouvernementalismus sind es die Exekutiven der Mitgliedstaaten, die als „Herren der Verträge“ die Richtung der europäischen Integration bestimmen (Christiansen 1998: 103). Das bedeutet nicht, dass Strukturen in solchen Untersuchungen völlig ausgeblendet würden; gemeinsam ist beiden Ansätzen jedoch, dass Akteure mit ihren Präferenzen und Interessen als die entscheidenden unabhängigen Variablen angesehen werden. Es geht hier um das Verhältnis von Akteuren und Strukturen, also um das „Akteur-Struktur-Problem“. Die Frage, wie das Verhältnis zwischen beiden zu konzeptualisieren sei, wird im Bereich der Internationalen Beziehungen seit langem diskutiert, in der EU-Forschung wurde dies als analytisches Problem jedoch erst recht spät zur Kenntnis genommen

²⁰ Einen interessanten Ansatz, die unterschiedlichen disziplinären Zugänge zum Thema Integration aus politik-, rechts-, wirtschaftswirtschaftlicher wie soziologischer Perspektive vergleichend zu präsentieren bieten Loth/Wessels (2001) und Bogdandy (1993). Zu den Ursprüngen der Integrationstheorien vgl. Frei (1985), Herbst (1986), Teune (1984) und Thiemeyer (1998).

(Christiansen 1998: 103). Das „Agency-Structure-Problem“ betrifft im Grundsatz die alte Frage nach dem Verhältnis von Determinismus und freiem Willen des Menschen (in der philosophischen Variante) bzw. die Frage nach den Chancen von Akteuren, ihre soziale Umwelt nach ihren eigenen Vorstellungen und Interessen autonom zu gestalten (in der sozialwissenschaftlichen Version).²¹

Versteht man Integration nicht nur als das Ergebnis individuellen oder kollektiven Handelns strategischer Akteure zum Zeitpunkt t_0 – also etwa die Schlussverhandlungen zum Vertrag von Maastricht, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde –, sondern auch als das Ergebnis eines sich wandelnden institutionellen Umfelds, in dem Akteure handeln, muss der Untersuchungszeitraum, der in den Blick genommen wird, entsprechend erweitert werden. Die „strukturelle Tiefe“ des Integrationsprozesses, also die Frage, wann und wie der europäische Einigungsprozess seit den 1950er Jahren die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Gemeinschaft selbst nachhaltig verändert hat, lässt sich meiner Überzeugung nach erst dann systematisch analysieren, wenn die jeweiligen *Ebenen* des Wandels unterschieden und wenn deren Beziehungen zueinander in den Blick genommen werden (vgl. Olsen 2003: 47-48; Sverdrup 2002).

Um diese breitere historische Dimension erfassen zu können, greife ich eine Differenzierung auf, die der französische Historiker Fernand Braudel (1977) vorgeschlagen hat und die aber bislang kaum in der Integrationsforschung rezipiert wurde (vgl. Christiansen 1998; Wessels 2001b: 81). Braudel unterscheidet zwischen einer „longue durée“ und einer „histoire évènement“. Während die Politikwissenschaft (und auch viele Historiker) in der Regel die europäische Einigung als eine Abfolge von einzelnen geschichtsträchtigen Ereignissen („history-making decisions“) wie etwa der Unterzeichnung neuer Verträge – Andrew Moravcsik spricht in seiner Untersuchung von „big bangs“ (Moravcsik 1998) – dargestellt haben, werden die lange Vorgeschichte und die einzelnen Phasen solcher Reformprozesse nicht systematisch ausgeleuchtet. Unterscheidet man mit Christiansen drei Ebenen des Wandels, also (1) den politischen Entscheidungs-Prozess, (2) den konstitutionellen Reform-Prozess und (3) die „strukturelle Transformation“, lassen sich die Wirkungen der „langen Dauer“ analytisch systematischer erfassen.

²¹ Vgl. dazu McAnulla (2002) und zur IB-Debatte u.a. Archer (1996) und Carlsnaes (1992).

In meiner Arbeit beschäftige ich mich mit „normalen“ Entscheidungsprozessen der Gemeinschaft, also dem alltäglichen Geschäft der Konsensfindung in Brüssel und anderswo als der ersten Ebene des Wandels nur am Rande. Im Mittelpunkt steht vielmehr die zweite Ebene, also die Ebene der konstitutionellen Reformprozesse. Beide Ebenen hängen jedoch eng miteinander zusammen: Die tägliche Brüsseler Praxis kann mit Elinor Ostrom et al. als „games within rules“ und die Debatten, die im Rahmen von Vertragsrevisionen ausgetragen werden, als „games about rules“ beschrieben werden (Ostrom et al. 1994, Gardner/Ostrom 1991). Im Folgenden werde ich nun die „strukturelle Transformation“, die mit der europäischen Integration einhergeht, etwas näher erläutern.

Der Wandel im Sinne von „Transformation“ ist das „missing link“ zwischen dem ‚normalen‘ politischen Entscheidungsprozess und den Verfassungsreformen (ähnlich Olsen 2003: 46; Olsen 1997) – also zwischen den europäischen „Gipfeln“ einerseits und den „Tälern“ der Alltagspolitik andererseits. „Transformation“ bedeutet, dass sich der politische Handlungsraum und die „Staatlichkeit“ der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft im Zuge der Integration und der damit einhergehenden Einbettung in ein „supranationales“ politisches System nachhaltig verändert haben – aus ursprünglich mehr oder weniger souveränen europäischen Nationalstaaten sind „Mitgliedstaaten“ einer Gemeinschaft geworden (Hrbek 1989; Sbragia 1992; Wessels 2000).

Die Herausbildung einer supranationalen Ordnung lässt sich als „quasi-föderale Politie“ (Stone Sweet/Sandholtz 1998: 1) beschreiben. Diese neue politische Ordnung hat die europäischen Nationalstaaten nicht ersetzt und diese nicht aufgelöst wie das Stück Zucker im Kaffee. Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bestehen fürderhin parallel, sie sind komplementäre und ineinander verschachtelte politische Teilsysteme in einem „Mehrebenensystem“²² – mit weitreichenden Folgen für die Definition von Staatlichkeit der beteiligten Staaten und der supranationalen Strukturen: „Studying the *longue durée* of integration, therefore, goes beyond the modelling of different states‘ modes of behaviour and opens up to questioning the very nature of the system in which they operate“ (Christiansen 1998: 108).

²² Der Begriff „Mehrebenensystem“ bzw. das Konzept des „Multi-level Governance“ ist in den 1990er Jahren in der EU-Forschung prominent geworden (vgl. Kohler-Koch/Jachtenfuchs 2003, Marks/Hooghe/Blank 1996); die ersten Arbeiten dazu finden sich bereits in den 1970er Jahren (vgl. dazu Hrbek 2001b).

Die Frage nach den institutionellen Besonderheiten der Europäischen Gemeinschaft und ihr sprichwörtlicher „sui generis“-Charakter beschäftigt die rechts- und politikwissenschaftliche Integrationsforschung seit Anfang an. Eine Vielzahl von Begriffen und Neologismen prägen seit jeher die akademische Debatte (vgl. u.a. Diez 1995; Schmitter 1996; Caporaso 1996). Die Frage, welche Konsequenzen die Einbettung der Mitgliedstaaten in den supranationalen Ordnungsrahmen, also die Verflechtung von nationalstaatlichen und gemeinschaftlichen Entscheidungsebenen, Ressourcen und Akteuren (Olsen 2003: 48),²³ mit sich bringt, wurde – von wenigen Ausnahmen abgesehen²⁴ – nicht untersucht. Die neue Form nationaler „Staatlichkeit“ und „Souveränität“ unter den Bedingungen der Mitgliedschaft in einer supranationalen Organisation bringt es mit sich, dass nationale Interessen und sogar die Identität einer Nation – in manchen Fällen mehr, in anderen weniger – neu definiert werden (Risse 2001; Schild 2001). Versteht man Integration als Prozess, der zu einer engen Verflechtung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft der Mitgliedstaaten und damit zu einer neuen Form von Staatlichkeit führt, dann muss eine Analyse von Reformprozessen in der EU insbesondere auch diesen Zusammenhang in den Blick nehmen: „(...) it might make better analytical sense to emphasise the *membership*, not the *statehood*, of EU member states“ (Christiansen 1998: 110; Hervorhebung im Original).

Ein Ansatz, der die Besonderheiten von mitgliedstaatlicher Verflechtung in den Blick nimmt, ist die von Wolfgang Wessels entwickelte „Fusions“-These (Wessels 1992a; 1997; 2000: 122-142). Im Mittelpunkt dieses theoretischen Konzeptes steht die Idee, dass im „fusionierten Föderalstaat“ eine spezifische „Logik und Dynamik gegenseitiger Teilnahme- und Mitgestaltungsformen“ prägend ist für die Gemeinschaft und ihre institutionelle Struktur. Der Begriff der „Fusion“, der dies analytisch erfassen soll, beschreibt einen Prozess, bei „dem Regierungen und Verwaltungen mehrerer Ebenen (quasi-) staatliche Handlungs-, Steuerungs- und Regelungsinstrumente gemeinsam nutzen“ (Wessels 2000: 123). Der Interaktionsstil im fusionierten Föderalstaat zeichnet sich durch zwei Merkmale aus: zum einen durch eine „beson-

²³ In der systemtheoretischen Terminologie würde man hier von „Interpenetration“ (nach Talcott Parsons, Niklas Luhmann und Richard Münch) sprechen; der Begriff verweist auf eine spezifische Art der „strukturellen Kopplung“, wonach Systeme sich – vereinfacht ausgedrückt – in Form einer Ko-Evolution entwickeln; das bedeutet, dass das eine System ohne das andere nicht existieren kann; vgl. dazu ausführlich Luhmann (1984: 286-345).

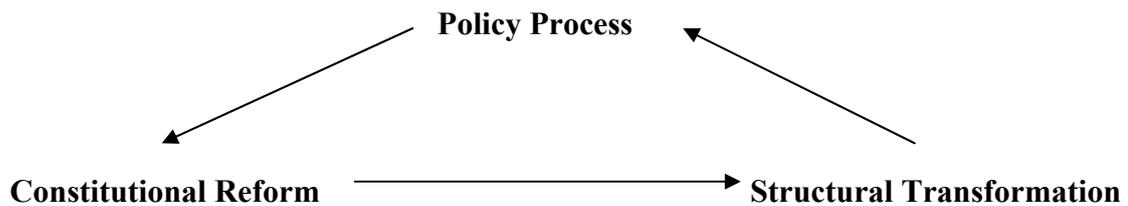
²⁴ Vgl. dazu die Arbeiten, die die „Europäisierung“ nationaler politischer Systeme und ihre Komponenten, also den durch die europäische Integration induzierten Wandel in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, untersuchen; u.a. Große Hüttmann/Knodt (2000), Hrbek (1997), Hrbek/Wessels (1984), Knodt/Kohler-Koch (2000), Wessels/Maurer/Mittag (2003).

dere Mischung von rechtlich festgelegten Regeln für den Politikzyklus“ und zum anderen „durch eine intensive Nutzung informeller Netzwerke“. Prägend für den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess sind „quasi-konstitutionelle Grundentscheidungen in Form von einstimmig verabschiedeten globalen Verhandlungspaketen und durch Konsenssuche unter dem ‚Druck‘ möglicher Mehrheitsabstimmungen bei Folgebeschlüssen“ (Wessels 2000: 129).

Eine zentrale Prämisse des Wessels’schen Konzeptes ist es, dass die Nationalstaaten im Zuge der Integration ihre zentrale politische Bedeutung nicht verlieren, sie heben sich durch die Mitgliedschaft in einem supranationalen Verbund nicht dialektisch auf. Wolfgang Wessels zufolge ist der fusionierte Mehrebenenstaat vielmehr das Ergebnis eines historischen Transformationsprozesses, der nach der Herausbildung des Territorial-, National-, Verfassungs- und Wohlfahrtsstaates eine „neue Phase in der Entwicklung europäischer Staaten“ (Wessels 2000: 134) darstellt.

Thomas Christiansen (1998: 108) beschreibt diesen Wandel ganz ähnlich, er spricht hier von „struktureller Transformation“. Diese Ebene des Wandels führt – im Unterschied zu den anderen beiden – zu sehr weitreichenden strukturellen Veränderungen. Alle drei Ebenen und Dimensionen des Wandels müssen, so meine These, in ihren wechselseitigen Bezügen zueinander betrachtet werden, wie es das folgende Schaubild illustrieren soll. Das Dreiecksmodell soll die kreisläufigen Effekte auf die jeweils andere Dimension illustrieren (Vgl. Abb. 1): Es bedeutet, dass der Brüsseler Normalbetrieb („Policy Process“) konkrete Auswirkungen hat auf die regelmäßig stattfindenden Verfassungsänderungen („Constitutional Reform“), das heißt, dass in der politischen Praxis Erfahrungen mit den vorhandenen Strukturen und Institutionen des EG-Systems gesammelt werden und solche Erfahrungen zu Lernprozessen führen. Solche Lernprozesse wiederum können zu Revisionen des Primärrechts und zum Beispiel zur Etablierung neuer Entscheidungsverfahren führen; diese Anpassungen der Gemeinschaftsverträge werden dann wieder Auswirkungen auf den „normalen“ Politikprozess im Mehrebenensystem der Gemeinschaft – und damit schließt sich der Kreis:

Abb. 1: Dynamisches Modell des Wandels im europäischen Integrationsprozess



(Schaubild nach Christiansen 1998: 110)

Ein zweiter Ansatz, der den Zusammenhang von Akteuren und Strukturen in den Blick nimmt, sich also mit dem *Agency-Structure*-Problem beschäftigt, ist die Strukturierungstheorie des Soziologen Anthony Giddens (1977, 1984, 1991). Giddens' Konzept ist geeignet, den Wandel, der auf verschiedenen Ebenen beobachtet werden kann, unter der Perspektive der Beziehung von Akteuren und Strukturen zu betrachten. Im Kern der Theorie der Strukturierung steht die Idee einer „Dualität von Strukturen“²⁵; Giddens erhebt damit den Anspruch, Handlungs- und Systemtheorien gewissermaßen zu „versöhnen“:

„The constitution of agents and structures are not two independently given sets of phenomena, a dualism, but represent a duality. According to the notion of the duality of structure, the structural properties of social systems are both medium and outcome of the practices they recursively organize“ (Giddens 1984: 25).

Was hier allgemein und abstrakt beschrieben wird, kennzeichnet auch den Prozess der europäischen Integration (vgl. Christiansen 1998: 115): Die große Zahl der Akteure, die an Regierungskonferenzen beteiligt sind, sind einerseits in die Brüsseler Strukturen und Netzwerke eingebunden und bedienen sich ihrer (*medium*); andererseits sind die vorhandenen supranationalen Strukturen auch das Ergebnis vorangegangener Entscheidungen (*outcome*) der – zum Teil identischen – Akteure und Netzwerke. Die Akteure sind also einerseits die „Schöpfer“ von (neuen) Strukturen und andererseits „schaffen“ die Strukturen die Akteure, weil sie ihnen bestimmte Regeln, Perspektiven und Handlungsspielräume zuweisen (Sverdrup 2002). Das ist der Kern der Strukturierungstheorie; Anthony Giddens (1991: 204) hatte sie später einmal so beschrieben: „In seeking to come to grips with problems of action and structure, struc-

²⁵

Obwohl der Begriff der „Struktur“ ein Schlüsselkonzept in sozialwissenschaftliche Analysen ist, wird er nicht einheitlich verwendet; er kann und soll hier nach Talcott Parsons synonym mit „Institution“ im Sinne von Regeln und Regelmäßigkeiten sozialen Handelns gebraucht werden (vgl. Reckwitz 1997).

turation theory offers a conceptual scheme that allows one to understand both how actors are at same time the creators of social systems yet created by them“.

Im nächsten Teilkapitel will ich vor dem Hintergrund dieser Ausführungen die Errichtung von Gemeinschaftsstrukturen als „Konstitutionalisierung“ und „Institutionalisierung“ beschreiben, ehe ich dann im darauffolgenden Kapitel die einzelnen konstitutionellen Reformen, also den Wandel der europäischen „Verfassung“ seit den Römischen Verträgen im Einzelnen aufzeigen werde. „Verfassung“ soll hier nicht in einem engen formell-rechtlichen Sinne nur als normativ aufgeladene und historisch legitimierte Verfassungsurkunde mit den dort niedergeschriebenen Normen und Werten oder als Symbol traditioneller „Staatlichkeit“ verstanden werden, sondern vielmehr als ein unter einen gewissen Bestandsschutz gestellten „Rahmen“ und als Sammlung von politischen „Spielregeln“, wie es etwa in dem Begriff der „Politeia“ zum Ausdruck kommt.²⁶ In der Darstellung wird deutlich werden, dass die Verträge der Europäischen Gemeinschaft einem permanenten Wandel unterworfen sind. Dieser Wandel wird jedoch erst auf den zweiten Blick sichtbar.

1.2 Konstitutionalisierung der Europäischen Gemeinschaft als Prozess

Die Geschichte von Nationalstaaten kennt viele „konstitutionelle Momente“, die sich dem kollektiven Gedächtnis eingepägt haben. Solche Momente sind meist mit weitreichenden oder „revolutionären“ Veränderungen der Verfassung eines Staates verknüpft (Ackerman 1991) – man denkt hier an die Französische oder Amerikanische Revolution und die unterschiedlichen Folgen für die historische Entwicklung dieser Staaten (Arendt 1994). Wann und wo aber haben wir, so fragt Joseph Weiler (1999: 3), in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft solche, im kollektiven Gedächtnis der Europäer verankerten „konstitutionellen Momente“ erlebt? Im Folgenden werde ich mithilfe der Konzepte „Konstitutionalisierung“ und „Institutionalisierung“ die Besonderheiten der Verfassungspolitik und des Institutionenwandels in der Europäischen Gemeinschaft herausarbeiten. Dabei wird deutlich werden, dass die EG und später die EU durchaus „konstitutionelle Momente“ erlebt hat und dass sie eine besondere Form von „Staatlichkeit“ (Diez 1995) und „Staatswerdung“ (Schuppert 1994), etwa durch den Vertrag von Maastricht (1993) oder den Verfassungsvertrag (2003), entwickelt hat, weshalb die Gemeinschaft als „neuer Herrschaftstypus“ (Bogdandy 1993b) verstanden

²⁶ Vgl. dazu u.a. Bieber (1991), Kohler-Koch (1999a), Laffan (1997), Lodge (1998a), Luhmann (1973a, 1973b, 1990), Pernice (1999), Peters (2001) und Shaw (2000a) und ausführlicher unten.

werden kann. Vorschnelle Analogieschlüsse zur Nationalstaatsbildung in Europa und Nordamerika und anderswo auf der Welt sollten jedoch nicht gezogen werden; gleichwohl sind manche Prozesse und Mechanismen, die sich in der „Staatswerdung“ der Gemeinschaft zeigen, vor dem national- und bundesstaatlichen Hintergrund durchaus vertraut (vgl. Burgess 1989; Reinhard 2002; Wildenmann 1991).

Spricht man im Zusammenhang mit der Europäischen Gemeinschaft von „Verfassung“ oder „Konstitutionalisierung“, muss zunächst geklärt werden, ob und inwiefern diese Begriffe ein geeignetes Analyseinstrumentarium liefern. Da die EG bzw. die EU keine „Verfassung“ im klassischen (nationalstaatlichen) Sinne besitze, verbiete sich – so das Argument vieler Autoren – eine Übertragung dieses Konzeptes. Zu den Skeptikern gehören die Vertreter der sogenannten *No demos*-These, die einen engen Zusammenhang herstellen zwischen Volk bzw. „demos“, Staat und Verfassung (Grimm 1995; Kielmansegg 1995). Auf der anderen Seite stehen Autoren wie Jürgen Habermas (2001), die die Zukunft der EU in einer föderalen Verfassungsperspektive sehen.²⁷

Unabhängig von diesem Disput weisen manche Autoren zu Recht, wie ich finde, darauf hin, dass der Integrationsprozess auch „Züge einer ‚Verfassungswerdung‘ (...) im Sinne einer allmählichen institutionellen Verdichtung, hin zu verfassungsartigen Strukturen“ (Oeter 1999: 901) aufweist. Der Begriff der Konstitutionalisierung kann nach Ansicht von Wolfgang Wessels sogar als „Leitbegriff“ der Integrationsforschung verstanden werden; denn er eröffne eine „umfassende Analyse zentraler Entwicklungstrends“ des europäischen Einigungsprozesses (Wessels 2003: 24). Die akademische Debatte um die Möglichkeit oder Unmöglichkeit einer europäischen „Verfassung“ verliert ihre Schärfe, wenn der Begriff allgemeiner definiert und von seiner nationalstaatlichen Folie befreit wird, so dass er als analytische Kategorie auch „jenseits des Nationalstaates“ (Zürn 1998) mit Aussicht auf Erkenntnisgewinn genutzt werden kann (vgl. Wessels 2003: 25). Unterscheidet man einen weiten, sozialwissenschaftlichen Verfassungsbegriff im Sinne von „living constitution“ von einem engeren, rechtswissenschaftlichen Verständnis – verstanden als „written constitution“ – wird deutlich, was die Vertreter der einen und der anderen „Schule“ trennt (vgl. auch Wessels 2003):

²⁷ Einen sehr guten und umfassenden Überblick über die, vor allem von Rechtswissenschaftlern geprägte, Debatte um die „Verfassung“ der Europäischen Gemeinschaft bieten z. B. Nettesheim (2002b) und Peters (2001).

„Selbst die vielen Proponenten der These, das primäre Gemeinschafts- (und nunmehr auch Unions-)recht weise Züge einer ‚europäischen Verfassung‘ auf, haben sich nie zu der Behauptung verstiegen, dies stelle eine Verfassung im engen, rechtshistorischen Sinne dar. (...) Die umgekehrte Behauptung jedoch, die Europäische Gemeinschaft verfüge über keine ‚Verfassung‘ im weiten, soziologisch-politologischen Sinne, wäre zutiefst merkwürdig“ (Oeter 1999: 903).

Vor dem Hintergrund dieser Differenzierung kann europäische „Verfassungspolitik“ als zentrales Phänomen der europäischen Integration verstanden und empirisch untersucht werden. Verfassungspolitik wird in diesem Sinne als „Politik der schrittweisen Fortbildung der Unionsverfassung“ definiert – unabhängig davon, ob es „sich dabei um kleinere oder größere Schritte“ handelt (Schneider 1998: 11). Im Rückblick lässt sich die europäische Einigung als dynamischer und multidimensionaler Prozess (mit manchen Rückschlägen) und als „konstitutionelle Evolution“ (Wessels 2002c) in Richtung einer immer engeren Integration einer wachsenden Zahl an europäischen Staaten, Gesellschaften und Ökonomien darstellen.²⁸

Die Europäische Gemeinschaft befindet sich seit den Gründungsverträgen „in einem Zustand der fortwährenden Verfassungsgebung und Verfassungsentwicklung“ (Bieber 1991: 398). Von Anfang an hat ein „verdeckter europäischer Verfassungsdiskurs [über] Ziele, Werte, Aufgaben, Instrumente, Institutionen und Verfahren“ stattgefunden, so Wolfgang Wessels bei einer Anhörung von Sachverständigen zum Post-Nizza-Prozess im Bundestag (zitiert nach Deutscher Bundestag 2002: 227). Weil die europäische Verfassungsentwicklung nicht nur bei ‚ordnungsgemäßen‘ Reformprozessen im Rahmen von Regierungskonferenzen zu beobachten war, sondern gewissermaßen auch still und heimlich geschah, bringt ein breites Konzept von „Konstitutionalisierung“ die Analyse weiter (Wessels 2003: 25).

Die Begriffe „Konstitutionalisierung“ und „Konstitutionalismus“ lassen Raum für unterschiedliche Definitionen, denn sie sind ambivalent (Möllers 2003). Um Klarheit zu schaffen, folge ich einer Differenzierung von Paul Craig; er hat die unterschiedlichen Definitionen und Konzepte, die in der Literatur vertreten werden, folgendermaßen differenziert (vgl. Craig 2001: 127-128):

²⁸ Zur Multidimensionalität des Integrationsprozesses vgl. Frei (1985), Giering (1997) und Teune (1984).

- (1) *Konstitutionalismus* lässt sich – ganz allgemein gesprochen – auf alle Fragen beziehen, die mit dem Thema Verfassung zusammenhängen: „This usage includes the deeper justificatory rationale for the particular constitutional rules that a legal system has adopted“ (Craig 2001: 127). In diesem Zusammenhang wird auch von „meta-konstitutionellen Fragen“ bzw. vom „Ethos“ und „Telos“ einer Verfassung gesprochen;
- (2) *Konstitutionalismus* beschreibt darüber hinaus den „juridical shift“ (Craig 2001: 128), der nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa zu beobachten war. Dazu gehört, dass die Autorität staatlicher Institutionen verfassungsmäßige abgesichert ist bzw. dass das Prinzip der Volkssouveränität als höchste Legitimation staatlichen Handelns festgeschrieben und dass die herausgehobene Rolle von Verfassungsgerichten als den Obersten Hütern der staatlichen Ordnung akzeptiert wird;
- (3) eine weitere Bedeutung des Begriffs *Konstitutionalismus* ist eng verknüpft mit dem „Public Law“. Hier geht es um die Frage, ob die Elemente einer liberalen Verfassung in formeller Hinsicht nur auf dem Papier existieren, oder ob diese auch die politische Praxis prägen und eine entsprechende politische Kultur mit sich bringen: „Issues such as the accountability of government, broadly conceived, principles of good administration and mainstreaming of human rights, are, for example, said to express a culture of constitutionalism“ (Craig 2001: 128). Es geht hier also auch um ungeschriebene Regeln einer Verfassung, die die politische Praxis etwa in föderalen Staaten und Konkordanzsystemen wie der Schweiz prägen (Lehmbruch 1967).

Diese unterschiedlichen Bedeutungen, die Paul Craig beschreibt, zeigen das weite Feld und die Ambivalenz der Konstitutionalisierungs-Debatte. Ich werde die Begriffe „Konstitutionalismus“ und „Konstitutionalisierung“ in der vorliegenden Arbeit in Anlehnung an Joseph Wieler (1999) und Alec Stone Sweet (1995) verwenden, weil sie meiner Ansicht nach in plausibler Weise die für meinen Untersuchungsgegenstand relevanten Aspekte der oben genannten Bedeutungsgehalte zusammenbringen. Nach der Definition von Alec Stone Sweet (1998: 306), der ich hier folge, kann *Konstitutionalisierung* im Kontext der Europäischen Gemeinschaft folgendermaßen definiert werden:

„[T]he process by which the EC treaties evolved from a set of legal arrangements binding upon sovereign states, into a vertically integrated legal regime conferring judicially enforceable rights and obligations on all legal persons and entities, public and private, within EC territory.“

Es geht in dieser Definition also darum, den rechtlich bindenden Charakter eines eigenständigen Rechtssystems zu betonen; dieses System hat sich im Zuge der Konstitutionalisierung schrittweise herausgebildet und unterwirft alle Rechtspersönlichkeiten, also Staaten, Unternehmen, Einzelpersonen diesem neu entstandenen supranationalen Regime unterwirft.

An anderer Stelle führt Stone Sweet seine Konzeption von Konstitutionalisierung weiter aus und ergänzt sie um zwei Aspekte, die für unsere Analyse ebenfalls von Bedeutung sind:

- (1) Zu einem Prozess der *Konstitutionalisierung* kommt es nicht zwangsläufig, weil er in den ursprünglichen Verträgen als Saat bereits angelegt gewesen wäre, die früher oder später aufgehen musste, noch war er eine unerwartete Folge des Gemeinschaftsvertrages, d.h. ein Ergebnis eines „functional spill over“. Vielmehr war es der „richterliche Wille“, der durch die konsistente Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) diese Konstitutionalisierung erst angestoßen hat.
- (2) Die Reichweite und die Tiefe der *Konstitutionalisierung* kann nur ermessen werden, wenn neben der Rolle des EuGH auch die Rolle der Gerichte in den Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Blick genommen werden (Mattli/Slaughter 1998; Stone Sweet 1998: 306).²⁹

Der Luxemburger Europäische Gerichtshof und die mitgliedstaatlichen Gerichte, die im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens in das supranationale Rechtssystem eingebunden sind, haben eine „stille Revolution“ möglich gemacht (Weiler 1994). Das ist die eine Seite der europäischen Konstitutionalisierung. Die andere Seite ist die seit Mitte der 1980er Jahre mit der Einheitlichen Europäischen Akte beginnende Zeit einer deutlich „sichtbareren“ Verfassungspolitik. Diese Phase ist geprägt von Regierungskonferenzen als einem wichtigen Instrument der Revision und zentralen Forum der Fortschreibung der Gemeinschaftsverträge. Ohne diese „stillen“ und zunächst kaum wahrgenommenen Veränderungen der verfassungsmäßigen Grundlagen der Gemeinschaft lassen sich die „offiziellen“ Vertragsänderungen jedoch nicht verstehen, weil sich Verfassungspraxis und Verfassungstext parallel im Sinne der – systemtheoretisch gesprochenen – „Koevolution“ entwickeln und somit eng aufeinander zu beziehen sind. Die Frage, ob zwischen der Rechtspraxis und den Rechtstexten eine (zu) große

²⁹ Vgl. dazu u.a. Dehousse (1998), Mancini (1991), Shapiro (1999), Slaughter/Stone Sweet/Weiler (1998), St Clair Bradley (2002), Stone Sweet/Caporaso (1998) und Weiler (1994, 1999).

Lücke klafft, müssen im Zweifel die Gerichte klären – im Falle der Gemeinschaft kommt diese Aufgabe dem Europäischen Gerichtshof zu:

„Constitution-building in the EU since the inception of the first treaties has comprised a set of complex interactions and tensions between the Treaty texts and other formal institutional documents, on the one hand, and their interpretation by key actors, notably the Court of Justice, but also the national courts, and the other non-judicial EU institutions, on the other“ (Shaw 2003: 2).

Es war der EuGH, der die Transformation der Gemeinschaft von einer ursprünglich internationalen zu einer eigenständigen supranationalen Rechtsordnung angestoßen hat (vgl. Craig 2001: 128; Stone Sweet/Sandholtz 1998: 1; Weiler 1999). Bereits 1986 hatte der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache „Les Verts“ (Rs. 294/83) die Gründungsverträge als „Verfassungsurkunde der Gemeinschaft“ beschrieben.³⁰ Dieses Urteil lässt sich erst dann in seiner Tragweite voll erfassen, wenn es vor dem Hintergrund des späteren Verlaufs des Integrationsprozesses betrachtet wird. Es lassen sich hier drei Phasen oder Etappen der Konstitutionalisierung unterscheiden: Die erste Etappe umfasst die Jahre von der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im März 1957 bis zur ersten großen Vertragsänderung im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte Mitte der 1980er Jahre. In diesem Zeitraum kommt es zu einer Konstitutionalisierung, die auf die „Verfassung der Wirtschaft“ (Joerges 2001: 5) konzentriert ist. Die zweite Phase ist gekennzeichnet durch die Umsetzung und Vollendung des Binnenmarktprojektes als politisch-ökonomisches Mega-Projekt. Dieser (noch nicht abgeschlossenen) Etappe schließt sich eine dritte Phase an, die Christian Joerges mit dem Begriff des „Konstitutionalismus jenseits des Staates“ (Joerges 2001: 5) umschreibt, also der oben bereits definierten „Verfassungsentwicklung“ in Richtung einer supranationalen Ordnung.

Der Motor dieser Entwicklung ist die Definition der Europäischen Gemeinschaft als „Rechtsgemeinschaft“ (Hallstein 1969), die eine „Integration durch Recht“ erst möglich gemacht hat. Dies führte zu einer „vertikalen Konstitutionalisierung“, also einer „Rechtsintegration von oben“ (Joerges 2001: 6). Der Europäische Gerichtshof spielte hier, wie bereits angedeutet, die entscheidende Rolle bei der schrittweisen Herausbildung und Etablierung

³⁰ Vgl. dazu und zu weiteren „Verfassungs“-Fundstellen in der EuGH-Rechtsprechung Peters (2001: 29).

einer supranationalen Rechtsordnung. Das Recht hat sich, so Christian Joerges, „mit seinen eigenen Mitteln über die zwischenstaatliche Politik“ erhoben und hat damit „seine Geltung gegenüber souveränen Staaten“ (Joerges 2001: 6f.) durchgesetzt. Eine bemerkenswerte Vorgehensweise, die an die Geschichte vom Baron von Münchhausen erinnert, der sich bekanntlich am eigenen Schopf aus dem Sumpf gezogen hat (Joerges 2001: 6).³¹ Ähnlich sieht dies auch Bruno de Witte, wenn er von einer „Zirkularität“ in der Argumentation des EuGH spricht:

„At first, supremacy and direct effect were to be recognized *because* the EC Treaty was, unlike other international treaties, a theory which proved to be particularly successful in those countries where the domestic status of (other) international treaties were modest, like Italy, Germany, the UK and Ireland, and the Scandinavian countries. But now that these principles have been accepted everywhere, at least for most practical purposes, the direction of the argument is often reversed: EC law is now often presented as being unique *because* it is endowed with direct effect and supremacy“ (de Witte 1999: 208).

In systemtheoretischer Terminologie wäre hier also von einem selbstreferentiellen System zu sprechen, das sich durch seine Operationen auf sich selbst bezieht (Luhmann 1984: 57-65, 593-646). Die beiden „Doktrinen“ des EuGH, die Bruno de Witte erwähnt, gelten als Beispiele für diese Form der Selbstreferenz; der Europäische Gerichtshof hat mit ihnen die Grundlage für die verfassungsmäßige Vertiefung der Gemeinschaft gelegt. Da ist zunächst die 1963 formulierte Doktrin der „unmittelbaren Wirkung“ des Gemeinschaftsrechts zu nennen: Diese schreibt fest, dass Regeln und Normen des EWG-Vertrages, eine hinlängliche Präzision vorausgesetzt, direkt gelten und subjektive Rechte begründen (Joerges 2001: 7; de Witte 1999). In dem entsprechenden Urteil aus dem Jahre 1963 stellten die EuGH-Richter fest, dass die Gemeinschaft „eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts“ darstelle, „zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben (...) und deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind“ (EuGH 1963: 24-25).

³¹ Einen Überblick über die konkurrierenden Ansätze, die die Rolle des EuGH im Prozess der Konstitutionalisierung erklären, bietet Höreth (2000).

Die zweite Doktrin beschreibt den „Vorrang“ des Gemeinschaftsrechts vor mitgliedstaatlichem Recht und wurde mit der *Costa/E.N.E.L.*-Entscheidung eingeführt. Rechtslogisch und gewissermaßen „selbstreferentiell“ abgeleitet aus der vorhergehenden Lehre von der unmittelbaren Geltung legte der EuGH mit dieser Entscheidung fest, dass zu dem Zeitpunkt, zu dem ein „Regelungsfeld vom europäischen Recht erfasst [ist], (...) kein Mitgliedstaat mehr eigenmächtig handeln kann“ (Joerges 2001: 8). Im Urteil liest sich diese zweite zentrale „Doktrin“ vom Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts so:

„[Die] Aufnahme der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten und, allgemeiner, Wortlaut und Geist des Vertrages haben zur Folge, dass es den Staaten unmöglich ist, gegen eine von ihnen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommene Rechtsordnung nachträglich einseitige Maßnahmen ins Feld zu führen (...). [Es] würde eine Gefahr für die Verwirklichung der in Artikel 5 Absatz 2 aufgeführten Ziele des Vertrages bedeuten und dem Verbot des Artikels 7 widersprechende Diskriminierungen zur Folge haben, wenn das Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem zum anderen Staat verschiedene Geltung haben könnte“ (EuGH 1964: 1269f.).

Mit den beiden Urteilen zum Prinzip der unmittelbaren Wirkung und zum Anwendungsvorrang hat der Europäische Gerichtshof in der ersten Hälfte der 1960er Jahre Rechtsgeschichte geschrieben und die Stichworte für einen europäischen Verfassungsdiskurs geliefert.

Dieser kurze Exkurs hat deutlich gemacht, weshalb der EuGH als zentraler Akteur einer Konstitutionalisierung der Europäischen Gemeinschaft angesehen wird.³² Die in den Urteilen entwickelten „Doktrinen“ lieferten die Basis, auf der die nächsten Schritte der Konstitutionalisierung erfolgten. Die rechtlichen und politischen Folgen dieser Urteile und die stillschweigende Akzeptanz oder besser gesagt der „permissive consensus“ (Lindberg/Scheingold 1970), von dem der EuGH lange Zeit zehren konnte, wurden von der Politikwissenschaft zunächst kaum beachtet (Joerges 1996; Weiler 1997b: 102), von Teilen der Europarechtswissenschaft aber schon frühzeitig problematisiert: „Tucked away in the fairyland Duchy of Luxembourg and blessed, until recently, with benign neglect by the powers that be and the

³² Vgl. dazu u.a. Dehousse (1998), Mancini (1991), Shapiro (1999), Stein (1981) und Stone Sweet/Caporaso (1998).

mass media, the Court of Justice of the European Communities has fashioned a constitutional framework for a federal-type Europe“ (Stein 1981: 1).

Eine politikwissenschaftliche Analyse des Verfassungswandels der Gemeinschaft in Richtung einer immer enger werdenden Union kann also die „Vorarbeit“, die der Europäische Gerichtshof hier geleistet hat, nicht außer Acht lassen – wenngleich sie in der vorliegenden Arbeit nicht ausführlicher als oben geschehen behandelt werden kann, der Verweis auf die einschlägige Forschungsliteratur soll hier genügen (vgl. Dehousse 1998; Höreth 2000; Mancini 1991). Aber es sollte deutlich geworden sein, dass durch die Nutzung des Rechts als Integrationsinstrument zentrale Kategorien der Rechtswissenschaft zur Disposition stehen, weil die symbiotische Verbindung von Staat, Recht und Verfassung im Falle der Europäischen Gemeinschaft so nicht mehr gilt. Die traditionelle „gegenseitige Verwiesenheit der Begriffe Recht und Staat“, derzufolge Recht „über den Zwang und der Staat [als] die gesellschaftliche Organisation mit dem Monopol legitimen Zwangs“ definiert wird (Bogdandy 2001: 123-124), gilt in der Gemeinschaft in dieser Form nicht (Schmitter 1996). Die Besonderheiten der Konstitutionalisierung auf europäischer Ebene zwingen also nicht nur die Rechtswissenschaft, ihre vertrauten Kategorien und Analysekonzepte zu überdenken, dies gilt auch und gerade für die politikwissenschaftliche Europaforschung (vgl. Hix 1999: 357-365; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996a).

Wenn also „Konstitutionalisierung“ als Transformation der Gemeinschaft von einer internationalen Rechtsordnung in Richtung einer supranationalen Rechtsgemeinschaft mit weitreichenden Folgen für deren Mitglieder, d.h. die Staaten und ihre Bürger, verstanden wird, ist „Institutionalisierung“ ein Prozess, der die Konstitutionalisierung begleitet und verstetigt. Im Folgenden will ich deshalb den zweiten zentralen Begriff, den der Institutionalisierung, erläutern und zeigen, was darunter zu verstehen ist und in welchem Verhältnis er zu Reformprozessen steht.

1.3 Institutionalisation und institutioneller Wandel auf europäischer Ebene

Nach Stone Sweet und Sandholtz (1998) lassen sich drei Dimensionen von „Institutionalisierung“ unterscheiden. Die strukturellen Veränderungen, die sich über die Zeit bei der Gemeinschaft beobachten lassen, können, wie im vorherigen Kapitel gezeigt wurde, beschrieben

werden als Übergang von einer intergouvernementalen hin zu einer stärker supranationalen Ordnung. Folgende Elemente bestimmen dabei den Prozess der Institutionalisierung: (1) die von der Gemeinschaft beschlossenen Regeln, welche das Verhalten und die Interaktion der Akteure auf europäischer Ebene beeinflussen und das Maß an mitgliedstaatlicher Autonomie in einzelnen Politikfeldern bestimmen; (2) die Gemeinschaftsorgane, die auf europäischer Ebene diese Regeln schaffen, ausführen und – wie etwa der EuGH – interpretieren; und (3) die Herausbildung einer transnationalen Gesellschaft, also alle nicht-regierungsamtlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Akteure, die einen grenzüberschreitenden Austausch miteinander pflegen und dadurch direkt oder indirekt den politischen Entscheidungsprozess und die Politik der Gemeinschaft beeinflussen (Stone Sweet/Sandholtz 1998: 9). Diese Kategorien zur Messung von Institutionalisierung – zumindest die ersten beiden – erinnern an Kategorien, die Lindberg und Scheingold bereits vor langer Zeit eingeführt haben: Die beiden amerikanischen Politikwissenschaftler haben „Integration“ schon in den 1970er Jahren beschrieben als Wachstum von „functional scope“ und „institutional capacities“ (Lindberg/Scheingold 1970: 64-100).

Ähnlich argumentieren auch Autoren, die Integration als eine spezifische Form der Institutionalisierung interpretieren. Johan Olsen (2000: 4) versteht „Integration“ als Maß für die institutionelle Dichte, die Intensität und Art der Beziehungen unter den Elementen, die ein System erst zu einem System machen, die also konstitutiv sind für dieses System: „Integration may refer to *causal interdependence* among the parts, *consistency* – the degree of coherence and coordination among the parts, and *structural connectedness* – a sociometric or network vision of integration“ (Olsen 2000: 4; March 1999).³³ Bezieht man „Institutionalisierung“ auf die europäische Integration, so lassen sich nach Olsen folgende Dimensionen unterscheiden:

- „(1) structuration and routinisation – the development of impersonal rules, roles, and repertoires of standard operating procedures, as well as switching rules between pre-structured responses (...). Institutionalisation, then, implies routinising some kinds of change as well as routinising resistance to others;
- (2) standardisation, homogenisation and authorisation of codes of meaning, ways of reasoning and accounts (...). Practices and procedures become valued beyond their technical-functional properties (...).

³³ Hervorhebungen im Original.

(3) binding resources to values and worldviews (...), i.e. staffs, budgets, buildings and equipment, providing a capability to act and to enforce rules in cases of non-compliance“ (Olsen 2000: 4-5).

Der Grad an Institutionalisierung und Integration steigt also, wenn die Teile, die die Gemeinschaft bilden, zu folgenden Handlungen in der Lage sind: Sie koordinieren ihre Politik auf der Basis ihres Selbstinteresses oder auf der Grundlage spezifischer Normen (z.B. Verbot der Diskriminierung); sie bauen Schranken, die eine Interaktion und den Austausch behindern, ab und entwickeln gemeinsame Regeln und Standards, sowie Rechte und Pflichten; sie setzen supranationale Institutionen und ein System für Routineentscheidungen ein; sie bauen gemeinsame Verwaltungs- und Militäreinrichtungen auf, mit eigenen Stäben, mit finanzieller Ausstattung und Einheiten für die Analyse, Planung und Entscheidungsfindung; sie übertragen supranationalen Institutionen, wie etwa der Kommission, das Recht, in bestimmten Bereichen (z.B. Wettbewerbsrecht) autonom und im Namen der Gemeinschaft zu handeln; und sie konstituieren einen gemeinsamen öffentlichen Raum, eine Bürgergesellschaft und Institutionen zur Erziehung und Sozialisierung von Individuen zu Bürgern, die eine gemeinsame politische Identität und Kultur teilen (vgl. Olsen 2000: 5). Wichtig ist zu betonen, dass *Integration* und *Institutionalisierung* nicht zwingend als zwei parallele und sich wechselseitig verstärkende Prozesse betrachtet werden müssen. Ein bestimmter Grad an Integration muss nicht notwendigerweise mit einem ähnlichen Maß an supranationaler Institutionalisierung einhergehen: „establishing formal institutions for a common European security and defense policy without adequate resources may provide less integration than an informal coordination of national defense capabilities“ (Olsen 2000: 5).

Für unseren Zusammenhang besonders relevant ist die Frage nach der Dynamik und nach dem Wandel von Institutionen. Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft ist gekennzeichnet durch eine Reihe von symbolischen Gründungsakten und durch ein bewusstes „institution-building“, aber ebenso durch eine informelle und graduelle Evolution (Olsen 2000: 12). Der Prozess ist zu verstehen als schrittweise Entwicklung (mit manchen politischen Rückschlägen), was in den einzelnen Politikbereichen zu ganz unterschiedlichen Ausprägungen und Stufen der „differenzierten“ Integration und Institutionalisierung geführt hat (Fligstein/McNichol 1998; Wallace/Wallace 2000).

Im Folgenden sollen nun verschiedene Ansätze und Variablen zur *Erklärung* institutionellen Wandels vorgestellt und ihr Nutzen für die eigene Untersuchung diskutiert werden.³⁴ Mit diesem Vergleich will ich am Ende zeigen, weshalb zur Beantwortung meiner Fragestellung eine institutionalistische Perspektive, welche um die Bedeutung von „Pfadabhängigkeiten“ weiß, die theoretisch plausibelste Variante ist. Es geht bei den unten vorzustellenden Ansätzen um die Frage, wer oder was die Triebkräfte („driving forces“) des Wandels von Institutionen sind. In dem einen Fall sind es primär externe Faktoren und Strukturen, in dem anderen sind es Akteure, die fähig und willens sind, den institutionellen Status quo zu ändern. Auch hier geht es also wieder um das „Akteur-Struktur-Problem“, von dem weiter oben schon die Rede war.

Institutioneller Wandel als Reaktion auf Umwelteinflüsse

Institutionelle Veränderungen werden im ersten Modell zurückgeführt auf einen Wandel der normativen oder funktionalen Erwartungen, die in bestimmte Institutionen gesetzt wurden. Die Vorstellung ist, dass in einer Art evolutionärem Prozess im Sinne des „survival of the fittest“ nur diejenigen Institutionen „überleben“, die sich einer veränderten Umwelt anpassen können: „In cases where processes of diffusion and rational adaptation do not secure good ‚matches‘, a process of competitive selection governs which institutional forms evolve, flourish, decay or disappear“ (Olsen 2000: 12). Diese Perspektive spielt in der Selbstwahrnehmung und Selbstlegitimation politischer Institutionen wie auch in der wissenschaftlichen Debatte eine große Rolle. Tatsächliche oder zumindest als solche wahrgenommene externe Schocks und „reality checks“ (Olsen 2003: 54), wie etwa die Unterlegenheit im internationalen Wettbewerb, die technologische und ökonomische Konkurrenz mit den USA oder Japan in den 1980er Jahren oder auch die „Globalisierung“ seit den 1990er Jahren dienten als Argument und Legitimation für „mehr Europa“. Aber auch neue sicherheitspolitische und strategische Herausforderungen, die sich der Gemeinschaft mit dem Ende des Ost-West-Konflikts 1989/90 und in den Folgejahren gestellt haben, konnten als Argumentationshilfe genutzt werden, um neue Initiativen der Vertiefung zu legitimieren. Wie stark solche Einflüsse aus der – systemtheoretisch gesprochen – „Umwelt“ bestimmte institutionelle Reformen auslösen, lässt sich schwer messen, zumal sich aus den externen Herausforderungen keine objektiv „richtigen“ institutionellen Lösungen ableiten lassen. Die Art und Weise, wie am Ende

³⁴ Vgl. u.a. Hrbek/Schneider (1980), March/Olsen (1989, 1995, 1998), Olsen (2000: 12-16, 2003) und Voigt (1999).

konkret auf neue Situationen reagiert wird, hängt sehr stark ab von der jeweiligen Situationsdeutung der Regierungen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsorgane (Olsen 2003: 49; Schneider 1992). Wenn häufig auch Einigkeit darüber besteht, dass auf bestimmte „Herausforderungen“ reagiert werden müsse, hängen die konkreten Maßnahmen, die aus der Diagnose abgeleitet werden, ab vom Ergebnis der politischen Auseinandersetzungen und dem „Framing“ der Herausforderung. Im Laufe solcher Deutungs- und Verhandlungsprozesse sind Annäherungen und gemeinsame Lernprozesse möglich: „In the EU the struggle over future forms of governance and organization is to a great extent a struggle over competing cognitive frames“ (Olsen 2003: 54; vgl. auch Kohler-Koch 2000). Aus der Überzeugung, die Europäische Gemeinschaft müsse ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken, können ganz unterschiedliche Schlüsse gezogen und unterschiedliche institutionelle Lösungen vorgeschlagen werden (Olsen 2000: 13). In diesem Modell geht es also vor allem, die externen Herausforderungen und „Schocks“ zu identifizieren und dann im zweiten Schritt zu prüfen, welche Akteure wie mit diesen externen Schocks umgehen und wie sie diese bewerten – der wichtigste Anstoß für den institutionellen Wandel kommt also von außerhalb des Systems. Im nachfolgenden Konzept stehen im Mittelpunkt soziale Akteure, sie sind der Ausgangspunkt für die Analyse des institutionellen Wandels.

Institutioneller Wandel als Ergebnis strategischen Akteurshandelns

Nach diesem Modell spiegeln institutionelle Veränderungen gemäß dem Rational-Choice-Ansatz den Willen, das Kalkül und die relative Macht von rationalen und ihren jeweiligen Kosten-Nutzen-Überlegungen folgenden Akteuren (Olsen 2000: 13). Ansätze und Theorien, die dem Rational Choice-Paradigma verpflichtet sind, gehen dabei von folgenden drei Grundannahmen aus:

- (1) Kollektives Handeln und soziale Ordnung lassen sich durch das Verhalten und die Eigenschaften einzelner Akteure erklären („methodologischer Individualismus“);
- (2) *Choice*, im Sinne einer rationalen Wahlhandlung eines einzelnen Akteurs, ist nicht nur möglich, sondern bestimmend für das individuelle Handeln und
- (3) Akteure treffen ihre Wahl anhand von Bedürfnissen und Interessen auf der Grundlage einer stabilen Präferenzordnung (Braun 1994: 399).³⁵

³⁵ Vgl. dazu u.a. Druwe/Kunz (1994), Elster (1989) und Ward (2002).

Diese Perspektive wird von den beiden großen integrationstheoretischen „Schulen“ geteilt: Sowohl der liberale Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik (1993; 1998), als auch der Supranationalismus sehen in den Akteuren die entscheidenden Kräfte für institutionellen Wandel (vgl. dazu Sandholtz/Stone Sweet 1998), freilich mit einem entscheidenden Unterschied: „Different scholars favour different collective actors, yet, the main focus is on human intention and power“ (Olsen 2000: 13) – in dem einen Fall sind es die Exekutiven der Mitgliedstaaten und im anderen supranationale Akteure und Organe wie die Kommission oder der Europäische Gerichtshof.

Im Rational-Choice-Modell entscheidet das Verhalten egoistisch-rationaler Akteure über Form und Funktion von Institutionen; Institutionen sind laut diesem Modell also in erster Linie Instrumente strategischen Handelns (Olsen 2000: 13; Olsen 2003). Für institutionellen Wandel in Nationalstaaten mag dieser Ansatz auf den ersten Blick plausibel erscheinen, überträgt man ihn jedoch auf die Europäische Gemeinschaft, so ergibt sich ein analytisches Problem, weil die Schaffung neuer Institutionen oder eine einschneidende Reform der bestehenden politischen Ordnung schwerlich dem strategischen Handeln eines einzelnen Akteurs zugeschrieben werden können: „There is no single sovereign centre with the authority and power to change fundamentally the political order while many factors other than reformers‘ choice influence change“ (Olsen 2003: 57). Der europäische Integrationsprozess zeichnet sich gerade dadurch aus, dass er von Anfang an ohne ein klares Ziel („Finalität“), das von allen beteiligten Akteuren gleichermaßen geteilt worden wäre, auskommen musste. Die am Anfang des EU-Vertrags platzierte Formel von der „immer engeren Union der Völker Europas“ (Artikel A in der Fassung des Maastrichter Vertrags) lässt im Prinzip sowohl ein föderales als auch ein intergouvernementales Ziel des Einigungsprozesses zu; der Begriff der „Union“ ist bewusst offen und ambivalent gehalten (Hrbek/Schneider 1980; Schneider 1977; 2001b; 2001c; 2003).

Wenn institutioneller Wandel nach diesem Modell als das Ergebnis des strategischen Akteurshandelns betrachtet wird, dann wäre es die Aufgabe einer tiefer gehenden empirischen Analyse, die Rolle einzelner Akteure im Reformprozess zu klären. Den jeweiligen „Leitbildern“ (Schneider 1992) und „Verfassungsideen“ (Jachtenfuchs 2002), die unterschiedliche Akteure einbringen, käme in diesem Modell eine strategische und ihr Handeln legitimierende Funktion

zu. Ganz andere Akzente bei der Erklärung des institutionellen Wandels setzt das Konzept der „Pfadabhängigkeit“.

Institutioneller Wandel in den Spuren der „Pfadabhängigkeit“

Dieses Erklärungsmodell steht nicht im Widerspruch zu den beiden oben genannten Modellen, es geht aber im Unterschied zu diesen davon aus, dass Institutionen nicht nahe liegende Instrumente in den Händen rational kalkulierender Akteure sind; neoinstitutionalistische Erklärungsansätze, zu denen das Pfadabhängigkeits-Modell gehört, unterstellen Institutionen im Sinne der „Institutions matter“-These ein von ihren „Schöpfern“ unabhängiges Eigenleben:

„The match between environments, reforms and institutional structure and performance is not automatic, continuous and precise. An institutional account portrays institutions as having lives and deaths of their own, sometimes enduring in the face of apparent inconsistencies with their environments, sometimes collapsing without obvious external cause“ (Olsen 2000: 14).

Die Wahrscheinlichkeit des institutionellen Wandels hängt im Modell des historischen Institutionalismus von den Entstehungsbedingungen ab, die zur Zeit der Gründung der jeweiligen Institutionen galten. Die Ausgangsbedingungen bestimmen den „Pfad“, auf dem sich der spätere institutionelle Wandel bewegt, sehr viel stärker als das Kalkül und Interesse strategischer Akteure an einer Reform. Daraus wird die These abgeleitet, dass institutioneller Wandel in der Regel nur in einem Korridor, der durch den Pfad begrenzt wird, möglich ist. Breit angelegte Strukturreformen gelten als große Ausnahme und sind nur in der Folge von historischen Großereignissen („critical juncture“) wie Kriegen oder Revolutionen zu erwarten (vgl. Olsen 2000; Thelen 2003). Ein zweiter und für unseren Untersuchungsgegenstand ebenfalls wichtiger Aspekt des neoinstitutionalistischen Paradigmas ergibt sich aus der These, dass die Präferenzen und Interessen politischer Akteure vom institutionellen Umfeld, in dem sie sich bewegen, geprägt sind (March/Olsen 1984; 1989; 1995). Das bedeutet, dass sich Akteure nicht im luftleeren Raum bewegen und unabhängig von ihrer Umwelt ihre Interessen definieren, sondern dass die institutionellen Routinen und Praktiken Einfluss darauf haben, welche Reformen und welche Art des Wandels aus Sicht der Akteure vorstellbar sind und plausibel erscheinen.

Es wird immer wieder der Vorwurf erhoben, die Vertreter des institutionalistischen Paradigmas würden sich zu sehr auf die Stabilität und die „Pfadabhängigkeit“³⁶ einmal getroffener institutioneller Lösungen konzentrieren, der Wandel von Institutionen würde dabei aus dem Blick geraten (vgl. Gorges 2001; Peters 1999; 2000). Dieser Vorwurf trifft aber nur zum Teil zu. Er trifft jene Autoren nicht, die die Europäische Union und ihre besondere institutionelle Struktur gerade zum Anlass nehmen, zentrale Prämissen des Institutionalismus zu testen: „From an institutional perspective properties of this order – characteristics of the basic units as well as their relations – are assumed to have an impact on institutional dynamics“ (Olsen 2000: 15). Schon Max Weber (1985) hatte gezeigt, dass institutionelle Ordnungen nie perfekt integriert sind, sondern dass sie ständigen Spannungen und Kollisionen ausgesetzt sind – dies gilt auch und gerade für die Europäische Gemeinschaft: „(...) in a multi-level, multi-structure and multi-centre polity with partly autonomous sub-systems, a key to understanding institutional dynamics may be to study how institutions relate, balance, collide and penetrate each other“ (Olsen 2000: 16). In einem politischen System wie der EU, in der die Frage nach ihrer Legitimität immer wieder aufgeworfen wird und dies eine offene Frage ist, kann sich aus der Reflexion und des Nachdenkens, wie das sprichwörtliche Demokratiedefizit der EU behoben werden kann, ein unerwarteter und weitreichender institutioneller Wandel ergeben (Olsen 2000: 17; Höreth 1999). Ob und inwiefern sich tatsächlich ein Wandel daraus ergibt, hängt nicht zuletzt damit zusammen, wie die Akteure die jeweilige Situation definieren (March/Olsen 1998: 959; Schneider 1992).

Die in der Geschichte der europäischen Integration in regelmäßigen Abständen stattfindenden Reformprozesse und die im Rahmen von Regierungskonferenzen vorgenommenen Vertragsänderungen waren intendierte Phasen einer solchen Reflexion. Sie formulierten dabei teilweise ganz unterschiedliche Bedarfe und Nachfragen an Reform und oft kamen immer wieder alte und ungelöste Fragen als „Überbleibsel“ von vorhergehenden Reformprozessen auf die neue Tagesordnung. Im folgenden Kapitel will ich Regierungskonferenzen als beson-

³⁶ Das Konzept der „Pfadabhängigkeit“ (*path dependency*) stammt aus der Ökonomie und diente dazu, technischen Wandel bzw. den Mangel an Reformen zu erklären: Als anschauliches Beispiel für die Beständigkeit einmal getroffener Entscheidungen wird in der Regel die Tastenfolge QWERTY auf amerikanischen Schreibmaschinen angeführt, die, einmal so eingeführt, bis auf den heutigen Tag beibehalten wird, obwohl technische und ergonomische Argumente gegen diese Anordnung sprechen (Arthur 1989). Später wurde der Begriff von Douglass North auf politisch-gesellschaftliche Bereiche übertragen (North 1990), und hat seither in den Sozialwissenschaften, vor allem in der Transformationsforschung und darüber hinaus, eine wachsende Zahl von Anhängern gefunden (vgl. dazu u.a. Pierson 1998, 2000 und Thelen 1999, 2003).

dere Form der Entscheidungsfindung beschreiben und unterschiedliche Ansätze zur Erklärung diskutieren. Dabei sollen auch die typischen Merkmale von Regierungskonferenzen, ihre Routinen, ihre Verfahren und die unterschiedlich lange Halbwertszeit der Ergebnisse ihrer Arbeit herausgearbeitet werden.

2 Verschiedene Ansätze zur Analyse von Regierungskonferenzen

Mit diesem Kapitel verfolge ich zwei Ziele: Zum einen soll der folgende Abschnitt einen Überblick über die verschiedenen Theorien, Konzepte und Modelle zur Analyse und Erklärung von Regierungskonferenzen und europäischen Reformprozessen liefern; sodann sollen in einem zweiten Schritt die Funktionen und Besonderheiten von Regierungskonferenzen herausgearbeitet werden, um deutlich zu machen, weshalb ich Regierungskonferenzen in der Einleitung als „Meta-Institution“ definiert habe, also als Institution, die dazu dient und dafür legitimiert ist, die institutionelle Struktur der Europäischen Gemeinschaft durch Vertragsänderungen an neue Umstände anzupassen (vgl. Christiansen u.a. 2002: 12). Im darauffolgenden dritten Kapitel werden Organisation, Verlauf und Ergebnisse der einzelnen Regierungskonferenzen ausführlich dargestellt und analysiert. Die historisch beschreibende Analyse beginnt mit den Verhandlungen in den 1950er Jahren, die die Grundlagen der Europäischen Gemeinschaft gelegt haben und sie geht über zu den Reformversuchen in den Jahrzehnten danach bis hin zur Regierungskonferenz von Maastricht 1991/92. Erst durch diesen breiten historischen Spannungsbogen wird deutlich werden, wie im Laufe eines längeren, Jahrzehnte dauernden Prozesses die „Konstitutionalisierung“ der Europäischen Gemeinschaft schrittweise erfolgt ist. Erst vor dem Hintergrund einer systematisch vergleichenden Perspektive kann die Verfassungswerdung in ihrer Tiefendimension erfasst werden (vgl. Peters 2001; Weiler 1999; Wessels 2003).

Regierungskonferenzen waren anfangs außergewöhnliche Veranstaltungen, die dann aber seit Mitte der 1980er Jahre in immer kürzeren Abständen stattfanden und dadurch den Charakter des Normalen bekommen haben. Man kann Regierungskonferenzen beschreiben und definieren als multilaterale Organisation der Reflexion und der diplomatischen Verhandlungen, deren Ziel es ist, die Funktions- und Handlungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft durch Reformen zu erhalten bzw. diese wiederherzustellen. Das Mittel der Wahl ist eine umfassende oder punktuelle Änderung des Primärrechts, also der vertraglichen Grundlage der Europäischen Gemeinschaft (vgl. Dinan 1999: 291; Stubb 2002: 16-17).³⁷ Um die Besonder-

³⁷ Die für den Multilateralismus typischen Eigenschaften wie die „Wiederholung des Spiels“, der „Schatten der Zukunft“ (Kenneth Oye), die Reduktion von Transaktionskosten, etablierte Verfahren, eine auf Diskussion und Überzeugung ausgerichtete Politik, gemeinsame Normen, Versprechen und Gruppenidentität sowie ein institutionelles System, auf die die Akteure zurückgreifen können, gelten in

heiten solcher Vertragsänderungsprozessen herausarbeiten zu können, greife ich auf zwei Typologien zurück, die von John Peterson und Elizabeth Bomberg (1999) bzw. von Joseph Weiler (1999; 1997) entwickelt wurden.

2.1 Typologien zur Differenzierung von Entscheidungen der EG

Die Zahl der Entscheidungen („Output“) des politischen Systems der Gemeinschaft ist seit den Anfängen in den 1950er Jahren kontinuierlich gestiegen; messen lässt sich dies zum Beispiel an der wachsenden Zahl der Sitzungen des Rates, der stetigen Zunahme an Verordnungen und Richtlinien, die im EG-Gesetzblatt veröffentlicht wurden oder an den neuen Gremien und Institutionen auf europäischer wie auf mitgliedstaatlicher Ebene, die zu einem Wachstum des *Acquis communautaire* beigetragen haben (Maurer/Wessels 2003; Wessels 1997). Entscheidungen der EG können ganz allgemein folgendermaßen definiert werden: „choices or solutions that end some uncertainty or reduce contention“ (Peterson/Bomberg 1999: 4). Entscheidungen lassen sich differenzieren nach „policies“, also Programmen, Einzelmaßnahmen und anderen Aktivitäten der Gemeinschaft: „All policies are a product of decisions about what to do, how to do it, and how to decide what to do“ (Peterson/Bomberg 1999: 4). Diese Definition wird erweitert durch eine Typologie, mit deren Hilfe Entscheidungen analytisch differenziert und einer empirischen Untersuchung zugänglich gemacht werden können.³⁸ Diese, ursprünglich von Peterson (1995) entwickelte Systematisierung wurde von anderen aufgegriffen (vgl. George/Bache 2001: 24; Rosamond 2000: 112; H. Wallace 2000: 72). Die Autoren Peterson und Bomberg verstehen ihre Differenzierung als „heuristischen Rahmen“, das soll nicht heißen, dass ein bestimmter Typus von Entscheidung immer nur auf einer Ebene des Mehrebenensystems zu beobachten ist oder dass die Ebenen immer messerscharf voneinander getrennt werden könnten „wie Grenzen auf einer Landkarte“ (Peterson/Bomberg 1999: 10). Wichtig ist aus Sicht der Autoren, sich vor Augen zu halten, dass sich Themen und Lösungsvorschläge zwischen den einzelnen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems gewissermaßen frei bewegen: „Issues often ‚jump‘ up and down between levels of decision-

ganz besonderer Weise auch für die Europäische Gemeinschaft/Union und die Organisation von Regierungskonferenzen (vgl. Caporaso 1993; Ruggie 1993).

³⁸ Politische Entscheidungen, verstanden als intentionale Vorgänge der „Wahl einer Handlung aus mehreren Möglichkeiten im Hinblick auf einen bestimmten Zielwert“ (Klöti 1994: 96), sind seit jeher ein zentraler Untersuchungsgegenstand der modernen Sozial- und Politikwissenschaft; vgl. dazu etwa Allison (1971), Arrow (1951), Dahl (1961), Lindblom (1977) und Simon (1957, 1966) sowie allgemein Eberlein/Grande (2003) und zur systemtheoretischen Diskussion des Entscheidungsbegriffs vgl. Luhmann (2000: 140-169).

making before they are resolved“ (Peterson/Bomberg 1999: 10). Die von ihnen vorgeschlagene Systematisierung bietet geeignete analytische Kategorien, um die Arten von Entscheidungen differenzieren zu können, sie liefert jedoch kein Erklärungsmodell, demzufolge einzelne Variablen im Entscheidungsablauf spezifische Ergebnisse nahelegen würden. Die verschiedenen Entscheidungs-Typen lassen sich charakterisieren durch ihre „Verhandlungsart“, eine dominante „Rationalität“ und die „beste“ Theorie zur Erklärung des jeweiligen Typus.

Den ersten Typus von Entscheidungen bezeichnen Peterson und Bomberg (1999: 10) als „High Politics and ‚History-Making‘ Decisions“. Wie der Begriff schon nahelegt, sind damit Entscheidungen gemeint, die „Geschichte machen“, die das politische System der Gemeinschaft also substantiell verändern und dadurch einen verfassungspolitischen Charakter besitzen, die also zum Beispiel die Machtverhältnisse zwischen den supranationalen Organen und den Mitgliedstaaten ändern, die die „institutionelle Balance“ der Gemeinschaft neu austarieren oder die durch die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten die Gemeinschaft vergrößern. Solche Beschlüsse werden auf der, wie die Autoren es nennen, „super-systemischen Ebene“ bzw. in einem Rahmen gefasst, der außerhalb des ‚normalen‘ Entscheidungssystems der Gemeinschaft liegt: „(...) they are quasi-constitutional in character, they preoccupy decision-makers at the highest political levels“ (Peterson/Bomberg 1999: 10). Geschichtsmächtige Entscheidungen kommen auf drei verschiedenen Wegen zustande: Erstens können sie das Ergebnis von offiziellen, viele Monate verhandelnde Regierungskonferenzen sein, die mit einem bestimmten Mandat und einer konkreten Agenda eingesetzt wurden. Zweitens können solche Entscheidungen auf Gipfeltreffen, also den Europäischen Rat und die Staats- und Regierungschefs, zurückgehen; einzelne Gipfel sind in die Geschichte eingegangen, weil sie nach einer Krise einen politischen Aufbruch versprochen und neue Initiativen zur Vertiefung und Erweiterung auf den Weg gebracht haben; die Haager Gipfelkonferenz vom Dezember 1969 gilt als historischer Gipfel, weil sie nach der Krise der „Politik des leeren Stuhls“ (1965/66) mit der Entscheidung zur Norderweiterung und den Initiativen in Richtung einer Wirtschafts- und Währungsunion („Werner-Bericht“) und zur Stärkung der Zusammenarbeit in der Außenpolitik („Davignon-Bericht“) die Grundlagen gelegt hat für alle späteren Integrationsschritte und darüber hinaus einen neuen europapolitischen „Geist“ geschaffen hat.

Und schließlich können, drittens, auch Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu den „Geschichte machende Entscheidungen“ gezählt werden – vor allem die Urteile, die die

Kompetenzen der Gemeinschaft erweitert haben bzw. solche Urteile, die neue Regeln und Prinzipien wie etwa den „Vorrang“ oder die „unmittelbare Wirkung“ des Gemeinschaftsrechts begründet haben (Peterson/Bomberg 1999: 10-11)³⁹; auf die Rolle dieser Urteile für den Prozess der Konstitutionalisierung der Gemeinschaft bin ich im vorherigen Kapitel bereits kurz eingegangen.

Den zweiten Typus von Entscheidungen beschreiben Peterson und Bomberg (1999: 16) als „Policy-setting‘ decisions“. Das sind Entscheidungen, die in Form von Richtlinien oder anderen Maßnahmen am Ende des normalen Gesetzgebungsprozesses stehen und die rein zahlenmäßig die große Masse an Entscheidungen der Gemeinschaft ausmachen; insbesondere alle Legislativtexte, die einen Bezug zum Binnenmarkt haben, stehen für diese Art von Entscheidungen: „When the EU legislates, it operates as a political system in which powers are shared between institutions (as opposed to an international organisation in which power is monopolised by states)“ (Peterson/Bomberg 1999: 16).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung lässt sich die Europäische Gemeinschaft als „sophisticated and effective legislative system“ (Hix 1999: 96) beschreiben.⁴⁰ Die alltägliche Praxis ist geprägt von einem Suchen nach Konsens und Kompromissen, aber auch von manifesten Konflikten zwischen den Gemeinschaftsorganen Kommission, Rat und Europäischem Parlament sowie zwischen den Mitgliedstaaten (Hix 1999: 96-98; Peterson/Bomberg 1999: 16). Die politische Ebene, auf der dieser Entscheidungstypus vorherrschend ist, ist das supranationale EG-System und die „Gemeinschaftsmethode“ mit all ihren, von Politikbereich zu Politikbereich variierenden, geschriebenen und ungeschriebenen Regeln und Verfahren, welche die Europäische Gemeinschaft zu einem typischen „Konkordanzsystem“ machen, in dem solange verhandelt wird – trotz der im Vertrag vorgesehenen Möglichkeit, Mehrheitsbeschlüsse zu fassen –, bis tatsächlich ein Konsens gefunden wurde (vgl. Chrysochoou 1994; Hrbek 1981; Puchala 1972; Schmidt 2000).

Den dritten Typus von Entscheidungen im Rahmen des EU-Systems beschreiben Peterson und Bomberg (1999: 21) als „policy shaping decisions“. Entscheidungen dieser Art

³⁹ Zur Rolle des EuGH und seiner Funktion als „Motor der Integration“ vgl. Alter (1998), Armstrong (1998), Burley/Mattli (1993) und Everling (2000).

⁴⁰ Vgl. dazu ausführlich de Búrca (1999), Eichener (2000), Gehring (2002: 219-284), Hix (1999: 56-98) und Laffan/O’Donnell/Smith (2000).

bestimmen die Ergebnisse der Verhandlungen auf eine indirekte Art und Weise, weil sie die eigentlichen Verhandlungen lange im Vorfeld schon „formen“. Diese Entscheidungen werden deshalb auch als „second-order decisions“ bezeichnet (Peterson 1995: 74). Die wesentlichen Akteure dieser Entscheidungen sind nicht nationale Minister oder ihre Staatssekretäre, die in der Regel zu einem relativ späten Zeitpunkt in die Verhandlungen einbezogen werden, es sind vielmehr die Spezialisten, die in ihrem Gebiet mit den technischen Details der Verhandlungsmaterie bestens vertraut sind, also die Beamten und Experten zum Beispiel aus den Generaldirektionen der Europäischen Kommission, die von mitgliedstaatlichen Ministerien für eine Zeit nach Brüssel entsandten Beamten, die in entsprechenden Ratsarbeitsgruppen zusammenkommen und mit Experten und Wissenschaftlern um die wissenschaftliche Plausibilität von Grenzwerten von Pflanzenschutzmitteln und Risikoabwägungen im Bereich von Pharmaprodukten ringen. Unter Leitung der Europäischen Kommission wird hier um die Lösung technischer – aber deshalb nicht notwendigerweise unpolitischer – Probleme und Fragen gestritten: „Technocratic rationality, based on specialized or technical knowledge, often dominates at the meso-level“ (Peterson 1995: 74).⁴¹ Dieser, von Peterson (1995) als „Meso-Ebene“ beschriebene Ort ist es, an dem, lange bevor das formale Entscheidungsverfahren aufgenommen wird, wesentliche Vorentscheidungen getroffen werden – vor allem die Kommission und ihre Dienststellen spielen in diesem System der „Komitologie“ eine zentrale Rolle: „Administrative rationality can be crucial, as the Commission must try to ensure that the administrative power exists to implement any proposal properly“ (Peterson 1995: 74).

Gerade in diesem sehr frühen Stadium des EG-Entscheidungsprozesses zeigt sich, dass die Gemeinschaft am Ende nur dann Entscheidungen treffen kann, wenn sie frühzeitig den Konsens mit den Beteiligten, die später die Entscheidungen umsetzen müssen, sucht; das Ziel ist es, Schnittmengen aus den verschiedenen Interessen und Positionen zu finden (Peterson 1995: 74). Diese „policy-shaping decisions“ sind, da in dieser Phase gewissermaßen noch alles „offen“ ist, auch besonders relevant für das Lobbying von außen.⁴²

⁴¹ Zum Ausschusswesen der Europäischen Gemeinschaft vgl. ausführlich u.a. Christiansen/Kirchner (2000), EIPA (2000), Große Hüttmann (2002a), Joerges/Vos (1999), Rhinard (2002), Töller (2002) und Wessels (1998).

⁴² Vgl. dazu u.a. Greenwood (1997), Kohler-Koch (1997), Peters (1994), Platzer (2002) und Teuber (2001).

Damit unterscheiden sich europäische Entscheidungsprozesse kaum von der Politik, wie sie in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu beobachten ist. Sobald die Europäische Kommission ihren Richtlinienvorschlag auf den Tisch gelegt hat, wird es deutlich schwieriger, noch Änderungen am Text vorzunehmen. Beobachter gehen davon aus, dass von dem Zeitpunkt an, zu dem ein Vorschlag der Kommission auf dem Tisch liegt und das offizielle Gesetzgebungsverfahren eröffnet wird, der Inhalt einer Richtlinie nur noch zu etwa 20 Prozent verändert werden kann (Peterson/Bomberg 1999: 21). Auch wenn diese Zahl empirisch nicht gesichert ist und die Rolle der Kommission dadurch möglicherweise größer erscheint als sie tatsächlich ist, macht diese Schätzung deutlich, wo und vor allem *wann* auf europäischer Ebene politische Entscheidungen festgezurr werden (Peterson/Bomberg 1999: 22).

Die Folge dieses – im Vergleich zu nationalen politischen Systemen – offeneren Zugangs zu den Stellen, die politische Entscheidungen prägen, ist eine große Zahl sogenannter „policy networks“, „policy communities“ oder „issue networks“, also mehr oder weniger lose verbundene Netzwerke, die Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft vorbereiten und diese gewissermaßen „vorkochen“. ⁴³ Peterson und Bomberg (1999: 22-23) bieten vier Faktoren als Erklärung dafür, dass die Gemeinschaft zu einem „Treibhaus“ für Netzwerke wurde:

- (1) Die Dominanz der Netzwerke in Brüssel ergibt sich ihrer Ansicht nach aus dem Mangel an einer klaren Hierarchie im politischen System der Gemeinschaft; in „normalen“ politischen Systemen haben Regierung und Parlament die Federführung im Gesetzgebungsprozess inne, sie dominieren den gesamten Prozess der Gesetzgebung vom Anfang bis zum Ende. ⁴⁴ In der Europäischen Gemeinschaft als einem nicht-hierarchischen System sind bei Legislativprozessen in den unterschiedlichen Phasen, angefangen beim *Agenda setting*, sehr viel mehr Akteure beteiligt (Peterson 2001: 306). Die Öffnung der Verfahren und die zahlreichen informellen Formen und Foren der Einflussnahme der unterschiedlichen Stakeholder ist der Tatsache geschuldet, dass die Europäische Gemeinschaft weniger harte Sanktionsmittel besitzt, um die Umsetzung ihrer Entscheidungen zu erzwingen als dies in den nationalen Verwaltungsroutinen üblich gewährleistet ist – die EG muss sich also frühzeitig der politischen Ak-

⁴³ Nach einer Definition von O’Toole (1997: 45) können „Netzwerke“ verstanden werden als „structures of interdependence involving multiple organizations or parts thereof, where one unit is not merely the formal subordinate of the others in some larger hierarchical arrangement.“ Zur Analyse von Netzwerken in der EU-Forschung vgl. Börzel (1997a).

⁴⁴ Vgl. dazu u.a. Kohler-Koch (1999a), Kohler-Koch/Eising (1999), Peterson (2001: 306) und Schmitter (2000: 16-17).

zeptanz und der technischen Machbarkeit ihrer Politik versichern: „The EU depends fundamentally on its ability to forge consensus between a variety of decision-makers before policies may be ‚set‘“ (Peterson/Bomberg 1999: 22).

- (2) Objektive und gewissermaßen „einklagbare“ Rechte auf freien Zutritt zu den Netzwerken und zum Entscheidungssystem der Gemeinschaft existieren nicht; das führt zu einem hohen Maß an Komplexität einerseits und zu einem Mangel an Transparenz der Gemeinschaftspolitik andererseits. Die relative Offenheit des Entscheidungssystems auf Brüsseler Ebene hat also einen Preis: „Informal networking allows the participation of a far larger number and wider range of different stakeholders than could ever be accommodated in formal consultative mechanisms“ (Peterson/Bomberg 1999: 22).
- (3) Die besondere institutionelle Struktur der Gemeinschaft legt ein „governing by co-ordination“ nahe: Die Formulierung und Umsetzung der Gemeinschaftsentscheidungen erfolgt sehr viel häufiger als im nationalen Rahmen im Anschluss an den formalen Gesetzgebungsprozess auf Verhandlungen über die Details der Implementation (Peterson/Bomberg 1999: 22): „the EU seems reliant – perhaps uniquely – on governance by networks both at the beginning and end of its policy process“ (Peterson 2001: 307).
- (4) Und schließlich ist zu betonen, dass eine auf Konsens orientierte Politik, wie sie auch und gerade in den Netzwerken verfolgt wird, dem politischen Wandel hohe Hürden setzt. Dieser letzte Punkt ist für meine Untersuchung von besonderer Bedeutung (Peterson/Bomberg 1999: 23).

Diese von John Peterson und Elisabeth Bomberg (1999) eingeführte Typologie zieht ihren analytischen Mehrwert daraus, dass sie unterscheidet zwischen den Fragen nach dem *Warum* der europäischen Integration und den Fragen danach, *wie* europäische Integration sich entwickelt und sich zu einem gegebenen Zeitpunkt manifestiert (Peterson 2001: 311). Eine Differenzierung nach Entscheidungstypen erlaubt es, zwischen einzelnen Typen von Entscheidung und den Ebenen des EU-Systems, auf denen die jeweiligen Entscheidungen gefällt werden, zu trennen (Peterson 2001: 291). Diese „Fusion“ der unterschiedlichen Ebenen der Gemeinschaft (Wessels 1992a, 1997), auf denen Entscheidungen vorbereitet, beschlossen und umgesetzt werden, ermöglicht eine Analyse, in der Prozesse des „polity-building“ und des „policy-making“ parallel in den Blick genommen werden können (Peterson 2001: 293). Die von Wolfgang Wessels entwickelte „Fusions-These“ lautet folgendermaßen:

„Zur Bewältigung eines zunehmenden (doppelten) Ebenen- und Entscheidungsdilemmas verschmelzen die Regierungen und Verwaltungen interdependenter westeuropäischer Wohlfahrts- und Dienstleistungsstaaten in wachsendem Maße innerhalb und durch die Europäische Gemeinschaft staatliche Handlungsinstrumente. Durch spezifische gegenseitige Beteiligungschancen entsteht ein fusionierter Föderalstaat, der in historischer Perspektive als neue Phase in der Entwicklung westeuropäischer Staaten verstanden werden kann“ (Wessels 1992a: 40).

Diese „Fusions“-Perspektive bietet eine gute Grundlage für meine Analyse, denn sie geht von der These aus, dass Regierungskonferenzen seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr nur als eine Form des außeralltäglichen „polity-building“ verstanden werden können, sondern als eine Ausprägung des normalen „policy-making“ in der Gemeinschaft. Im empirischen Teil werde ich zeigen, dass die Grenzen zwischen diesen unterschiedlichen Arten der Entscheidungsfindung zunehmend verschwimmen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die drei Arten der Entscheidungsfindung und nennt exemplarisch einige Maßnahmen.

Tab. 1: Entscheidungsfindung im Mehrebenensystem der EU

<i>Ebene</i>	<i>Entscheidungstypus</i>	<i>Dominierende Akteure</i>	<i>Beispiel</i>
Supersystemisch	„history-making“	Europäischer Rat; Regierungen in Regierungskonferenzen; EuGH	Weißbuch zur Errichtung des Binnenmarktes
Systemisch	„policy-setting“	Rat; COREPER; Europäisches Parlament (Mitentscheidungsverfahren)	Richtlinie zur Schaffung eines Binnenmarktes für Motorräder
Subsystemisch	„policy-shaping“	Kommission; Ratsarbeitsgruppen; EP- Ausschüsse	Vorschlag, dass alle in der EU zugelassenen Motorräder eine bestimmte Höchstgeschwindigkeit nicht überschreiten dürfen

(Nach: Peterson 1995; Peterson/Bomberg 1999: 5)

Neben der von Peterson und Bomberg (1999) vorgeschlagenen Kategorisierung von Entscheidungen auf europäischer Ebene („History-making“, „Policy-setting“ bzw. „Policy-shaping“) wird in der Literatur eine zweite Typologisierung diskutiert, die sich mit der ersten gut verbinden lässt und die von Joseph Weiler (1999, 1997) vorgeschlagen worden ist. Er liefert ebenfalls eine Dreiteilung. Weilers Typologie bietet eine für unsere Diskussion der Erklärungsansätze für Vertragsänderungen und Regierungskonferenzen wichtige Ergänzung; er geht zusätzlich der Frage nach, welche Theorie die „beste“ sei, um die unterschiedlichen Typen von Entscheidungen zu analysieren. Seine Typologisierung soll deshalb im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Der Ausgangspunkt von Weilers Typologie ist eine kritische Auseinandersetzung mit der Literatur zum „Demokratiedefizit“ der Gemeinschaft.⁴⁵ Seiner Meinung nach fehlt es dieser Debatte an einer „Übersetzung“ der am Nationalstaat entwickelten Prämissen und Analyse-kategorien von Demokratie und Legitimation in eine der Europäischen Gemeinschaft angemessene Sprache – ohne diese Übersetzung würden Äpfel mit Birnen (bzw. Orangen) verglichen:

„(...) the very language of modern democracy, its grammar, syntax and vocabulary, revolve around the state, the nation and the people – its *demos*. The Union, it is generally accepted, is not a state. The result is a description of oranges with a botanical vocabulary developed for apples“ (Weiler 1999: 268).

Die Politik- und Rechtswissenschaft hat, so lässt sich Weiler interpretieren, also ein methodologisches Problem: Beide Disziplinen tun sich sehr schwer, „Politik“ und alles, was damit zusammenhängt, also Staat, Demokratie, Macht, Herrschaft und Legitimation in der „postnationalen Konstellation“ zu denken (Habermas 1998a). Zentrale Kategorien der Politik- und Rechtswissenschaft, wie die oben genannten, sind am klassischen Modell des Nationalstaats entwickelt worden – eine historisch kontingente, aber sehr wirkmächtige Form der politischen und territorial definierten Ordnung, die in der Folge der Französischen Revolution entwickelt wurde und für andere Teile und Regionen der Welt nach und nach zu dem – zusammen mit der Nation als Idee – Modell politischer Organisation wurde (vgl. Zürn 2001, 2002). Dass das Verständnis von Politik bewusst oder unbewusst auf dieses Modell zurückgreift und andere

⁴⁵ Vgl. zur Debatte um das „Demokratiedefizit“ stellvertretend Abromeit (2002) und Zweifel (2002).

Formen der politischen Organisation als defizitär versteht, wird als „methodologischer Nationalismus“ beschrieben (Zürn 2001). Eine Folge dieser eingeschränkten Perspektive ist es, dass in der Literatur eine „supra-nationale“ Form der Herrschaft zunächst kaum denkbar war – die Verlegenheitslösung, die Gemeinschaft als ein politisches System „sui generis“ zu beschreiben, wirkt bis heute nach. Eine Vielzahl an Begriffen und Neologismen wurde entwickelt, die alle den Anspruch erheben, die Europäische Gemeinschaft als „überstaatliche“ Organisation mit einem theoretisch und empirisch überzeugenden Begriff zu erfassen (Weiler 1999: 270).⁴⁶ Was Begriffe und Konzepte wie „Konföderation“, „Föderation“ und „Staatenverbund“ paradoxerweise verbindet, ist laut Weiler ihr unitarischer Ansatz, d.h. viele Autoren beschreiben die Europäische Gemeinschaft einerseits in den klassischen staats- und völkerrechtlichen Kategorien als politische *Einheit* und sie betonen dadurch andererseits die Unterschiede zum Nationalstaat.

Im Unterschied zu solchen „unitarischen“ Beschreibungen lenkt Weiler (1999: 271) den Blick auf die „Alltagspraxis“ der Brüsseler Politik und nimmt die spezifischen Formen politischer Steuerung auf Gemeinschaftsebene in den Blick. Er unterscheidet dabei drei Formen von *Governance*: „international (or intergovernmental), supranational and infranational“ (Weiler 1999: 271).⁴⁷ Diese drei Formen von „Regieren“ lassen, so die These Weilers, ein analytisch differenzierteres und ein empirisch genaueres Bild der EU zeichnen: „Critical in building this picture is to understand not only the different modes of empowerment of, and descent to, various actors according to the mode of governance but also the fluidity and hence the dynamics of allocation of issues to the different forms of decision-making“ (Weiler 1999: 274).

Der „internationale“ bzw. „intergouvernementale“ *Modus von Governance* zeigt sich in idealtypischer Weise bei Regierungskonferenzen. Die Gemeinschaft wird in dieser Perspektive gesehen als „eine internationale Arena bzw. ein internationales Regime, in dem die Re-

⁴⁶ Vgl. dazu u.a. Hrbek (2002) und Schmitter (1996).

⁴⁷ Zum Begriff „Governance“, der seit Mitte der 1990er Jahre in der politikwissenschaftlichen Europaforschung (und auch in der europapolitischen Praxis) breiter diskutiert wird, vgl. Kohler-Koch/Eising (1999), Jachtenfuchs (1995; 2001) und Jachtenfuchs/Kohler-Koch (2003a). Dass die Europäische Gemeinschaft schon früher – *avant la lettre* – unter der Perspektive des „Regierens“ in einem politischen System analysiert wurde, zeigt die – zum Teil in Vergessenheit geratene – politikwissenschaftliche Literatur der 1970er und 80er Jahre; vgl. dazu etwa Hrbek/Schneider (1980), Lindberg/Scheingold (1970), Puchala (1972) und Wallace/Wallace/Webb (1977). Zur Kritik an der These vom „Paradigmenwechsel“ der Integrationsforschung in den 1990er Jahren vgl. Hrbek (2001b: 101). Der Begriff „Governance“ stammt aus dem Altgriechischen („kybernân“) bzw. Lateinischen („gubernare“) und meint „Steuern“, weshalb „Governance“ im Deutschen häufig mit „politischer Steuerung“ übersetzt wird.

gierungen (vor allem die Exekutiven) als privilegierte Inhaber der politischen Macht auftreten“ (Weiler 1999: 273; meine Übersetzung). Verhandlungen, Aushandlungsprozesse und Diplomatie stehen hier im Mittelpunkt – Interaktionsformen also, die sich durch ein relativ geringes Maß an Institutionalisierung und ein hohes Maß an informellen Kontakten auszeichnen. Im Unterschied dazu spielen im „*supranationalen Modus*“ neben den Exekutiven der Mitgliedstaaten auch Gemeinschaftsorgane wie Kommission und Parlament eine wichtige Rolle. Hier sind die Interaktionen stärker strukturiert, formalisiert und an festgeschriebene Entscheidungsregeln gebunden – etwa an das Verfahren der Mitentscheidung, das dem Europäischen Parlament ein volles Mitspracherecht im Gesetzgebungsprozess einräumt: „Bargaining and negotiation are far more akin to a domestic legislative process of coalition-building, vote-counting, and rule manipulation“ (Weiler 1999: 273-274). Im „*Modus des Infranationalismus*“ stehen regulative Politiken und das technische Management im Zentrum der Entscheidungsfindung – die Gemeinschaft erscheint hier vor allem als „regulatory state“ (Majone 1996, 1997), der etwa technische Lösungen für relativ klar umrissene politische Probleme sucht (z. B. Festsetzung von Grenzwerten in der Umweltpolitik). Im sogenannten Infranationalismus sind es Experten, Beamte aus den Mitgliedstaaten wie auch aus den Gemeinschaftsorganen sowie nichtregierungsamtliche Akteure oder auch korporative Akteure, die in „Netzwerken“, Arbeitsgruppen und Ausschüssen („Komitologie“), die die Detailarbeit europäischer Rechtsetzung und Implementation erledigen.

Mithilfe dieser Differenzierung lässt sich, so Joseph Weiler, die Machtverteilung und ihre „Zurechenbarkeit“ innerhalb der Gemeinschaft sehr viel genauer beschreiben. Und gleichzeitig lässt sich damit das Problem des „Demokratiedefizits“ – das war der Ausgangspunkt der Überlegungen von Weiler – aus der methodologischen Sackgasse, wonach Demokratie ohne Staat nicht denkbar sei, herausführen: „What is needed, however, are different garments for the different arenas and modes of governance“ (Weiler 1999: 279). Weiler sucht also nicht nach einer „maßgeschneiderten Demokratietheorie“ für die gesamte Gemeinschaft, sondern nach jeweils passenden Demokratiemodellen für die oben dargestellten unterschiedlichen Arten von Governance (Weiler 1999: 279). So sind seiner Meinung nach Konkordanz- und konsoziative Demokratie-Modelle für den Bereich der „international governance“ am besten geeignet: „Typically consociationalism works on the basis of consensus, package deals, and other features characteristic of elite bargaining. The elites, representing their respective segments, realize that the game is not zero-sum nor is it a winner-take-all“ (Weiler 1999:

280). Auf dem Feld des „Supranationalismus“ sind nach Weiler die Ähnlichkeiten mit liberal-demokratischen Systemen so groß, dass die an klassischen Nationalstaaten entwickelten konkurrenzdemokratischen Modelle nach Max Weber und Joseph Schumpeter die beste Folie abgeben, um Entscheidungsprozesse auf dieser Ebene demokratietheoretisch erklären und analysieren zu können (Weiler 1999: 283). Auf der Ebene des „Infranationalismus“ sieht Weiler Verbindungen zum Neokorporatismus. Er betont aber, dass Entscheidungen auf europäischer Ebene auf diesem Feld über die makropolitischen Steuerungsversuche einiger westeuropäischer Industriestaaten in den 1960er und 1970er Jahren und die in diesem Kontext etablierten tripartistischen Arrangements von Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften weit hinausgehen. Trotzdem lassen sich nach Weiler einige offensichtliche Ähnlichkeiten zwischen diesen Korporatismus-Modellen und dem „Infranationalismus“ auf europäischer Ebene beobachten: „The underlying ethos of infranationalism is managerial and technocratic; the belief that a rational management and regulatory solutions can be found by an employment of technocratic expertise“ (Weiler 1999: 283-284).

Eine Zuteilung der Formen von *Governance* zu einzelnen Disziplinen ergibt nun folgendes Bild (vgl. Weiler 1999: 275): Studien, die sich mit der Arena des „Internationalism“ beschäftigen, kommen klassischerweise aus dem Bereich der „Internationalen Beziehungen“; im „Supranationalismus“ sind typischerweise Integrationswissenschaftler zu Hause und auf dem Feld des „Infranationalismus“ finden sich am häufigsten Netzwerkanalysen, die detaillierte Policy-Studien vornehmen, oder auch Soziologen (Weiler 1999: 275).

Die Frage, die sich für meine Untersuchung aus seiner Typologie und der Dreiteilung der Disziplinen ergibt, ist folgende: Welchen Erkenntnisgewinn und Erklärungswert haben die verschiedenen Ansätze, wenn sie zur Analyse von Regierungskonferenzen herangezogen werden? Die folgende Tabelle verknüpft die beiden Kategorisierungen von Peterson/Bombardieri (1999) und Weiler (1999) und ordnet den Ebenen des EU-Systems, auf denen Entscheidungen getroffen werden, unterschiedliche Variablen und Erklärungsansätze zu, wie die folgende Tabelle illustriert:

Tab. 2: Theorien zur Erklärung für Entscheidungen auf den einzelnen Ebenen im EU-System im Vergleich

<i>Level</i>	<i>Decisive variable</i>	<i>Best model</i>
Super-systemic	Change in the wider political/ economic environment	„Macro theories“ (intergovernmentalism, neofunctionalism)
Systemic	Institutional change	New institutionalism
Meso level	Resource dependencies	Policy network analysis

Nach Rosamond (2000: 112) und Peterson (1995)

Ehe nun im Folgenden die verschiedenen Erklärungsansätze vergleichend dargestellt werden sollen, will ich die besonderen Merkmale von Regierungskonferenzen herausarbeiten und darstellen, um auf dieser Basis die „Erklärungskraft“ der verschiedenen theoretischen Ansätze diskutieren zu können.

2.2 Welches sind die zentralen Merkmale einer „Regierungskonferenz“?

Die Regierungskonferenzen der 1950er bis 1970er Jahre unterscheiden sich deutlich von denen der 1980er Jahre. Während sich die ersten Konferenzen mit Detailfragen wie etwa den Niederländischen Antillen (1962) oder mit Budgetfragen (1970) beschäftigt haben, deren kurze Tagesordnungen innerhalb weniger Stunden abgearbeitet werden konnten, waren spätere Regierungskonferenzen im Hinblick auf ihr Themenspektrum sehr viel breiter angelegt und es waren Veranstaltungen, die auch ein sehr viel größeres Medieninteresse gefunden haben. Auf diesen Wandel von Regierungskonferenzen hat Desmond Dinan hingewiesen:

„Today, by contrast, IGCs are major events in the political life of the EU. Beginning with the 1985 IGC that resulted in the SEA and culminating in the 1996-97 IGC that brought about the Amsterdam Treaty, IGCs have been transformed into lengthy, complex, factious bargaining sessions, subject to scrutiny by a special public“ (Dinan 1999: 291).

Regierungskonferenzen können allgemein definiert werden als „kompliziertes und langwieriges Wechselspiel zwischen Mitgliedstaaten, Institutionen, Themen, Interessen und Individuen“ (Dinan 1999: 290; meine Übersetzung). Ein zentrales Merkmal von Regierungskon-

ferenzen ist eine spezifische Form des „Multilateralismus“: Dazu gehören (in den früheren Konferenzen) eine begrenzte Zahl von Akteuren, die unmittelbar in die Verhandlungen eingebunden sind und die ein hohes Maß an Vertrauen und Vertrautheit im Umgang miteinander verbindet (Smith 2002: 6; Ruggie 1993).⁴⁸ Regierungskonferenzen sind also geprägt von einem auf Konsens und Kompromiss ausgerichteten Verhandlungs- und Politikstil, der für die Europäische Gemeinschaft typisch ist (vgl. u.a. Hrbek 1981, Wallace/Wallace 2000; Wessels 1980).

Insgesamt lassen sich nach Brendan Smith drei Typen von Regierungskonferenzen unterscheiden: „rechtliche“, „themenspezifische“ und „konstitutionelle“ Konferenzen (vgl. Smith 2002: 6-12). Obwohl ich mich in meiner Arbeit auf den Typus der „konstitutionellen“ Regierungskonferenz konzentriere, sollen die anderen beiden Formen hier kurz vorgestellt werden.

2.2.1 „Rechtliche“ Regierungskonferenzen

Die Einberufung einer Regierungskonferenz ist im Vertrag der Gemeinschaft genau geregelt. Der entsprechende Artikel zur „Änderung der Verträge“ sieht folgendes Verfahren vor: „Die Regierung jedes Mitgliedstaats oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht, vorlegen“ (Artikel 48 EU-Vertrag, Ex-Artikel N).⁴⁹ Nach Anhörung des Europäischen Parlaments und (gegebenenfalls) der Kommission gibt der Rat eine Stellungnahme zur Einberufung einer „Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten“ ab, welche durch den amtierenden Vorsitz des Rates einberufen wird. Sollen institutionelle Änderungen, die einen Bezug zur Währungsunion haben, vorgenommen werden, muss auch die Europäische Zentralbank angehört werden (Art. 48 Abs. 2 EUV). Die Vertragsänderungen treten erst dann in Kraft, wenn sie von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind; das Verfahren der Ratifikation richtet sich dabei nach den verfassungsrechtlichen Vorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten. Während in einigen Staaten neben dem nationalen Parlament zusätzlich auch die Wahlbevölkerung im Rahmen eines Referendums ihre Zustimmung zu den Vertragsänderungen geben muss, beschränkt sich in der Mehrzahl

⁴⁸ Zum analytischen Konzept des „Multilateralismus“ vgl. Ruggie (1993) und Caporaso (1993).

⁴⁹ Dies gilt für EG-, EAG-, EGKS- und EU-Vertrag mit ihren Anhängen und Protokollen. Zu unterscheiden ist davon die sogenannte „kleine Vertragsrevision“ nach Artikel 95 Abs. 3 und 4 EGKS, wonach eine „Anpassung der Vorschriften“ auf Vorschlag der Kommission „im gegenseitigen Einvernehmen“ zwischen den Mitgliedstaaten möglich ist, wenn grundlegende und unvorhergesehene Veränderungen auf den Montanmärkten eine Änderung des Vertragstextes erforderlich machen; vgl. dazu ausführlich Pechstein/Koenig (1998: Kap. 9).

der Mitgliedstaaten die Ratifizierung auf die Zustimmung im Parlament bzw. auf die jeweiligen Kammern.

„Rechtliche Regierungskonferenzen“ sind nach Brendan Smith Konferenzen mit dem Ziel einer Vertragsänderung, die sich des Artikels 236, des „Vorgängers“ des jetzigen Artikels 48 (EUV), bedient haben, um kleinere Änderungen am Vertrag vorzunehmen. Das waren, wie angedeutet, minimale Neuerungen im Vertrag wie etwa das bereits erwähnte Abkommen über die Niederländischen Antillen von 1962, das Protokoll über die Europäische Investitionsbank von 1975 oder auch der für die Integration wichtige Fusionsvertrag von 1967, der einen einheitlichen Rat und eine einheitliche Kommission für die drei Gemeinschaften EGKS, EWG und Euratom schuf.⁵⁰ Über den Fusionsvertrag konnten sich die Verhandlungsführer sehr schnell einigen, er wurde innerhalb eines einzigen Tages, am 8. April 1965, beschlossen und unterzeichnet (Edwards/Pijpers 1997a: 5).

2.2.2 „Themenspezifische Regierungskonferenzen“

Der zweite Typus von Regierungskonferenz wird als „themenspezifisch“ bezeichnet, weil sich Vertragsänderungen auf Einzelfragen und klar umrissene Probleme beschränken. Eine besondere Bedeutung kommt hier dem Artikel 49 (Ex-Artikel O) EUV zu, der den Beitritt neuer Mitgliedstaaten regelt.⁵¹ Mit der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten ergibt sich automatisch eine Reihe von „Anpassungen der Verträge“ und solche Anpassungen werden laut EU-Vertrag durch „ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt“ (Artikel 49 Abs. 2 EUV). Die einzelnen Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft, also die Aufnahme von Irland, Großbritannien und Dänemark (1973), Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986) und schließlich die Erweiterung um Österreich, Finnland und Schweden (1995) machten Anpassungen des Primärrechts (wie auch die nachfolgenden Erweiterungen) erforderlich und wurden durch entsprechende Verträge mit den Aufnahmestaaten und der Gemeinschaft geregelt. Hier ging es also nicht um die umfassende Reform der Verträge, sondern in der Regel nur um die entsprechende Anpassung einzelner Artikel, wie etwa die Nennung der neuen Mitgliedstaaten in den Artikeln, in denen explizit alle Staaten aufgezählt werden. Gleichzeitig bieten solche Erweiterungsverträge, die formal im Rahmen einer Regierungskonferenz beraten und beschlossen werden, jedoch die Gelegenheit, kleinere

⁵⁰ Der Artikel 9 des Amsterdamer Vertrags hat die Bestimmungen des Fusionsvertrags aufgehoben (Art. 9 Abs. 1 EUV).

⁵¹ Vor 1991 wurden die Erweiterungen auf der Basis von Artikel 237 EGV durchgeführt.

Anpassungen der Verträge, die keinen unmittelbaren Bezug zur Aufnahme der neuen Staaten haben, vorzunehmen.

Eine andere Variante wurde im Vertrag von Maastricht gewählt. Hier wurde in einzelnen Artikeln explizit die Notwendigkeit einer Vertragsänderung festgeschrieben – gewissermaßen als „Hausaufgabe“ für die Regierungen der Mitgliedstaaten. Entsprechende Revisionsklauseln finden sich – in der damaligen Zählung – in Artikel 189b EGV (Verfahren der Mitentscheidung), Artikel B EUV (Ziele der Union) sowie Artikel J.4 und J.10 EUV (WEU und Gemeinsame Aktionen in der GASP und auch Erklärung Nr. 16 zur Rangordnung der Rechtsakte der Gemeinschaft). In Artikel N des Maastrichter Vertrags wurden eine „Änderung des Vertrags“ und die Einsetzung einer „Folgekonferenz“ als Evolutionsklausel eingefügt, auf die sich die oben genannten Vertragsartikel beziehen. In Absatz 2 dieses Vertragsartikels verpflichtet sich die Europäische Union, einzelne Bestimmungen des Vertrags bereits nach kurzer Zeit im Rahmen einer Regierungskonferenz auf den Prüfstand zu stellen. Die geplante Revision sollte dabei auf den Grundlagen und Aufgaben der Union (Art. A EUV) und auf der Basis der „Ziele der Union“ (Art. B EUV) erfolgen, das heißt, eine Revision sollte den *Status quo* des historischen Einigungswerkes nicht in Frage stellen, sondern sich nur in den Bahnen der „Pfadabhängigkeit“ bewegen: „Im Jahr 1996 wird eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten einberufen, um die Bestimmungen dieses Vertrags, für die eine Revision vorgesehen ist, in Übereinstimmung mit den Zielen der Artikel A und B zu prüfen“ (Art. N EUV in der Fassung von Maastricht). Da die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags mehr Zeit als geplant in Anspruch genommen hatte, war die vorgesehene Frist, nach der eine Revisionskonferenz einberufen werden sollte, deutlich kürzer: Aufgrund der Probleme bei der Ratifizierung (Referenden in Dänemark und Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht) konnte der am 7. Februar 1992 unterzeichnete Vertrag von Maastricht erst am 1. November 1993 in Kraft treten. Die ursprüngliche Planung war, dass der Vertrag bereits zum 1. Januar 1993 in Kraft treten würde (Art. R EUV).

2.2.3 „Konstitutionelle Regierungskonferenzen“

Der dritte Typus einer Regierungskonferenz ist im Hinblick auf Anspruch und Reichweite von ganz anderem Kaliber. Der Begriff „konstitutionell“ verweist nicht nur darauf, dass den Gemeinschaftsverträgen ein „Verfassungs“-Charakter zugeschrieben wird (Smith 2002: 8),

sondern dass solche Regierungskonferenzen über eine bloße Anpassung und Revision der Verträge in einzelnen Punkten deutlich hinausgehen:

„Instead, this is grand-bargaining that enshrines, through lengthy treaty changes, the parameters and direction within which future EU integration and policy-making take place. It shapes the entire course of European integration“ (Smith 2002: 9).

Konstitutionelle Regierungskonferenzen zeichnet also die von Anthony Giddens (1984, 1991) beschriebene „Dualität der Struktur“ aus, von der bereits oben gesprochen wurde: Solche Regierungskonferenzen sind sowohl das Ergebnis als auch der Ausgangspunkt von (zukünftigem) Akteurshandeln. Dabei ist festzustellen, dass die wachsende Komplexität von Regierungskonferenzen einhergeht mit der zunehmenden Komplexität des gesamten EU-Systems, wovon sie wiederum ein Teil sind: „Although unique in many respects, IGCs are characteristic of general EU bargaining and decision-making“ (Dinan 1999: 292).

Drei Merkmale zeichnen konstitutionelle Regierungskonferenzen aus (Smith 2002: 9-10):

- (1) Konstitutionelle Regierungskonferenzen können definiert werden als formelle oder informelle Verhandlungen, die im Rahmen einer Regierungskonferenz stattfinden und die einschneidende Änderungen der „Verfassung“ der Gemeinschaft herbeiführen (sollen). Bereits die *Intention* einer Vertragsänderung qualifiziert eine Regierungskonferenz als konstitutionelle Regierungskonferenz. Das heißt, am Ende eines Verhandlungsprozesses muss nicht notwendigerweise ein konkretes Ergebnis stehen bzw. ein Ergebnis, das zu Beginn als Ziel formuliert worden ist. Bei einer solch engen Definition würden nur solche Konferenzen als konstitutionelle gelten, an deren Ende ein neuer Vertrag steht, der in allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist und damit in Kraft treten konnte. Die Definition von Brendan Smith, der ich hier folge, umfasst also Veränderungen der Vertragstexte, die Schaffung neuer Verträge sowie am Ende gescheiterte Regierungskonferenzen, die jedoch mit entsprechenden Ambitionen gestartet sind (vgl. Smith 2002: 9).
- (2) Konstitutionelle Regierungskonferenzen sind in der Regel mit konkreten Zielen und Zwecken verbunden, die nach Abschluss des Ratifikationsverfahrens erreicht bzw. erfüllt sein sollen. Häufig sind solche Zielbestimmungen, wie etwa beim Binnenmarktprojekt oder bei der Wirtschafts- und Währungsunion, auch mit festen Zeitplänen

verbunden. Es kommt aber auch vor, dass nachfolgende Regierungskonferenzen auf die Pläne und Ziele vorangegangener Gipfeltreffen zurückkommen müssen, weil sie als „Überbleibsel“ („left overs“) auf der Tagesordnung der nachfolgenden Regierungskonferenz wieder auftauchen. Und schließlich werden

- (3) entsprechende europapolitische Ziele flankiert von einer Reihe institutioneller Anpassungen; dazu gehören etwa kleinere Veränderungen der Arbeitsmethoden einzelner Institutionen wie Rat, Kommission oder Europäisches Parlament oder auch die interinstitutionellen Regelungen und Vereinbarungen, die dann bei späteren Vertragsänderungen aufgenommen und primärrechtlich verankert werden (Smith 2002: 10).

Von „konstitutionellen Regierungskonferenzen“ ist dann zu sprechen, wenn alle drei Kriterien erfüllt sind. Auf der Basis dieser Definition lassen sich für meinen Untersuchungszeitraum – je nach Zählung – acht bzw. zwölf konstitutionelle Regierungskonferenzen unterscheiden (Smith 2002: 10). Das Ergebnis der ersten Regierungskonferenzen waren der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EKGS), die Verhandlungen zu den Römischen Verträgen führten zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom); in formaler Hinsicht kann hier also von zwei unterschiedlichen Regierungskonferenzen gesprochen werden (Smith 2002: 10). Die nächste konstitutionelle Regierungskonferenz, die zugleich die erste grundlegende Veränderung des Gemeinschaftsvertrages hervorbrachte, endete 1985 mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA). In einem engen formellen Verständnis müsste auch hier von zwei Regierungskonferenzen gesprochen werden, da der Gipfel von Mailand in seinen Schlussfolgerungen noch unterschieden hatte zwischen einem Vertrag über eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Vertragsänderungen auf der Basis von Artikel 236 EUV. Da sich die Regierungen jedoch in der Folge auf eine einheitliche Regierungskonferenz und auf die Erarbeitung eines einzigen Vertrags geeinigt haben, soll hier auch nur von einer Regierungskonferenz gesprochen werden (Smith 2002: 10).

Die nächste wichtige konstitutionelle Regierungskonferenz brachte den Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft getreten ist. Auch hier könnte man wieder im Prinzip von zwei Regierungskonferenzen sprechen, da sich die Staats- und Regierungschefs zwei Konferenzen, die zwei unterschiedliche Projekte parallel verfolgen sollten, vorgenommen hatten – zum

einen die Schaffung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und zum anderen die Gründung einer Politischen Union.

Mit dem Vertrag von Maastricht erhöhte sich die Frequenz, in der Regierungskonferenzen einberufen wurden und es setzte das eingangs bereits erwähnte „Gesetz der Serie“ ein: Der Maastrichter Vertrag war erst wenige Monate in Kraft, als sich die Staats- und Regierungschefs bereits darauf verständigten, im Rahmen einer neuen Konferenz eine Reihe von Reformen auf den Weg zu bringen. Diese Konferenz von 1996/97 wurde zunächst unter der Überschrift „Maastricht II“ bekannt, der Begriff wurde dann bald nicht mehr verwendet, weil die Assoziation mit „Maastricht“ als problematisch angesehen wurde.

Mit der bereits erwähnten Revisionsklausel im Vertrag von Maastricht (Art. N, Abs. 2 EUV) hatten sich die Staats- und Regierungschefs zu einer Überprüfung verpflichtet. Erklärtes Ziel dieser Überprüfung war es, die Europäische Union auf die mit Ende des Ost-West-Konfliktes und der „Rückkehr nach Europa“ der einstmaligen „Ostblockstaaten“ möglich gewordene Osterweiterung institutionell vorzubereiten und eine Antwort zu finden auf die ganz neuen Bedingungen der internationalen Politik.

Die höhere Taktung von Revisionsprozessen und Regierungskonferenzen hielt in den Folgejahren an und nahm sogar noch zu. Gerade mal wenige Wochen waren vergangen zwischen dem In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 und der Einberufung einer neuen Regierungskonferenz auf dem Europäischen Rat in Köln Anfang Juni 1999. Diese Regierungskonferenz führte nach schwierigen Verhandlungen schließlich im Dezember 2000 zum Vertrag von Nizza.

Neben diesen mehr oder weniger erfolgreichen Regierungskonferenzen – „erfolgreich“ in dem Sinne, dass am Ende ein Ergebnis stand und der neue Vertrag in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden konnte – gab es auch Regierungskonferenzen, die am Ende gescheitert sind. Dazu gehören die Verhandlungen über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) Anfang der 1950er Jahre, deren Ergebnis am Widerstand der Französischen Nationalversammlung gescheitert ist; oder auch die Fouchet-Pläne von 1961, die eine engere politische

Kooperation vorsahen und schließlich scheiterten, weil die Vorstellungen über die Zukunft der Gemeinschaft innerhalb der Sechser-Gemeinschaft zu weit auseinander lagen.⁵²

2.2.4 Kontexte und zentrale Merkmale von Regierungskonferenzen: Ebenen und Akteure

Regierungskonferenzen finden auf mindestens drei Ebenen statt: (1) auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, die als „Herren der Verträge“ formal das letzte Wort bei Vertragsänderungen haben; (2) auf der Ebene der Außenminister und (3) auf der Ebene der persönlichen Beauftragten der Minister. Während die Staats- und Regierungschefs sich in langen Nachtsitzungen um die großen Linien und auch Detailfragen streiten, treffen sich die Außenminister – abhängig vom Zeitplan, den die Ratspräsidentschaft vorgibt – sehr viel häufiger. Da Vertragsänderungen im Rahmen von Regierungskonferenzen dem Modell eines „state-to-state-bargaining“ (Smith 2002: 14) folgen, sind die Außenminister die eigentlichen Verhandlungsführer. Da ohne eine gewisse Kohärenz die Verhandlungen von vornherein jedoch zum Scheitern verurteilt wären, übernehmen die Außenminister die politische Verantwortung für alle Politikfelder, die verhandelt werden; sie weichen damit ab von der üblichen Ressortaufteilung im Rat im „Normalbetrieb“ der Europäischen Union (vgl. Smith 2002: 14; McDonagh 1998: 20; Stubb 2002: 14).

Die kaum sichtbare Hauptrolle in den monatelangen Verhandlungen spielen die Persönlichen Repräsentanten der Außenminister, die sich zum Teil wöchentlich treffen und in der Regel ein sehr gutes und vertrauensvolles Arbeitsverhältnis untereinander pflegen – was sie mitunter in eine schwierige Lage bringen kann, weil jeder Kompromiss, auf den sie sich verständigen, am Ende noch die Zustimmung der „Chefs“ erhalten muss:

„(...) being squeezed between the Heads of States and Government, which have the final say on the package, while providing over-all direction, and the personal representatives that have a better grasp on the nuances of the negotiations, the Foreign Ministers often have difficulty in carving out an influential role for themselves“ (Smith 2002: 15).⁵³

⁵² Die Verhandlungen zwischen den europäischen Staaten zum Aufbau des Europarates, der Westeuropäischen Union (WEU) und zur Europäischen Freihandelszone (EFTA) werden im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt. Sie können zwar nach den oben aufgeführten Kriterien als „Regierungskonferenzen“ beschrieben werden, sie bleiben hier jedoch ausgeblendet, da sie nicht als Beitrag zur europäischen Integration im engeren Sinne verstanden werden.

⁵³ Dies wird auch von den an den Verhandlungen direkt beteiligten Akteuren so gesehen (vgl. McDonagh 1998: 20, Dehousse 1999, Stubb 2002).

In vielen Fällen sind die Persönlichen Repräsentanten der Außenminister identisch mit den Ständigen Vertretern, die die Mitgliedstaaten im COREPER vertreten.⁵⁴ So waren von den 15 Regierungsvertretern der Amsterdamer Regierungskonferenz sechs gleichzeitig als Botschafter im COREPER tätig – sie wechselten gewissermaßen nur ihren „Hut“, wenn auf der Tagesordnung Themen der Regierungskonferenz standen (vgl. Smith 2002: 15; Grünhage 2001: 28; McDonagh 1998: 233). Auf dieser Ebene wurde – wie noch zu zeigen sein wird – im Rahmen der Amsterdamer Regierungskonferenz 1996/97 die Hauptlast der Verhandlungen getragen und dort wurden die Verhandlungspakete („package deals“) geschnürt, die im nächsten Schritt auf Ministerebene bzw. auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs behandelt wurden. Nach Schätzungen von Insidern ist davon auszugehen, dass 90 (!) Prozent der Verhandlungen auf der Ebene der Persönlichen Repräsentanten bzw. im COREPER vorentschieden wurden, das heißt, dass nur sehr wenige Streitfragen bei den Staats- und Regierungschefs landeten (Svensson 2000: 37).⁵⁵ Dies zeigt, dass die Verhandlungen im Rahmen von Regierungskonferenzen – zumindest seit Mitte der 1990er Jahre – zu einem fast schon „normalen“ Teil der EU-Politik geworden sind, und somit in die üblichen Verfahren und eingespielten Routinen der Entscheidungsfindung integriert wurden: „The complexity of IGCs also reflects the complexity of the broader EU system. Although unique in many respects, IGCs are characteristic of general EU bargaining and decision-making“ (Dinan 1999: 292; vgl. auch Christiansen/Jørgensen 1998).

Dies führte dann dazu, dass der Kreis der an einer *Regierungskonferenz* Beteiligten sich nicht länger auf Vertreter der mitgliedstaatlichen Regierungen beschränkte, wie es der Wortlaut des Artikels N des EU-Vertrages in der Fassung von Maastricht nahelegt, der neben der Kommission, die an zweiter Stelle genannt wird, nur die Regierungen der Mitgliedstaaten nennt.

⁵⁴ Der in der Europäischen Gemeinschaft üblicherweise verwendete französische Begriff COREPER („Comité des représentants permanents“, zu deutsch: „Ausschuss der Ständigen Vertreter“, AstV) ist das zentrale Gremium des Rates, in dem Vertreter der Mitgliedstaaten im Botschafterrang vertreten sind, und das die Aufgabe hat, „die Arbeiten des Rates vorzubereiten und die ihm vom Rat übertragenen Aufträge auszuführen“ (Art. 207 EGV). Vgl. dazu ausführlich Nugent (2003: 156-160), Lewis (2002) und Hayes-Renshaw/Wallace (1997).

⁵⁵ Die Rolle des COREPER als *de facto*-Entscheidungsgremium in der Europäischen Union ist im Rahmen der Amsterdamer Regierungskonferenz nie diskutiert worden. Dies überrascht insofern, als diese Regierungskonferenz sich das Ziel gesetzt hatte, die Demokratie und Legitimität der EU zu stärken; es überrascht andererseits jedoch auch wieder nicht, da die Botschafter kein Interesse daran haben konnten, ihren politischen Einfluss selber zu beschneiden (vgl. Lewis 2002: 293). Alle vorliegenden Studien zeigen jedoch, dass die Arbeit des mit hohen und sehr erfahrenen mitgliedstaatlichen Beamten besetzten COREPER unverzichtbar ist für die Entscheidungsfindung in der Europäischen Gemeinschaft, da in diesem Kreis eine personale Kontinuität und ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen bzw. Sozialkapital vorhanden ist, auf das multilaterale Verhandlungen angewiesen sind.

Ohne Zweifel spielen die Vertreter der mitgliedstaatlichen Regierungen auf allen Ebenen eine herausgehobene Rolle, sie besitzen de facto aber keine Monopolstellung (Smith 2002: 16; Falkner 2002a). Denn neben den „Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten“, wie es in Art. 48 EUV heißt, sind eine Reihe weiterer Institutionen, wie etwa das Ratssekretariat, in die Verhandlungen, die sich über Monate hinziehen können, eingebunden (Beach 2002, 2003). Da der Vertrag keine expliziten Vorschriften über die Beteiligung des Europäischen Parlaments oder der Kommission macht, ist deren Teilnahme prinzipiell auch nicht ausgeschlossen, sie variiert von Regierungskonferenz zu Regierungskonferenz.⁵⁶ Während bei den Maastricht-Verhandlungen zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die Kommission und der Delors-Ausschuss eine extrem wichtige Rolle spielen konnten und sich als „policy entrepreneur“ eingebracht hatte, spielte die Brüsseler Behörde bei der nachfolgenden Regierungskonferenz eher wieder eine Nebenrolle (vgl. Dyson/Featherstone 1999: 706-723 und Verdun 1999).

Auf dem Gipfel von Amsterdam im Juni 1997 und in den vielen Verhandlungsrunden davor saß zwar ein Vertreter der Kommission sowohl in der Reflexionsgruppe als auch in den Verhandlungen, die Kommission hatte jedoch – im Unterschied zu der Regierungskonferenz von Maastricht – auf den Gang und die Ergebnisse einen deutlich geringeren Einfluss, sie war als Institution auch bescheidener aufgetreten als noch zu Delors' Zeiten.⁵⁷ Auch die Mitwirkung des Europäischen Parlaments variiert von Regierungskonferenz zu Regierungskonferenz. Bei den Amsterdamer Verhandlungen waren zwei Mitglieder des Europäischen Parlaments – Elmar Brok (EVP) und Elisabeth Guigou (SPE) – als Beobachter an den Verhandlungen beteiligt. Die Beteiligung von Abgeordneten des EP musste gegen den Widerstand der britischen und französischen Regierung durchgesetzt werden (Basedahl 2000: 84-87; Maurer 2002). Neben dem Europäischen Parlament und der EU-Kommission hatten jedoch auch andere Institutionen Einfluss auf den Verlauf und die Ergebnisse der Regierungskonferenzen. Dazu gehören, was in der Politikwissenschaft erst in jüngster Zeit systematisch aufgearbeitet worden ist, das Sekretariat des Rates und die jeweiligen Präsidentschaften der EU (Beach 2002, 2003; Tallberg 2003).

⁵⁶ Vgl. u.a. Basedahl (2000), Beach (2002), Gray (2002) und Maurer (2002a).

⁵⁷ Vgl. Christiansen (2002), Christiansen/Jørgensen (1998), Gray (2002), Petite (1998) und Pollack (1999).

Das Ratssekretariat spielt seit jeher in den laufenden Geschäften und in allen „normalen“ Entscheidungsprozesse in der EU eine herausgehobene Rolle, so dass es auf der Hand liegt, dass das Sekretariat diese Funktion auch im Rahmen von Regierungskonferenzen übernehmen würde: Eine der Hauptaufgaben ist es, zusammen mit der Ratspräsidentschaft, die unzähligen Papiere und Entwürfe, die im Rahmen einer Regierungskonferenz erstellt werden, zu schreiben und die Konsens- und Kompromisslinien zu dokumentieren, um auf dieser Basis die Verhandlungen voranzubringen (vgl. Svensson 2000; Tallberg 2003). Dabei ist das Sekretariat des Rates als ständige Einrichtung in Brüssel der halbjährlich wechselnden EU-Ratspräsidentschaft überlegen und jede Ratspräsidentschaft, die erfolgreich sein will, ist gut beraten, das institutionalisierte Wissen des Sekretariats zu nutzen: „With its depth of expertise and greater knowledge and understanding of the intricacies and complexities than most Member State Foreign Ministries, the Secretariat, while again with a largely undefined role, has sufficient leeway to pursue its own interests“ (Smith 2002: 18; vgl. McDonagh 1998: 77). Aber auch die jeweiligen Ratspräsidentschaften können der Regierungskonferenz, für die sie für ein halbes Jahr die Verantwortung übernehmen, ihren Stempel aufdrücken – im Guten wie im Schlechten. Eine lange Liste von Faktoren, wie etwa die europäische „Großwetterlage“, innenpolitische Freiräume oder Handlungszwänge, die personellen und finanziellen Ressourcen, die eine Ratspräsidentschaft einbringen kann oder auch der internationale Kontext entscheiden über Erfolg oder Misserfolg einer Ratspräsidentschaft (Smith 2002: 19). Während zum Beispiel die niederländische Präsidentschaft bei den Verhandlungen, die zum Vertrag von Maastricht geführt haben, einen „Schwarzen Montag“ erlebte, weil ihr stark föderal geprägter Entwurf für den neuen Vertrag mit Ausnahme von Belgien von allen anderen Mitgliedstaaten abgelehnt wurde, hatte die niederländische Regierung aus diesen Erfahrungen gelernt und beim zweiten Mal mehr Fingerspitzengefühl an den Tag gelegt und auf alle föderalen Bezüge im Vertragsentwurf verzichtet (Svensson 2000; Smith 2002: 19). Bei den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 konnte die französische Ratspräsidentschaft unter der Federführung von Jacques Chirac ein völliges Scheitern der Konferenz mit Mühe und Not gerade noch verhindern. Die Zwänge, die sich für den Präsidenten Chirac aus der Kohabitation mit dem sozialistischen Premier Lionel Jospin ergaben, und die Art der Verhandlungsführung hatten gezeigt, dass es „großen“ Staaten häufig schwerer fällt als kleineren, ihre eigenen nationalen Interessen zurückzustellen und ihre Rolle als neutraler Vermittler und Moderator gerecht zu werden (Gray/Stubb 2001; Smith 2002: 19).

Ein weiterer „Akteur“ hat den Verlauf und die Ergebnisse von Regierungskonferenzen in der Vergangenheit immer wieder geprägt – das sogenannte deutsch-französische „Tandem“ bzw. der „Motor“. Die Grundlage für die enge deutsch-französische Kooperation in Fragen, die die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft betreffen, ist der 1963 unterzeichnete Elysee-Vertrag. Für den Integrationsprozess war diese Übereinkunft lange Zeit von zentraler Bedeutung. Weitere Schritte in Richtung einer Vertiefung der Gemeinschaft konnten häufig immer erst dann unternommen werden, wenn die beiden Staaten, die in Grundsatzfragen der europäischen Integration oft weit auseinander liegen, sich auf einen Kompromiss verständigen konnten. Eine solche deutsch-französische Verständigung diente, da sie eine Synthese häufig diametraler Positionen lieferte, als akzeptabler Kompromiss für die anderen Mitgliedstaaten. Auf diese Weise konnten Deutschland und Frankreich immer wieder, vor allem in den 1980er und 1990er Jahren als „Motor der Integration“ den europäischen Einigungsprozess voranbringen.⁵⁸

Wenn auch die gemeinsamen deutsch-französischen Initiativen und Papiere, die seit Mitte der 1980er Jahre im Rahmen der verschiedenen Regierungskonferenzen auf den Weg gebracht worden waren, manchmal sehr vage waren, um die politischen Differenzen zu überspielen, hatten sie immer wieder entscheidende Anstöße für die europäische Debatte geben können. Das war zum Beispiel so bei dem Textentwurf, der zum Gipfel von Mailand im Juni 1985 vorgelegt wurde, wie auch beim Gemeinsamen Brief, der im Dezember 1996 an die Irische Präsidentschaft gerichtet wurde. Dass der Erfolg solcher deutsch-französischer Initiativen von den europapolitischen Ambitionen der jeweiligen Staats- und Regierungschefs in Paris und Bonn bzw. Berlin abhängt und vom Vertrauen, das etwa Kanzler Kohl und Präsident Mitterand zueinander gefunden hatten, verstärkt die These, dass das deutsch-französische „Tandem“ als erklärende Variable dient (Mazzucelli 1997; Keßler 2002; Kohler-Koch 1998; Szukala/Wessels 1997).

Und schließlich haben sich seit Anfang der 1990er Jahre zunehmend gesellschaftliche Akteure und Organisationen wie Verbände, Parteien und regionale Regierungen – über die mitgliedstaatliche oder direkt auf der europäischen Ebene – in die Reformdebatten eingeschaltet und ihre ganz spezifischen Interessen und Vorstellungen über die Zukunft der EU zu

⁵⁸ Vgl. dazu ausführlich Guérot (2003), Zervakis/von Gossler (2003), Pedersen (1998), Picht/Wessels (1989) und Wallace (1989).

Gehör gebracht. Gerade diese „inoffiziellen“ Beteiligten wie die deutschen Länder und andere europäische Regionen haben bei den Verhandlungen der Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza sowie im sogenannten „Post-Nizza-Prozess“ gezeigt, dass sie in der Lage sind, die Reformagenda mitzubestimmen.⁵⁹

Zusammenfassend kann also festgehalten werden: Der vorliegende Abschnitt hat deutlich gemacht, dass eine theoretisch geleitete Analyse von Regierungskonferenzen sich nicht darauf beschränken kann, die Präferenzen, Interessen und Zielvorstellungen der einzelnen Regierungen der Mitgliedstaaten zu untersuchen, um die Ergebnisse der Verhandlungen erklären zu können. Die zentralen Prämissen, die dem Ansatz des Liberalen Intergouvernementalismus zugrunde liegen (Moravcsik 1993, 1998), wonach primär die mitgliedstaatlichen Exekutiven in einem innerstaatlichen Aushandlungsprozess als „gate keeper“ allein darüber bestimmen, welche Themen und Positionen sie in einem nächsten Schritt in den Verhandlungen auf EU-Ebene einbringen, müssen meines Erachtens ergänzt und dadurch relativiert werden. Die Regierungen in Form der Spitzen der Exekutiven (Staats- und Regierungschefs bzw. die Außenminister und deren Repräsentanten) sind zwar zentrale Akteure im Rahmen der Verhandlungen, sie sind aber nicht die einzigen und besitzen somit keine Monopolstellung (Falkner 2002a; Große Hüttmann 1999). Neben den Regierungen als den „offiziellen“ Verhandlungspartnern, sind eine Reihe weiterer Akteure parallel und auf verschiedenen Ebenen in die Verhandlungen eingebunden, die nicht der „Kern-Exekutive“ angehören und die den Verlauf und die Ergebnisse einer Regierungskonferenz sehr wohl prägen (Stubb 2002: 13-17).

Daraus folgt, dass eine Analyse der Verhandlungen die Komplexität und Mehrdimensionalität des Prozesses in den Blick nehmen muss; sie darf den Prozess nicht allein als „two-level game“ (Putnam 1988) beschreiben und die Verhandlungen als einen zweistufigen Prozess wie im Modell von Moravcsik verstehen, wonach zunächst auf mitgliedstaatlicher Ebene die Präferenzen und Positionen zwischen Regierung und gesellschaftlichen Gruppen ausgehandelt werden, die dann auf internationaler Ebene verhandelt werden (Moravcsik 1993). Vielmehr muss eine Analyse meiner Ansicht nach immer auch das „EU-game“ (Stubb 2002: 17) und den institutionellen Kontext, in dem die unterschiedlichen Verhandlungen parallel stattfinden,

⁵⁹ Vgl. u.a. Delmartino (2003), Große Hüttmann (2000, 2003), Hrbek (1992, 2001a), Hrbek/Große Hüttmann (2002), Jeffery (1997), Kerremans/Beyers (1996), Knodt/Große Hüttmann (2002), Mazey/Richardson (1997) und Pahl (2003).

als erklärende Variablen in Rechnung stellen, so dass von einem „three-level process“, wie dies Gerda Falkner und andere getan haben, gesprochen werden kann:

„[This metaphor] indicates that there is a third ‚centre of gravity‘ to be taken into account when studying present-day EU treaty reform. This is the distinctly *European* cobweb of EU-specific institutions (like the Commission and the EP) as well as procedural patterns and norms (EU-level institutions in a wider sense). They also matter in treaty reform, but they stem from neither the domestic nor the truly intergovernmental spheres“ (Falkner 2002: 2).

Darüber hinaus gilt es neben der „Umwelt“, also dem Kontext, in dem die Verhandlungen stattfinden, zusätzlich auch den Prozess selber und den Verhandlungsstil der einzelnen Akteure zu berücksichtigen. Zu den Besonderheiten des Prozesses gehört es, dass die Agenda der Verhandlungen und ihre Themen im Vorfeld in der Regel sehr allgemein formuliert sind und dass erst im Verlauf des Verhandlungsprozesses einzelne Themen an Bedeutung gewinnen oder andere ihre ursprüngliche Relevanz wieder verlieren. Das ist zum Beispiel abhängig von besonderen Umständen wie dem Regierungswechsel in einzelnen Mitgliedstaaten oder unvorhergesehenen internationalen Krisen. So hat etwa der Irakkrieg von 2003 die Verhandlungen im Rahmen des EU-Verfassungskonvents, wie noch zu zeigen sein wird, geprägt und die im Vorfeld des von den USA angeführten Militäreinsatzes offensichtlich gewordene Spaltung in „altes“ und „neues Europa“ die Debatten um die Reform der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht unberührt gelassen.

Zu den Unwägbarkeiten von Verhandlungsprozessen gehört, dass auch die Komplexität der Themen und die häufig sehr technische Ausrichtung der Verhandlungsgegenstände den Verhandlungsstil der beteiligten Akteure prägen und dass die Idee, die Regierungsvertreter der einzelnen EU-Staaten in die Verhandlungen mit stabilen Präferenzen eintreten würden, von der europapolitischen Praxis widerlegt wird; darauf hat auch der „Neofunktionalist“ Leon Lindberg in seinem Kommentar zu Moravcsiks Werk hingewiesen (Lindberg 1994: 83-84). Die Praxis der Regierungskonferenzen, wie sie seit den 1990er Jahren zu beobachten ist, legt eine andere theoretische Perspektive nahe: „governments and their negotiators do not always know what they want and the situation changes unpredictably with the dynamics of the negotiations where written and oral proposals are floated around the table by all participants at frequent intervals“ (Stubb 2002: 27). Regierungskonferenzen sind also auch und vor allem

als dynamische und inkrementelle kollektive Lernprozesse zu verstehen, die in einem immer stärker institutionalisierten Umfeld stattfinden, wo die Verhandlungen immer weniger in einer „tabula rasa-Situation“ ablaufen, sondern im Rahmen eines gewachsenen und konstitutionalisierten politischen Systems der EU (Beach 2002: 28; Stubb 2002: 12; Falkner 2002: 3).

Eine angemessene theoretische Annäherung und plausible Erklärung sollte folglich die Komplexität des Untersuchungsgegenstands und die Interdependenz der oben genannten Variablen in den Blick nehmen, ohne dabei den Modellcharakter von Erklärungen überzustrapazieren (King/Keohane/Verba 1994: 10). Im Folgenden will ich verschiedene Ansätze zur Erklärung von Regierungskonferenzen und Vertragsänderungen vergleichend diskutieren und dabei den Ansatz entwickeln, der meine Arbeit leiten soll.

2.3 Ansätze und Theorien zur Erklärung von Regierungskonferenzen

Einem geflügelten Wort zufolge ist nichts so praktisch wie eine gute Theorie. Wissenschaftliche Theorien können ganz allgemein beschrieben werden als „Instrumente zur Erkenntnisgewinnung“ (Benz 1997: 9) oder als „Netz“, mit dem Wissenschaftler die Realität „einfangen“, wie es Guy Kirsch in Anlehnung an Karl Popper mit einem Bild illustriert: „So wie das, was man aus dem Meer an Land zieht, nicht nur von dem abhängt, was im Meer schwimmt, sondern auch von der Beschaffenheit des Netzes abhängt, so hängt das Wissen um die Wirklichkeit auch von der Art der Theorie ab, die man angewandt hat“ (Kirsch 1993: 2).

Wissenschaftliche Theorien verfolgen mehrere Ziele und sie erfüllen mehrere Funktionen, Helga Haftendorn (1975) nennt vier:

- (1) die *Selektionsfunktion*, wonach eine Theorie konkrete Hinweise gibt, welche Daten die „richtigen“ und die relevanten sind, die dann ausgewählt werden;
- (2) die *Ordnungsfunktion*, die es erst ermöglicht, aus der Vielzahl an Beobachtungen und Fakten eine Ordnung und Systematisierung abzuleiten;
- (3) eine *Erklärungsfunktion*, die – nachdem die Daten ausgewählt und in eine aus Sicht der Theorie sinnvolle Ordnung gebracht worden sind – erst Klarheit über Ursachen, Wirkungen und Korrelationen vermittelt und schließlich
- (4) eine *operative Funktion*, wonach eine Theorie auch einen Beitrag leisten soll, konkrete Handlungsempfehlungen für die politische Praxis zu formulieren (Haftendorn 1975:

10). In Verbindung mit der zuletzt genannten Funktion wird häufig noch eine weitere Funktion genannt: Mithilfe von Theorien lassen sich auch Prognosen über die Zukunft erstellen (vgl. Beyme 1991: 11).

Theorien, die dem empirisch-analytischen Verständnis verpflichtet sind, können also verstanden werden als „Systeme begründeter Aussagen (bzw. generalisierter Hypothesen) über bestimmte Tatsachen, Handlungen, ihre Beziehungen zu- und miteinander sowie über die diesen zugrundeliegenden Ursachen, Strukturen, Gesetzmäßigkeiten“. Theorien machen nach Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze auch „Angaben über die Voraussetzungen/Randbedingungen, unter denen die Aussagen gelten sollen“, sie erlauben auch „Aussagen über Veränderungen [und erlauben die Formulierung von] Hypothesen über neue, noch nicht bekannte Sachverhalte“ (Nohlen/Schultze 1995: 652).

Der Aspekt der Prognosefähigkeit von Theorien wird häufig als problematisch angesehen; für die vergleichende Darstellung der Reichweite und Leistungsfähigkeit verschiedener Theorien ist die Frage nach der (in der Regel begrenzten) Prognosefähigkeit grundsätzlich jedoch von Bedeutung. Gerade auf dem Feld der Integrationstheorien beobachten wir, dass manche Theorien und Konzepte eine Zeitlang groß in Mode sind und dann wieder in Vergessenheit geraten, bis sie dann plötzlich wieder eine Renaissance erleben (vgl. Giering 1997, Rosamond 2000). Diese Konjunkturen und der damit einhergehende Theorien-Pluralismus lassen sich nicht zuletzt erklären mit der mangelnden Prognosefähigkeit einzelner Ansätze oder dem Scheitern des Neofunktionalismus, die „Politik des leeren Stuhls“ Mitte der 1960er Jahre zu erklären. Der Begründer des Neofunktionalismus und „Papst“ der Integrationstheorie, Ernst B. Haas (1924-2003), brachte dieses Scheitern so auf den Punkt: „De Gaulle has proved us wrong“ (Haas 1966: 327). Gerade dieser *Stop and go*-Charakter des Integrationsprozesses (Corbey 1995) und die Krisenhaftigkeit hat die Debatten um ontologische und epistemologische Grundfragen der europäischen Einigung in der Politik- und Rechtswissenschaft immer wieder befeuert (Welz/Engel 1993; Wessels 2001a).⁶⁰

Die Fortschritte und Rückschläge des Integrationsprozesses seit den 1960er Jahren zeigen exemplarisch, was Wissenschaftstheoretiker als Erklärung für die dynamische Entwicklung der modernen Wissenschaft anbieten: „Die Theorieentwicklung beruht sowohl auf Beobach-

⁶⁰ Vgl. dazu allgemein Stoker/Marsh (2002) und Marsh/Furlong (2002).

tungen und Anomalien (die eine Änderung von Theorien erfordern, um eingeordnet werden zu können), als auch auf begrifflich-theoretischen Problemen (die begriffliche Unschärfen oder die Unvereinbarkeit von Theorieelementen zu beheben erfordern)“ (Poser 2001: 167). Solche „Anomalien“ können in der Folge zu wissenschaftlichen „Revolutionen“ führen bzw. zu einem „Paradigmenwechsel“ im Sinne des Wissenssoziologen Thomas Kuhn. Ein wissenschaftliches „Paradigma“ steht laut Kuhn für „die ganze Konstellation von Meinungen, Werten, Methoden usw., die von den Mitgliedern einer gegebenen Gemeinschaft geteilt werden“ (Kuhn 1996: 186). In einem allgemeineren Verständnis bezeichnet ein Paradigma die „allgemeine Orientierung, generelle Erklärungsmuster, herrschende Meinung sowie vorherrschende Sichtweise“, welche den wissenschaftlichen Erkenntnisprozess leiten (Schultze 1994: 289). Der an den Naturwissenschaften entwickelte Begriff des Paradigmas und das Konzept der „wissenschaftlichen Revolution“ hat auch in den Sozialwissenschaften Beachtung gefunden und wurde in den 1960er Jahren herangezogen, um den Durchbruch der Systemtheorie und des Behaviorismus zu erklären (Schultze 1994: 290).

Was im Bereich der Naturwissenschaften mit ihrer Abfolge und Ablösung von Paradigmen – als klassische Beispiele wären hier das kopernikanische Weltbild oder Newtons Mechanik zu nennen – plausibel erscheint, lässt sich jedoch in den Sozialwissenschaften in dieser Form nicht beobachten; trotzdem erfreut sich auch hier der Begriff des „Paradigmenwechsels“ großer Beliebtheit.⁶¹ Die Politikwissenschaft, so wird argumentiert, zeichne sich im Unterschied zu den Naturwissenschaften durch eine größere „Pluralität“ von Paradigmen und eine „Vielfalt im theoretischen und methodischen Zugriff“ (Schultze 1994: 292) aus, so dass weniger von einer Abfolge, als vielmehr von einer – im Idealfall produktiven – Konkurrenz von Paradigmen und Theorien zu sprechen sei.⁶² Diese Konkurrenz zeige sich auch und gerade in der integrationstheoretischen Debatte, wie sie sich im Umfeld der europäischen Einigung in den 1950er Jahren entwickelte und die nach einer ruhigeren, d.h. weniger produktiven Phase dann in den 1990er Jahren eine Renaissance erlebte.⁶³

⁶¹ Edgar Grande (2000: 11) spricht von einem „Paradigmenwechsel“ in der politikwissenschaftlichen EU-Forschung, da sich die Integrationsforschung nun – aus seiner Sicht erst seit Mitte der 1990er Jahre – „weniger mit den Ursachen und Zielen des europäischen Integrationsprozesses“ und dem „Warum“ der europäischen Einigung beschäftige, sondern stärker mit den „Folgen des Integrationsprozesses“ auseinandersetzt und die EU „unter dem Blickwinkel des ‚Regierens‘“ betrachte.

⁶² Die übliche Differenzierung zwischen Naturwissenschaften auf der einen und den Sozialwissenschaften auf der anderen ist sehr holzschnittartig und blendet die jüngeren Entwicklungen in den einzelnen Fachgebieten und ihre „Ähnlichkeiten“ aus.

⁶³ Einen Überblick über die integrationstheoretischen Debatten bieten u.a. Giering (1997) und Rosamond (2000).

Im folgenden Teilkapitel will ich aufzeigen, welche Prämissen den verschiedenen Integrationstheorien, die einen Beitrag leisten können zur Erklärung von Reformprozessen, zugrunde liegen. Damit soll deutlich werden, dass das „Netz“, das der Wissenschaftler oder die Wissenschaftlerin auswirft, um die europapolitische „Realität“ einzufangen, in den einzelnen Theorien ganz unterschiedlich geknüpft ist. Ich unterscheide dabei akteurszentrierte von institutionalistischen Ansätzen und komme damit auf das bereits diskutierte Struktur-Akteur-Problem zurück.

2.3.1 Akteurszentrierte Ansätze: Liberaler Intergouvernementalismus und Funktionalismus

Die Ansätze, die ich nun diskutieren will, lassen sich zwei grundverschiedenen Erklärungsmustern oder wissenschaftlichen Paradigmen zuordnen: Auf der einen Seite stehen Ansätze, die dem Paradigma des „Rational Choice“ (RC) verpflichtet sind, wonach individuelles Handeln rationaler und nutzenmaximierender Akteure die Erklärung für soziale Phänomene liefert („methodologischer Individualismus“). Der Ansatz hat auch in der Politikwissenschaft eine breite Resonanz gefunden (vgl. Druwe/Kunz 1994). Auf der anderen Seite finden wir Theorien und Modelle, die Entscheidungen nicht auf individuelles oder kollektives Akteurshandeln zurückführen, das einer rationalen Kosten-Nutzen-Kalkulation folgt, sondern als inkrementelle und ungesteuerte Lernprozesse und häufig „irrationale“ Handlungen verstehen (z.B. „Garbage can“-Modell).⁶⁴ Der bislang in der Politikwissenschaft und vor allem in Studien internationaler Politik dominierende Ansatz des „rationalen Akteurs“ geht von folgenden Prämissen aus:

„(...) Personen wählen aus einem Set überhaupt verfügbarer oder möglicher Handlungsalternativen diejenige, die am ehesten angesichts der vorgefundenen Situationsumstände bestimmte Ziele zu realisieren verspricht. Dabei werden bestimmte Erwartungen (über die ‚Wirksamkeit‘ der Handlungen) und Bewertungen (der möglichen ‚outcomes‘ der Handlungen) kombiniert und diese Kombinationen dann miteinander verglichen“ (Esser 1991: 54).

Die Wahl einer konkreten Handlung erfolgt im Rahmen dieses Modells in drei Schritten (vgl. Hill 2002: 47-55): (1) *Kognition der Situation*, d.h. die Akteure grenzen aufgrund der wahrgenommenen Situation den „Möglichkeitenraum für Handlungen“ (Hill 2002: 48) ein; (2) *Evalu-*

⁶⁴ Zu dieser Differenzierung vgl. Beach (2002), Lord/Winn (1997); Stubb (2002: 25-28).

ation der Handlungsalternativen: Die Akteure nehmen eine Kosten-Nutzen-Kalkulation der potentiellen Alternativen vor und entscheiden sich nach dem Kriterium des Nettonutzens für eine konkrete Handlung und schließlich (3) *Selektion der Handlungsalternative*: Auf der Grundlage der Evaluation wird die Handlung gewählt, die den maximalen Nutzen verspricht. Dieses Modell, das ein vereinfachtes und spieltheoretisch darstellbares Abbild der komplexen sozialen Realität zu liefern verspricht, hat in den Sozialwissenschaften eine breite Anhängerschaft gefunden, da es einen klaren und dem Prinzip der „Sparsamkeit“ verpflichteten Erklärungsansatz bietet (Ward 2002: 70).

Obwohl oder gerade weil Rational-Choice-Ansätze sich großer Beliebtheit erfreuen, haben sie auch viele Kritiker auf den Plan gerufen: Zu den Punkten, die kritisiert werden, gehört, dass soziale Phänomene primär „psychologisch“ erklärt würden und dass der RC-Ansatz nur einen bestimmten Handlungstyp kenne und nicht, wie etwa Max Weber (1980), zwischen zweckrationalem, wertrationalem, affektuellen und traditionalem Handeln zu unterscheiden vermag (vgl. Haller 1999: 314; Hill 2002: 56). Eine andere Kritik setzt an der „Inhaltsleere“ des Ansatzes an, denn der institutionelle Kontext, in dem Handeln stattfindet, werde ignoriert, ebenso auch Normen und „Ideologien“, welche das Handeln von Akteuren ebenso bestimmen könnten wie das Interesse, den individuellen Nutzen zu maximieren (vgl. dazu Ward 2002: 74-79). Ein weiterer Hauptkritikpunkt zielt auf die ontologischen Prämissen des Ansatzes: Die Annahme, Akteure könnten überhaupt als *rational* handelnde Individuen verstanden werden, wird infrage gestellt. Das Stichwort, das James March und Herbert Simon in den 1950er Jahren in die Debatte eingeführt haben, ist das von der „bounded rationality“ (March/Simon 1958; Simon 1965).

Das Konzept der „beschränkten Rationalität“ geht in Abgrenzung zu RC-Ansätzen davon aus, dass die schiere Zahl an Handlungsalternativen jeden Akteur überfordere und er deshalb nicht in der Lage sei, die aus seiner Sicht „optimale“, das heißt den größten Nutzen versprechende Alternative auszuwählen: „The limits of rationality derive from the inability of the human mind to bring upon a single decision all the aspects of value, knowledge, and behaviour that would be relevant“ (Simon 1965: 108).

Im Folgenden will ich die wichtigsten integrationstheoretischen Ansätze – den Liberalen Intergouvernementalismus, den Funktionalismus sowie den Mehrebenen-Ansatz – kurz erläu-

tern, ehe ich dann in einem nächsten Schritt den (Neo-)Institutionalismus und das „Garbage can“-Modell präsentiere. Dabei will ich deutlich machen, dass eine Analyse von Regierungskonferenzen von diesen Ansätzen profitieren kann. Da der Liberale Intergouvernementalismus zu den Theorien gehört, die sich explizit mit der Analyse von Reformprozessen bzw. mit Regierungskonferenzen und den damit verbundenen Vertragsrevisionen („grand bargains“) beschäftigen, während die anderen Ansätze sich die Erklärung der europäischen Integration insgesamt zur Aufgabe gemacht haben, werde ich die Theorie Andrew Moravcsiks, dem Erfinder des Liberalen Intergouvernementalismus, etwas ausführlicher darstellen.

Ontologische und epistemologische Grundlagen des Liberalen Intergouvernementalismus

Der Liberale Intergouvernementalismus nimmt in der integrationstheoretischen Diskussion eine Sonderstellung ein: „According to a *bonmot* among EU scholars, liberal intergovernmentalism (LI) is a theoretical ‚school‘ with no ‚disciples‘ and a single ‚teacher‘: Andrew Moravcsik“ (Schimmelfennig 2003: 1). Dies stimmt freilich nur zum Teil, denn der Liberale Intergouvernementalismus ist einer Schule zuzurechnen, die sehr viele Anhänger hat und die die politikwissenschaftliche Integrationsforschung seit ihren Anfängen prägt, das ist der klassische Intergouvernementalismus, wie er von Stanley Hoffmann (1966, 1982) vertreten und dann von Moravcsik weiterentwickelt wurde. Moravcsiks Ansatz ist der „Schule“ des rationalistischen Institutionalismus zuzuordnen (Schimmelfennig 2003: 1).⁶⁵ Der Anspruch, den Moravcsik (1998) erhebt, ist es, ein Modell und eine Erklärung für die Vertragsreformen von Messina bis Maastricht zu präsentieren (Moravcsik 1998). Er sieht in der Erklärung solcher „grand bargains“ den Schlüssel für die Erklärung der europäischen Integration an sich:

„(...) European integration can best be explained as a series of rational choices made by national leaders. These choices respond to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of each state in the international system, and the role of international institutions in bolstering the credibility of interstate commitments“ (Moravcsik 1998: 18).

Moravcsiks Ansatz wurde vor dem Hintergrund der neuen Dynamik im Integrationsprozess Anfang der 1990er Jahre und dem damit einhergehenden neuen Gelehrtenstreit zwischen den

⁶⁵ Die Vertreter des rationalistischen Institutionalismus argumentieren, dass politische Institutionen ein System von Regeln und Anreizen darstellen, innerhalb dessen die Akteure ihren individuellen Nutzen maximieren (können); vgl. dazu Peters (1999: 43-62).

Anhängern des Funktionalismus und denen des Intergouvernementalismus entwickelt. Auf der Seite der Neofunktionalisten standen Wayne Sandholtz und John Zysman (1989); sie erklärten das Binnenmarkt-Projekt („1992“) als eine Folge der internationalen ökonomischen Veränderungen, in der auf der einen Seite der Aufstieg Japans und auf der anderen der relative wirtschaftliche Niedergang der Vereinigten Staaten von Amerika zu beobachten war. Auf diese Entwicklungen musste die Europäische Gemeinschaft eine Antwort finden. Die Europäische Kommission, so das Argument von Sandholtz und Zysman (1989: 96-97), habe mit Unterstützung von Wirtschaftsverbänden ein Paket zur Errichtung eines europäischen Binnenmarktes geschnürt und umgesetzt.⁶⁶ Die Argumentation folgt also dem klassischen neofunktionalistischen Argument, wonach nichtstaatliche Akteure wie Verbände in enger Zusammenarbeit mit den Brüsseler Akteuren Reformprojekte auf den Weg bringen. Andrew Moravcsik hält diesem „supranationalen Institutionalismus“ seinen Ansatz entgegen, den er zunächst als „intergouvernementalen Institutionalismus“ und erst später als „liberalen Intergouvernementalismus“ bezeichnet (Moravcsik 1993, 1998). Anders argumentiert Moravcsik: Die Europäische Gemeinschaft habe sich schrittweise entwickelt durch „a series of celebrated intergovernmental bargains“ (Moravcsik 1993: 473), die das Ergebnis einer Verständigung der mächtigsten Staaten der Gemeinschaft sind; solche Beschlüsse haben seiner Ansicht nach solange Bestand wie sie den Interessen dieser Staaten entsprechen (Moravcsik 1993, 1998). Die Hauptaufgabe der Integrationstheorie sei es, diese „grand bargains“ zu erklären.

Moravcsiks Ansatz basiert dabei auf drei theoretischen Annahmen: (1) dem Modell des „two-level game“ von Putnam (1988); (2) der liberalen Theorie der Bildung nationaler Präferenzen und (3) dem intergouvernementalistischen Modell des „strategic bargaining between states“.

Die ersten beiden Prämissen markieren dabei eine Relativierung bzw. Weiterentwicklung des klassischen (neo)realistischen Paradigmas, das Staaten als „black boxes“ versteht und mit dem „Billard-Modell“ beschreibt. Nationale Interessen sind nach Moravcsik nicht primär als Funktion der relativen Machtposition und ökonomischen Stärke der Staaten zu verstehen, sondern als Folge der komplexen Beziehungen des Staates mit den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren wie politischen Parteien und Verbänden. In einem zweistufigen Prozess entwickeln sich aus diesen Beziehungen die nationalen Präferenzen und Verhand-

⁶⁶ Zur Kritik und Erweiterungen dieses Erklärungsansatzes vgl. Armstrong/Bulmer (1998), Cowles (1995), Cameron (1992), Garret/Weingast (1993).

lungspositionen im Sinne einer Angebots-Nachfrage-Logik, die dann im nächsten Schritt im Rahmen von internationalen Verhandlungen – das klassische Format ist das der Regierungskonferenz – auf die Präferenzen der anderen Mitgliedstaaten treffen:

„Metaphorically, these two stages shape demand and supply functions for international co-operation. A domestic preference formation process identifies the potential benefits of policy co-ordination perceived by national governments (demand), while a process of interstate strategic interaction defines the possible political response of the EC political system to pressures from those governments (supply). The interaction of demand and supply, of preference and strategic opportunities, shapes the foreign policy behaviour of states“ (Moravcsik 1993: 481).

Erst wenn die Verhandlungspositionen also *innerstaatlich* ausgehandelt sind, treten die EU-Staaten auf europäischer Ebene in den *zwischenstaatlichen* Verhandlungsprozess ein. Damit bewegt sich Moravcsik weg von dem bislang im Neorealismus vorherrschenden Paradigma, wonach Präferenzen fest sind und aus der Machtposition des jeweiligen Staates im internationalen System abgeleitet werden können. Moravcsik stellt diesem Modell seines entgegen, das die Bildung von Präferenzen als dynamischen und primär innerstaatlich organisierten Prozess und als *principal-agent*-Beziehung beschreibt: „Groups articulate preferences; governments aggregate them“ (Moravcsik 1993: 483). Da Regierungen in liberal-demokratischen Systemen vor allem daran interessiert seien, sich im Amt zu halten und ihre Wiederwahl nicht zu gefährden, bräuchten sie die Unterstützung der Wählerinnen und Wähler, die Hilfe von anderen Parteien, Interessengruppen und der Verwaltung – deren Interessen müssen sie deshalb berücksichtigen und auf internationaler Ebene dafür eintreten (Moravcsik 1993: 483-484).

Die Voraussetzungen für den Erfolg intergouvernementaler Verhandlungen zwischen den EG-Staaten seien, im Vergleich zu normalen „internationalen“ Verhandlungen, sehr günstig: Denn erstens geschehe die Zusammenarbeit „freiwillig“ und bei weitreichenden Entscheidungen („history-making decisions“) gelte das Einstimmigkeitsprinzip, so dass kein Staat gegen seinen Willen zu einer Politik, die er nicht unterstütze, verpflichtet werden könne. Zweitens fänden die Verhandlungen in einem „informationsreichen“ Umfeld statt: „National negotiators are able to communicate at low cost and possess information about the preferences and opportunities facing their foreign counterparts“ (Moravcsik 1993: 498); und schließlich, drittens, seien die Transaktionskosten für intergouvernementale Verhandlungen vergleichs-

weise niedrig, denn die Verhandlungen gingen über einen längeren Zeitraum, was die Möglichkeit von Geschäften und Gegengeschäften, *side-payments* und Paktlösungen erhöhe (Moravcsik 1993: 498).

Die Verhandlungen auf europäischer Ebene hätten auch Folgen für die innerstaatlichen Kräfteverhältnisse, denn sie *stärkten* die Position der Regierungen und schwächten sie nicht, wie dies in funktionalistischen Theorien vorhergesagt wird.⁶⁷ Die zentrale Position der Staaten wird im Ansatz von Moravcsik nicht durch supranationale Akteure wie die Kommission oder den Europäischen Gerichtshof herausgefordert. Denn deren Aktionsradius, so sein Argument, werde von den mächtigen und entscheidenden Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien, klar eingegrenzt und kontrolliert, das Verhältnis zwischen Brüssel und den europäischen Hauptstädten wird als „Principal“-„Agent“-Beziehung verstanden (Moravcsik 1998: 67-68).⁶⁸ Ob die supranationalen Organe eine große Rolle oder eher eine Nebenrolle als „Agenten“ spielen, hänge davon ab, wie weit sie den Interessen der Mitgliedstaaten dienen und ob bestimmte Serviceleistungen erbringen könnten: „Like other international regimes, EC institutions increase the efficiency of bargaining by providing a set of passive, transaction-cost reducing rules“ (Moravcsik 1993: 518).⁶⁹

Dieser instrumentelle Ansatz erklärt laut Moravcsik, weshalb sich die europäischen Staaten überhaupt auf den Integrationsprozess und den damit einhergehenden Transfer von Kompetenzen und Souveränitätsrechten eingelassen haben. Moravcsik erklärt das Dilemma, in dem sich die Mitgliedstaaten befinden damit, dass die nationalen Regierungen durch die Europäisierung innenpolitische Handlungsspielräume sogar zurückgewinnen können: „National leaders undermine potential opposition by reaching bargains in Brussels first and presenting domestic groups with an ‚up or down‘ choice“ (Moravcsik 1993: 515). In manchen Fällen würden einzelne Regierungen sogar Einbußen ihrer nationalen Souveränität bewusst in Kauf nehmen, um auf diesem Wege politisch umstrittene Maßnahmen oder tiefgreifende und einzelne Gruppen in der Gesellschaft besonders belastende Reformen umsetzen zu können, die

⁶⁷ Kritisch und empirisch überzeugend gegen diese These von der Stärkung des Staates argumentieren Börzel (1997) und Phelan (2002).

⁶⁸ Zum Principal-Agent-Ansatz und seine Anwendung auf die EU vgl. u.a. Kassim/Menon (2003), Pollack (1997, 1999) und Tallberg (2002a).

⁶⁹ Den instrumentellen Charakter von Gemeinschaftsinstitutionen für die Mitgliedstaaten heben auch Alan Milward (1992: 446) und Stanley Hoffmann (1966: 910) hervor.

ohne Vorgaben und die Legitimation aus „Brüssel“ am Widerstand nationaler Veto-Akteure scheitern würden (Moravcsik 1993: 515; 1994).

In seiner viel beachteten Studie „The Choice für Europe“ hat Moravcsik (1998) die Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenzen von den Römischen Verträgen bis zu Maastricht analysiert und seine Theorie des „Liberalen Intergouvernementalismus“ empirisch getestet. Sein Modell sollte sich deshalb auch für die Analyse von Vertragsänderungen und Regierungskonferenzen, die *nach* Maastricht kamen, eignen. Ehe ich dieser Frage nachgehe, will ich im Folgenden zunächst aber auf die Kritik eingehen, die viele am Ansatz von Moravcsik geübt haben. Ich beschränke mich dabei auf die Einwände, die sich auf die theoretischen Prämissen und die das Erklärungsmodell beziehen, die im Zusammenhang stehen mit den europäischen Vertragsreformen.⁷⁰

Obwohl Moravcsiks Ansatz die integrationstheoretische Debatte bis heute dominiert und als Referenzmaßstab genommen wird, entzündete sich rasch auch eine breite kritische Debatte. (Pollack 2001: 225; Rosamond 2000: 142). Eine Reihe von Einzelanalysen, die sich mit bestimmten Politikbereichen und Verhandlungsgegenständen von Regierungskonferenzen beschäftigen, zeigte, dass zentrale Prämissen des Ansatzes durch die Empirie widerlegt werden können. Moravcsik (1993) selbst und frühe Kritiker wie Leon Lindberg (1994) wiesen darauf hin, dass allein detaillierte empirische Studien und „a deep knowledge of the issue areas“ (Lindberg 1994: 84) zeigen könnten, ob und inwiefern der Ansatz empirisch und theoretisch überzeugend sei.⁷¹ So haben etwa Analysen der Maastrichter Regierungskonferenz, die sich mit bestimmten Aspekten oder mit einzelnen Akteuren detaillierter beschäftigt haben, gezeigt, dass der Liberale Intergouvernementalismus gravierende Schwächen aufweist. So zeigte sich etwa, dass die einzelnen Regierungen nicht – wie im Liberalen Intergouvernementalismus behauptet – auf der Basis von festen Präferenzen in die Verhandlungen eingetreten sind. Die Einstellungen der meisten Mitgliedstaaten etwa gegenüber einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik standen zu Beginn der Gespräche noch gar nicht fest, sondern

⁷⁰ Vgl. dazu Diez (1999), Puchala (1999), Schieder (2003) und Schimmelfennig (2003: 10-13) mit den entsprechenden Nachweisen sowie das „Review section symposium“ des *Journal of European Public Policy*, 6: 1 (1999), 155-179, mit Beiträgen von Helen Wallace, James A. Caporaso, Fritz W. Scharpf und Andrew Moravcsik.

⁷¹ Lindberg (1994: 84) weist – nicht direkt auf Moravcsik gemünzt – auf generelle epistemologische Probleme vieler rationalistischer Ansätze hin: „The danger of rationalist forms of analysis, particularly done by Americans, is that it is very easy to do this without ever setting foot in Europe or without learning anything about the EC and the details of the issue areas.“

veränderten sich während und durch die Verhandlungen, sie wurden immer wieder einer permanenten Neudefinition unterzogen: Die Kriege am Golf und der militärisch ausgetragene Konflikt im ehemaligen Jugoslawien wie auch der Zwang, innenpolitisch Unterstützung für eine gemeinsame europäische Politik zu organisieren, zeigen die analytischen Grenzen und Beschränktheiten des Drei-Stufen-Modells, weil es die Komplexität und schwer kontrollierbare Dynamik der Verhandlungen in Maastricht kaum einfangen kann (vgl. Flynn 2002: 34; Forster 1998: 355; 1999, Stubb 2002: 27-28).

Das Verhalten der mitgliedstaatlichen Regierungen in den Verhandlungen war, das zeigen diese Studien, in vielen Fällen alles andere als „rational“: „LI’s assumption that governments are purposeful and instrumental actors is essentially flawed“ (Flynn 2002: 36). Auch die Bereitschaft der Staaten, in den Verhandlungen Kompromisse einzugehen, die über typischen „Paketlösungen“ und „side payments“ hinausgehen, ist stärker ausgeprägt als dies der Liberale Intergouvernementalismus nahelegt; das „Einfühlungsvermögen“ der Regierungsvertreter für die innenpolitischen Zwänge und Nöte der anderen Regierungen ist größer als dies intergouvernementale Ansätze erwarten würden: „The *modus operandi* in an IGC is one of consensus, and participants are often willing to forgo their preferred outcome, if they believe another government is unable to make concessions for domestic reasons“ (Forster 1998: 361). So hatte bei den Maastrichter Verhandlungen die britische Regierung unter der Führung von John Major den europäischen Partnern glaubhaft versichern können, dass die Annahme des Sozialprotokolls zu einem Verlust der parlamentarischen Unterstützung führen würde – der Kompromiss war, dass der britischen Seite ein „Opting out“ zugestanden wurde. Presseberichten zufolge hatte die Londoner Regierung, um ihre politisch prekäre Lage zu verdeutlichen, den anderen Staats- und Regierungschefs unmittelbar vor dem Europäischen Gipfel ein Video der parlamentarischen Debatte vorgespielt, in der die Mehrzahl der Abgeordneten mit Nachdruck vor der Übernahme des Sozialprotokolls gewarnt hatten.⁷²

Auch die Ergebnisse der Maastricht-Verhandlungen auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik, also dem klassischen Feld von „high politics“, gingen deutlich über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus. Die britische Position, die im Vorfeld der Verhandlungen eingenommen wurde, lag weit entfernt von dem „win set“, auf das man sich schließlich einigen konnte. Großbritannien stand einer Integration der europäischen Außen- und

⁷² The Economist vom 07.12.1991: 38.

Sicherheitspolitik extrem kritisch gegenüber und konnte bzw. wollte aber am Ende die Einigung nicht mehr verhindern.

Zudem musste es aus Sicht des Liberalen Intergouvernementalismus überraschen, dass die Meinungsverschiedenheiten ausgerechnet in den Bereichen wie der Wirtschafts- und Währungsintegration und Sozialpolitik, die eher dem Bereich „low politics“ zugeordnet werden, am größten waren. Das Thema Außen- und Sicherheitspolitik, das klassische Feld von „high politics“, wurde im Vergleich im Kreis der Mitgliedstaaten – und das schließt die britische Regierung ein – deutlich weniger kontrovers debattiert (Flynn 2002: 43).

Auch wenn Regierungskonferenzen *per definitionem* als intergouvernementale Veranstaltungen beschrieben werden, schließt dies nicht aus, dass supranationale und nichtstaatliche Akteure sowie transnationale Interessengruppen und Koalitionen eine wichtige Rolle in den unterschiedlichen Phasen der Verhandlungen spielen (Beach 2002; Flynn 2002: 42; Falkner 2002). Die Frage nach der Analyse-Ebene ist dabei von zentraler Bedeutung: „Moravcsik’s level of analysis can be viewed as the theoretical equivalent of a self-fulfilling prophecy – his focus on major states leads him to believe that they are the central players in negotiations“ (Flynn 2002: 42-43). Durch diese Perspektive werden das institutionelle Umfeld der Verhandlungen und europapolitische Akteure, die nicht den mitgliedstaatlichen Exekutiven zugeordnet werden können, systematisch ausgeblendet – ein „blinder Fleck“ des Ansatzes von Moravcsik (1999), der auch von anderen Autoren heftig kritisiert wurde. Fritz Scharpf etwa bescheinigte Moravcsiks Studie eine hohe „a priori-Plausibilität“; diese verliere jedoch aufgrund der Voreingenommenheit bei der Fallauswahl („biased case selection“) wieder an Überzeugungskraft:

„Since only intergovernmental negotiations are being considered, why shouldn’t the preferences of national governments have shaped the outcomes? Since all case studies have issues of economic integration as their focus, why shouldn’t economic concerns have shaped the negotiating positions of governments? And why since only decisions requiring unanimous agreement are being analysed, why shouldn’t the outcomes be affected by the relative bargaining powers of the governments involved?“ (Scharpf 1999b: 165).⁷³

⁷³ Vgl. dazu auch Flynn (2002); Pierson (1998); Schimmelfennig (2003: 11); Stone Sweet/Sandholtz (1998: 12-13).

Dieser kurze Überblick über die Verdienste und auch die Grenzen des Liberalen Inter-gouvernementalismus hat deutlich gemacht, weshalb es Andrew Moravcsik mit seiner Theorie gelungen ist, die eingeschlafene integrationstheoretische Debatte wiederzubeleben und wie er zum Referenzpunkt für alle nachfolgenden Beiträge werden konnte – Kritiker wie Anhänger seines Modells kommen nicht umhin, sich an ihm abzarbeiten.⁷⁴ Im Folgenden will ich deshalb zeigen, ob und inwiefern die klassischen Integrationstheorien einen vielversprechenden Ausgangspunkt bieten für eine Analyse von Reformprozessen in der Europäischen Gemeinschaft.

Ontologische und epistemologische Prämissen des (Neo-)Funktionalismus

Moravcsiks Ansatz war explizit als Gegenmodell zum (Neo-)Funktionalismus entwickelt worden (Moravcsik 1993, 1998: 489-494). Der Funktionalismus, wie er in seiner ursprünglichen Form von David Mitrany eingeführt und von Ernst Haas zum neuen Funktionalismus weiterentwickelt wurde, geht nicht davon aus, dass es primär „rationale Wahlentscheidungen“ (*rational choices*) der mitgliedstaatlichen Regierungen waren, die den europäischen Integrationsprozess vorangebracht haben. In seinem Fokus stehen vielmehr etwa die Europäische Kommission als supranationaler Akteur, die mit anderen nichtstaatlichen Akteuren wie Verbänden, Interessengruppen und nationalen Bürokratien den Prozess der Integration in einem zunächst beschränkten und nicht kontroversen Feld angestoßen hat und damit sogenannte *spill over*-Prozesse auslösen konnte.⁷⁵ Die Folge eines ersten, politisch „harmlosen“ Schrittes ist es, dass die erfolgreiche Kooperation in diesem einen Sektor dann schrittweise auf immer weitere Bereiche ausgeweitet wird. Wichtig ist dabei zu betonen, dass – im Unterschied zu den Euro-Föderalisten – nicht eine bestimmte föderale Zielperspektive oder Finalität wie die „Vereinigten Staaten von Europa“ im Zentrum der Überlegungen steht. Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit und die institutionelle Struktur ergeben sich dabei aus der Sache selbst. Dieser Gedanke wird im funktionalistischen Paradigma „form follows function“ deutlich:

„(...) the function determines its appropriate *organs*. It also reveals through practice the nature of the action required under the given conditions, and in that way the *powers* needed by the respective authority. The function, one might say, determines the executive instrument suitable for its proper

⁷⁴ Vgl. exemplarisch dazu Diez (1999), Flynn (2002), Pierson (1998), Puchala (1999), Schimmelfennig (2003: 11) und Stone Sweet/Sandholtz (1998: 12-13).

⁷⁵ Zum *spill over*-Konzept vgl. die Diskussion bei Giering (1997: 44-48) und Welz/Engel (1993: 139), mit entsprechenden Nachweisen.

activity, and by the same process provides a need for the reform of the instrument at every stage“ (Mitrany 1966: 72-73).⁷⁶

Der Haas'sche Neofunktionalismus setzt mit dem *spill over*-Konzept an dieser Idee von Mitrany an; er ergänzt sie um die These, dass funktionale Verflechtungen den Prozess der europäischen Integration bestimmen und erweitert das ursprüngliche Konzept um den Blick auf eine Gruppe von Akteuren, die im Liberalen Intergouvernementalismus nur eine dienende Funktion haben. Ernst Haas und die Anhänger des Neofunktionalismus gehen davon aus, dass sich mit der neu geschaffenen supranationalen politischen Entscheidungsebene und mit der Europäischen Kommission als „Motor der Integration“ der Referenzpunkt der mitgliedstaatlichen Politik verändert habe und eine Neuorientierung die Folge davon sei. Der Neofunktionalismus beschreibt, wie weiter oben schon erläutert wurde, die europäische Integration als „Prozess“. Ernst Haas (1968: 16) definiert „Integration“ in seiner berühmten Definition als einen Prozess, in dem sich die Mitgliedstaaten und ihre Akteure und Institutionen wie die Eisenspäne an einem Magneten neu ausrichten:

„process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states. The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones“.

Damit ist freilich kein quasi naturgesetzlicher Prozess oder Automatismus unterstellt – wie dies häufig fälschlicherweise in der Literatur nahegelegt wird (vgl. Conzelmann 2003: 154). Nimmt man nun den Neofunktionalismus beim Wort, dann ergibt sich für die Analyse von Regierungskonferenzen ein anderes Bild im Vergleich zum Liberalen Intergouvernementalismus. Während bei Moravcsik die supranationalen Akteure wie Kommission und Parlament eine untergeordnete, den Interessen der Mitgliedstaaten „dienende“ Funktion erfüllen (Moravcsik 1999), argumentieren neofunktionalistische Autoren, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten inzwischen nicht mehr die alleinige Kontrolle als „Herren der Verträge“ über die europäische Politik ausüben können. Diese Dominanz war seit jeher durch das Initiativmonopol der Kommission relativiert, nun haben die Mitgliedstaaten jedoch auch auf dem Gebiet der Vertragsreformen ihre unangefochtene Stellung verloren. Die supranationalen und nicht-

⁷⁶ Hervorhebung im Original.

staatlichen Akteure machen den mitgliedstaatlichen Exekutiven seit Mitte der 1990er Jahre die jahrzehntelange Vorherrschaft streitig (Beach 2002, 2003). Die schrittweise Verdichtung der Integration und die damit einhergehende Interdependenz der politischen Entscheidungsebenen im europäischen Mehrebenensystem haben das institutionelle Umfeld, in dem Regierungskonferenzen eingebettet sind und in denen die Verhandlungen laufen, deutlich verändert. Damit ist die „Zeit der Mandarine“ (Große Hüttmann 2000) – so scheint es – an ihr Ende gekommen, so dass nun auch die Gesellschaften und Öffentlichkeiten der Mitgliedstaaten mehr und mehr in die Verhandlungen direkt und nicht nur über die mitgliedstaatlichen Kanäle eingebunden sind:

„Thus, we view intergovernmental bargaining and decision-making as embedded in processes that are provoked and sustained by the expansion of transnational society, the pro-integrative activities of supranational organizations, and the growing density of supranational rules. (...) These processes gradually, but inevitably, reduce the capacity of the member state governments to control outcomes. (...) As integration proceeds, member state governments become less and less proactive, and more and more reactive to changes in the supranational environment to which they belong“ (Stone Sweet/Sandholtz 1997: 299-301).⁷⁷

Das Zitat von Stone Sweet und Sandholtz macht deutlich, worauf die Kritik am Liberalen Intergouvernementalismus zielt: Die Analyse der „grand bargains“, wie sie Moravcsik in seinem monumentalen Werk vorlegt, bietet eine notwendige, aber keine hinreichende Erklärung für den Verfassungswandel in der Europäischen Gemeinschaft (Pierson 1998). Die Intergouvernementalisten konzentrieren sich in ihrer Analyse auf die europäischen „Gipfel“ und die davor geschaltete innerstaatliche Präferenzbildung; was nach Ansicht von Stone Sweet und Sandholtz und anderen „supranational“ argumentierenden Autoren nötig wäre, ist die Einbettung der Verhandlungen im Rahmen von Regierungskonferenzen in einen stetigen, auch in den „Tälern“ zwischen den Europäischen Gipfeln stattfindenden Prozess der Institutionalisierung und Konstitutionalisierung (Christiansen/Jørgensen 1998), der in bestimmten, von „Pfadabhängigkeiten“ geprägten Bahnen stattfindet (Pierson 1998). Gerade in den sogenannten „dark ages“ der 1960er und 1970er Jahre der europäischen Integration und der Zeit der „Eurosklерose“ haben, so lässt sich argumentieren, europäische Rechtsgeschichte schreibende Urteile des Europäischen Gerichtshofes dazu beigetragen, dass der Einigungsprozess

⁷⁷ Vgl. dazu auch Christiansen/Jørgensen (1998: 1-2).

nicht zum Stillstand gekommen ist. Es waren mitnichten nur die strategischen und rationalen Richtungsentscheidungen der (großen) Mitgliedstaaten, die der Gemeinschaft neue Impulse gegeben und den Grad der Konstitutionalisierung erhöht haben. Der Europäische Gerichtshof hat mit seiner Entscheidung *Van Gend & Loos* von 1963 oder auch die Europäische Kommission unter ihrem Präsidenten Jacques Delors leistete wichtige Vorarbeiten für die Wirtschafts- und Währungsunion, die dann im Vertrag von Maastricht von den „Herren der Verträge“ beschlossen wurden (vgl. Kapitel 1).

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass eine Analyse der Reformprozesse innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, die sich allein auf intergouvernementale Prämissen stützt, an Grenzen der Erklärungskraft stößt. Ich will deshalb den analytischen Fokus erweitern und zeigen, dass andere Ansätze neue und tiefer gehende Erkenntnisse schaffen können. Die theoretischen Konzepte, die ich nun präsentiere, sind bislang, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, noch nicht für die Analyse von Regierungskonferenzen genutzt worden.

2.3.2 Institutionelle Ansätze: Multi-Level Governance-Ansatz und Garbage Can-Modell

Im Folgenden will ich Ansätze diskutieren, die das Problem der Beschränkung der Verhandlungen auf die internationale Entscheidungsebene und einen einzigen Typus von Akteur, die Exekutiven der mitgliedstaatlichen Regierungen vermeiden. Diese Ansätze beschreiben die Europäische Union nicht als intergouvernementales Verhandlungsregime à la Moravcsik, sondern als eigenständigen politischen Ordnungsrahmen; diese Konzepte entwickeln eine Idee der Interdependenz, Verflochtenheit und Interpenetration der verschiedenen politischen Ebenen. Sie beschreiben die EU als „Verflechtungssystem“ (Scharpf 1985), als „Verbundsystem mit sich gegenseitig überlappenden, gegenseitig durchdringenden und aufeinander wirkenden Elementen“ (Hrbek 1993a: 85), als „dynamisches Mehrebenensystem“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996a) oder auch als System von „Multi level-Governance“.⁷⁸ Diese Ansätze wurden fast zeitgleich zum Liberalen Intergouvernementalismus entwickelt und prägen die politikwissenschaftliche Integrationsdebatte seit Mitte der 1990er Jahre. Der Ausgangspunkt dieser Verflechtungs- und Mehrebenen-Ansätze war die Beobachtung von besonderen Akteurskonstellationen und Netzwerken im Bereich der Regional- und Strukturpolitik. Gary Marks, der sich in den 1980er Jahren einen Namen als Korporatismusforscher gemacht hatte

⁷⁸ Vgl. dazu insgesamt u.a. Marks (1993); Marks/Hooghe/Blank (1996), Grande (2000), Hooghe/Marks (2001), Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996a), Benz (2001: 277-287) und Tömmel (2003: 271-284).

(Marks 1986, 1989) und deshalb ein besonderes Augenmerk auf Netzwerk- und Verhandlungsstrukturen in der EU geworfen hatte, gilt – zusammen mit den Kollegen Liesbet Hooghe und Kermit Blank – als „Erfinder“ des Multi-level Governance“-Ansatzes. Diese neue Form der politischen Steuerung („governance“) beschrieb er so:

„(...) we are seeing the emergence of multilevel governance, a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decision reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level“ (Marks 1993: 392).

Dieser induktiv hergeleitete und zunächst auf den Bereich der Regionalpolitik beschränkte Ansatz hat sich als Gegenmodell der intergouvernementalistischen „Erzählung“ der europäischen Integration behaupten können – aus Sicht der Protagonisten aus guten Gründen: Einen Vorteil der Mehrebenen-Perspektive sehen ihre Vertreterinnen und Vertreter darin, dass sie die „Staatszentriertheit“, die für intergouvernementalistische Ansätze prägend ist, also den Akzent auf (national-)staatliche Akteure und Regierungen und deren Präferenzen kontextualisieren und dadurch relativieren. Der analytische Gewinn, der aus dieser Perspektive gezogen werden kann, ist das Sichtbarmachen der Komplexität europäischer Politik. Nationalstaatliche und regierungsamtliche Akteure sind nicht (mehr) die alles entscheidenden Akteure im europäischen Entscheidungsprozess. Sie verfolgen ihre nationalen Interessen und Ziele, sie stehen dabei aber in einer Art Konkurrenz zu ökonomischen, gesellschaftlichen und vor allem auch supranationalen Akteuren wie der Kommission oder dem Europäischen Parlament. Sie sind wichtige, aber bei weitem nicht die einzigen politisch relevanten Akteure. Sie haben spätestens seit Mitte der 1980er Jahre auch ihre ursprüngliche Monopolstellung in Fragen der Reform der Gemeinschaft verloren (Hooghe/Marks 2001; Marks/Hooghe/Blank 1996).

Nimmt man einen solchen „Mehrebenenblick“ auf die europäische Politik ein, ergibt sich ein deutlich anderes Bild auf die Europäische Gemeinschaft, die Verteilung und Ausübung politischer Macht zwischen den einzelnen Entscheidungsebenen und die Einflussmöglichkeiten der unterschiedlichen Akteure.

Drei zentrale Prämissen, die dem Ansatz des Mehrebenenregierens eigen sind, machen die Unterschiede zum Liberalen Intergouvernementalismus deutlich (vgl. zum Folgenden Hooghe/Marks 2001: 3-4):

- (1) Im Modell des Multi-level Governance sind die rechtlichen Kompetenzen und politischen Zuständigkeiten verteilt auf verschiedene Ebenen und werden von mehreren Akteuren parallel und komplementär ausgeübt – die mitgliedstaatlichen Regierungen spielen dabei, wie oben bereits erwähnt, eine wichtige, aber nicht (mehr) die alles entscheidende Rolle. Das Europäische Parlament, die Kommission und der Luxemburger Gerichtshof sind eigenständige und autonome Mitspieler in diesem Mehrebenensystem, die eigene Interessen und ihre eigene politische Agenda verfolgen – sie sind keinesfalls nur die „Ausführungsgehilfen“ (*agents*) der Mitgliedstaaten (*principals*).
- (2) Die Einbindung der Mitgliedstaaten in ein supranationales Entscheidungssystem kann zu einem „signifikanten Verlust“ (Hooghe/Marks 2001: 3) an Handlungsoptionen und Entscheidungsspielräumen für die mitgliedstaatlichen Regierungen führen. Entscheidungen auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners sind deshalb beschränkt auf die wenigen Bereiche, in denen Entscheidungen tatsächlich noch im Konsens gefällt werden. Bei der großen Mehrzahl der Rechtsetzungsmaßnahmen gibt es – trotz der Versuche, einen Konsens zu finden – eindeutige Gewinner und Verlierer; Entscheidungen sind „Nullsummen-Spiele“, in denen auch die „großen“ Mitgliedstaaten überstimmt werden können und diese ihre politischen Niederlagen akzeptieren müssen.
- (3) Die politischen Entscheidungsebenen gelten als „interconnected“ und nicht als „nested“, das heißt, eine messerscharfe Trennung zwischen nationalen und supranationalen Entscheidungsebenen gibt es nicht. Nationalstaatliche und subnationale Akteure wie die Regionen und Länder operieren parallel und je nach bedarf sowohl auf der Brüsseler wie auch auf der nationalen Ebene: „(...) the separation between domestic and international politics, which lies at the heart of the state-centric model, is rejected by the multi-level governance model“ (Hooghe/Marks 2001: 4).

Im Unterschied zu klassischen Integrationstheorien ist mit dem *Multi level-Governance*-Ansatz keine Idee eines integrationspolitischen Endziels („Finalität“) verbunden; das Leitbild der „Vereinigten Staaten von Europa“ wäre ein klassisches föderales Endziel. Trotz mancher Anklänge an föderalistische Ansätze finden sich bei den Mehrebenenansätzen keine entsprechen-

den bundesstaatlichen Leitbilder und Zielvorstellungen – ganz im Gegenteil. Die Vertreter des *Multi level-Governance-Ansatzes* betonen gerade die Offenheit und Unbestimmtheit des Integrationsprozesses (Rosamond 2000: 111). Diese Entwicklungsoffenheit ergebe sich gerade aus der Komplexität und der Wandlungsfähigkeit der „Verfassung“ der EU, die Wolfgang Wessels (1997: 291) so beschrieben hat: „a system of complex, multitiered, geographically overlapping structures of governmental and non-governmental élites“.⁷⁹

Die EU wird wegen ihrer sprichwörtlichen Komplexität auch als die „erste wirklich post-moderne internationale politische Ordnung“ (Ruggie 1993: 173; Übersetzung durch den Autor) beschrieben, sie gilt im Vergleich zu „normalen“ politischen Systemen als „supermodern“. Das heißt, es zeigen sich in der EU Tendenzen in Richtung einer stärkeren funktionalen Differenzierung (Luhmann 1984), die sich zwar auch in westlichen Demokratien beobachten lassen, die in der EU jedoch deutlich „stärker ausgeprägt“ sind und dort wie durch ein „Brennglas“ vergrößert erscheinen (Jachtenfuchs 2001: 71). Dies macht den Ansatz auch in epistemologischer Hinsicht interessant und anschlussfähig für die allgemeine Vergleichende Systemforschung.

In einer anderen Hinsicht hat der *Multi Level Governance-Ansatz* die integrationstheoretische Debatte auf einen Aspekt aufmerksam gemacht, der in der Wissenschaft – von wenigen Ausnahmen abgesehen – lange Zeit weitgehend ignoriert worden und europapolitisch erst in den 1990er Jahren zu voller Blüte gekommen ist: die Frage nach der Legitimation und Legitimität der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Politik (Banchoff/Smith 1999a: 11-12; Hooghe/Marks 2001: 28-29).⁸⁰ Zum einen lenkt der Mehrebenenansatz den Blick auf neue Formen der transnationalen Zusammenarbeit und auf die Ausweitung von Akteuren, die in den europäischen Entscheidungsprozess eingebunden sind und die die Europäische Union ganz selbstverständlich als politischen Handlungsrahmen nutzen; bei grenzüberschreitenden Problemen kommt dem EU-Rahmen sogar eine größere Bedeutung zu als den nationalen Einfluss- und Repräsentationskanälen (Banchoff/Smith 1999a: 12). Zum anderen hat die Mehrebenen-Perspektive den Blick geschärft für die Herausforderungen der demokratischen und parlamentarischen Legitimation der Gemeinschaftspolitik. Dies war zunächst eine „schleichende Entwicklung“ (Hooghe/Marks 2001: 28), die dann im Zusammenhang mit der

⁷⁹ Vgl. dazu u.a. Christiansen (1996), Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996) und Hrbek (1993a).

⁸⁰ Zur Diskussion der Legitimationsfrage und des „Demokratiedefizits“ in der Anfangszeit der europäischen Integration vgl. Featherstone (1994); Hrbek (1998) und Thiemeyer (2001).

Ratifizierung des Maastrichter Vertrages aber zu bislang unbekanntem, teilweise sehr heftigen Kontroversen und Diskussionen um die europäische Einigung und ihre Folgen für die staatliche Souveränität in den Mitgliedstaaten geführt hat (vgl. Hooghe/Marks 2001: 29). Die Debatte um das „Demokratiedefizit“ der Europäischen Union hat im Umfeld des Maastrichter Vertrags eine erste Hochphase erlebt (vgl. dazu Hrbek 1992, 1995; Thiemeyer 2001). Auf den lange vernachlässigten Aspekt der Legitimation europäischer Politik, der sich durch die Mehrebenenstruktur der Gemeinschaft ergibt und eine Art „Mehrebenenparlamentarismus“ (Maurer 2002) hervorgebracht hat, aufmerksam gemacht zu haben, macht den Ansatz von Gary Marks und Liesbet Hooghe auch vor diesem Hintergrund für meine Studie besonders relevant und anschlussfähig.

Da der Governance-Ansatz aber nur deskriptiven und weniger einen erklärenden Charakter hat, wurde er konzeptionell angereichert und mit einem Erklärungsmodell kombiniert, das als *Garbage Can*-Modell diskutiert wird (Peters 2002; Peters/Pierre 2002). Das sogenannte „Papierkorb“-Modell wurde in den 1970er Jahren – auf der Basis von Analysen von Entscheidungsprozessen innerhalb von Universitäten – von Michael Cohen, James March und Johan Olsen (1972) entwickelt und später auch auf politische Entscheidungsprozesse übertragen.⁸¹ Mit dem Modell wollten die Autoren zeigen, wie innerhalb von nichthierarchisch strukturierten Organisationen einzelne Entscheidungen vorbereitet und dann getroffen werden. Entscheidungen werden in diesem Modell beschrieben als das „Ergebnis einer relativ komplizierten Wechselwirkung zwischen der Erzeugung von Problemen, der Erarbeitung von Lösungen, dem Einsatz von Personal und den Wahlmöglichkeiten“ (Bogumil/Schmid 2001: 47). Die Annahme dieses Modells ist, dass in sozialen Zusammenhängen von einer „bounded rationality“ auszugehen ist, das heißt, das Modell verwirft die Vorstellung, Akteure seien primär als rational handelnde Individuen zu verstehen (Peters/Pierre 2002: 13). Im Unterschied zu klassischen Rational Choice-Annahmen wird im *Garbage Can*-Modell unterstellt, dass Akteure, Institutionen und Verhandlungssituationen sich durch folgende Eigenschaften auszeichnen (vgl. Cohen/March/Olsen 1972; Bogumil/Schmid 2001: 47-48):

⁸¹ Das Bild eines Papierkorbs soll die „organisierte Anarchie“ in Organisationen veranschaulichen; wie in einem Papierkorb die einzelnen Blätter zufällig, aber nicht völlig chaotisch aufeinanderliegen, so werden auch Entscheidungsprozesse in Organisationen als das „relativ zufällige zeitliche Zusammentreffen von Entscheidungsgelegenheiten, Teilnehmern, Problemen und Lösungen“ (Bogumil/Schmid 2001: 213) angesehen.

- „Probleme werden von verschiedenen Personen innerhalb und außerhalb der Organisation in diese hineingetragen und können aus allen Organisations- und Lebensbereichen (...) entstammen (...);
- Lösungen sind nicht nur Antworten auf Probleme, sondern auch Angebote, die eine Nachfrage suchen. (...) Manchmal tauchen Lösungen auch vor den Problemen auf. Man kennt oft die Frage erst dann, wenn man die Antwort weiß.
- Teilnehmer kommen und gehen. Wie viel Zeit und Aufmerksamkeit verschiedene Teilnehmer einer Entscheidung widmen, hängt nicht nur von den Merkmalen dieser Entscheidung ab, sondern auch von der Zahl und den Merkmalen anderer zurzeit stattfindender Entscheidungsprozesse.
- Entscheidungsgelegenheiten sind nicht nur Anlässe zur Lösung von Problemen, sondern es bieten sich viele andere Gelegenheiten, die nur bedingt mit der Sache zu tun haben“ (Bogumil/Schmid 2001: 48).

Dieses Modell geht davon aus, dass die Präferenzen der an den Entscheidungen beteiligten Akteure nicht fixiert und endogen sind, sondern dass sie sich im Verlauf der Entscheidungen erst herausbilden (können); sie sind häufig das Ergebnis eines kollektiven Lernprozesses, der auf Versuch und Irrtum basiert (Peters/Pierre 2002: 13). Es gibt laut diesem Modell keine eindeutige „Technik“, um die Lösung von Problemen anzugehen; es gibt nicht einmal Klarheit darüber, was überhaupt als „Problem“ anzusehen ist und wer über die Definitionsmacht verfügt. Diese Unklarheit, was „Probleme“ sind und wer darüber zu befinden hat, gilt zum einen für „normale“ und alltägliche Entscheidungsprozesse im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft (Peters/Pierre 2002; Richardson 1996), dies gilt zum anderen auch für die Regierungskonferenzen und Reformdebatten (Lord/Winn 1997). Denn gerade in solchen „Ausnahmesituationen“ ist das Maß an „Unsicherheit“ für die an den Verhandlungen beteiligten Akteure besonders groß. Die Frage, wer welche Themen als „Probleme“ definieren und damit die Reformagenda bestimmen kann, ist hier von ganz besonderer Relevanz. Das Mehrebenen-Modell und der *Garbage Can*-Ansatz bieten deshalb, so meine These, eine geeignete Basis für die Analyse von Regierungskonferenzen. Diese Modelle ermöglichen es, mehr Licht in die „black box“ des Verhandlungsprozesses zu bringen als es rationalistische Theorien vermögen, wie der Liberale Intergouvernementalismus oder auch der Funktionalismus, die den institutionellen Kontext und die dem Verhandlungsprozess innewohnenden Unsicherheiten ausblenden (Beach 2002: 22).

Das vorliegende Kapitel hat die unterschiedlichen integrationstheoretischen Ansätze und „Schulen“ vergleichend dargestellt. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, ob und inwieweit die verschiedenen Theorien und Erklärungsansätze Aussagen machen und Faktoren benennen, die die verfassungspolitischen Reformen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft und die Rolle, die Regierungskonferenzen darin spielen, erklären können. Die Darstellung der verschiedenen Ansätze hat gezeigt, dass der Liberale Intergouvernementalismus sowie auch der Funktionalismus zwar wichtige Hinweise auf die Frage geben, welche Akteure wie in diese Entscheidungsprozesse eingebunden sind und welchen Einfluss sie auf den Verlauf und die Ergebnisse von Regierungskonferenzen ausüben können. Gleichzeitig zeigte sich aber auch ein blinder Fleck dieser Konzepte: Die „großen“ Theorien, die vor allem die Präferenzen und Interessen der Akteure – ob nun mitgliedstaatliche oder supranationale – im Blick haben, blenden die Pfadabhängigkeiten und den institutionellen Rahmen, in dem die Verhandlungen stattfinden, und die damit einhergehenden Einschränkungen und die „bounded rationality“ der Akteure systematisch aus. Hier liefern der *Multi-level Governance*-Ansatz und das *Garbage Can*-Modell eine theoretisch wie empirisch plausible Alternative für die Einordnung und Erklärung von Reformprozessen und Regierungskonferenzen. Beide zuletzt genannten Ansätze sind in einem weiteren Sinn dem Neo-Institutionalismus zuzurechnen, so dass die vorliegende Studie dem institutionalistischen Paradigma verpflichtet ist (March/Olsen 1984, 1989; Peters 1999; Pierson 1998).

Mit dem neoinstitutionalistischen Ansatz greife ich auf Arbeiten von Falkner (2002) und Sverdrup (2002) zurück. Im Folgenden will ich im Rahmen einer Längsschnittanalyse der Regierungskonferenzen seit den 1950er Jahren zum einen zeigen, wie Vertragsreformen und Revisionskonferenzen zu einer Institutionalisierung und Konstitutionalisierung der Europäischen Gemeinschaft geführt haben. Und zum anderen will ich illustrieren, wie von Vertragsänderung zu Vertragsänderung das politische System der Europäischen Gemeinschaft die Verhandlungen selbst geprägt haben – nachdem mit der Einigung auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 1957 gewissermaßen der integrationspolitische „Naturzustand“ verlassen worden war, prägte das mit den Römischen Verträgen gefundene institutionelle System die nachfolgenden Erwartungen, die Leitbilder der beteiligten Akteure sowie auch die legitimatorischen Anforderungen an die einzelnen Regierungskonferenzen. Während sich die ersten Regierungskonferenzen seit den 1950er Jahren bis zum Vertrag von Maastricht 1992 in erster Linie mit der Lösung von Themenkomplexen wie dem Binnenmarkt und der Währungsunion

beschäftigten und sich durch ihren Output legitimieren konnten, veränderte sich die Lage in der Folge ganz grundlegend: Im Zuge der Maastricht-Ratifizierung kam es zu einer Legitimitätskrise und diese wiederum veränderte die allgemeinen politischen Geschäftsbedingungen für die nachfolgenden Regierungskonferenzen: Das mediale und politische Interesse an den späteren Reformdebatten wuchs und die Anforderungen an Öffentlichkeit und Transparenz prägten alle Verhandlungen seit der Regierungskonferenz von 1996/97. Mit der Einsetzung des Europäischen Verfassungskonvents Ende 2001 auf dem Europäischen Rat in Laeken schufen die Staats- und Regierungschefs dann eine neue, am Modell des Grundrechte-Konvents orientierte Methode der Vorbereitung von Vertragsänderungen. Damit unternahmen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten einen neuen Versuch, wie sie die „eigene Beschlussfassung in optimaler Weise vorbereiten können“ – auch dieser Versuch war eine notwendige Lehre aus den bisherigen Verfahren der Vertragsänderung: „Mit der innovativen Form des Konvents haben sie zumindest indirekt zu erkennen gegeben, dass ihre bisherigen Methoden unzureichend waren“ (Wessels 2002c: 85). Durch die neue Form der Vorbereitung eines Revisionsprozesses erreichte die Europäische Union, so meine These, die sich aus dem Multi-Level Governance-Ansatz ableitet, ihren bisherigen Höhepunkt der Input-Legitimation.

Im nächsten Kapitel werde ich auf der Grundlage einer historischen Herleitung zeigen, wann und warum es zu diesem Wandel von Vertragsänderungen gekommen ist. Dieser Wandel zeigte sich darin, dass Reformdebatten und die Anpassung des Primärrechts zunächst stark Output-orientiert waren und dann schrittweise auf die Partizipation von „neuen“ Akteuren stärker auf die Input-Legitimation gesetzt haben bzw. setzen musste, weil sonst die Ratifizierung gefährdet gewesen wäre.

3 Regierungskonferenzen von den Anfängen der europäischen Integration in den 1950er Jahren bis zum Vertrag von Maastricht 1992

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, dem „Zeitalter der Extreme“ (Eric Hobsbawn), hat die „Integration“ Europas im freien Teil des Kontinents den Teufelskreis aus verheerenden Kriegen und prekären Friedensperioden unterbrochen. In der Zwischenkriegszeit, aber vor allem nach dem Horror des Zweiten Weltkriegs und dem Zivilisationsbruch des Holocaust kämpften Politiker wie der britische Premier Winston Churchill für die „europäische Idee“ (Niess 2001). Im September 1946 richtete er in Zürich einen Appell an die Völker Europas, eine „Art Vereinigte Staaten von Europa“ zu schaffen. Zusammen mit vielen anderen wurden Politiker wie er – unter tatkräftiger Unterstützung der damaligen US-Administration – zu „Geburtshelfern Europas“ (Neuss 2000, vgl. auch Winand 1993), sie formulierten Leitbilder und konkrete Vorschläge für den Zusammenschluss der (west)europäischen Staaten und die Idee einer nachhaltigen Friedensordnung in Europa.⁸² Aus Sicht der Gründerväter der Europäischen Gemeinschaft war der extreme Nationalismus, der in zwei Weltkriegen sein Zerstörungspotential gezeigt hatte, das Problem und „Europa“ die Lösung, um Frieden und Stabilität zu schaffen. Die symbolische Geburtsstunde der Europäischen Gemeinschaft ist der 9. Mai 1950, weshalb dieser Tag als „Europatag“ begangen wird.⁸³ An jenem Tag gab der französische Außenminister Robert Schuman einen nach ihm benannten Plan bekannt, der als „kühne Tat“ (Brunn 2002: 71) und genialer Schachzug in die europäische Geschichte eingehen sollte (Schneider 1977: 349-365). Im Kern ging es Schuman darum, die „Gesamtheit der deutsch-französischen Kohle- und Stahlproduktion unter eine gemeinsame Oberste Aufsichtsbehörde (Haute Autorité) zu stellen“. Durch die gemeinschaftliche Verwaltung und Aufsicht kriegswichtiger Ressourcen sollte von nun an ein „Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich“ sein (zitiert nach Brunn 2002: 71).⁸⁴

⁸² Zu den europäischen Einigungsplänen allgemein und zum historischen Kontext der genannten Reden und Appelle in der Vor- und Frühphase der europäischen Einigung vgl. u.a. Foerster (1967), Lipgens (1977), Loth (1996) und Niess (2001).

⁸³ Der Adonnino-Ausschuss legte im Juni 1985 seinen Bericht für ein „Europa der Bürger“ vor; in diesem Bericht wurde vorgeschlagen und vom Europäischen Rat bestätigt, künftig den 9. Mai als „Europatag“ zu begehen. Die Europäische Bewegung feiert im Unterschied dazu den 5. Mai als Europatag, weil an diesem Tag 1949 der Europarat in Straßburg gegründet wurde.

⁸⁴ Zu den historischen Hintergründen des Schuman-Plans vgl. u.a. Lappenküper (1994), Schneider (1977) und Schwabe (1988).

Dieser Plan gab damit den Startschuss für eine Reihe von Regierungskonferenzen, die sich aus dem ersten Schritt der vertieften europäischen Zusammenarbeit ergeben sollte. Diese Schritte will ich im Folgenden untersuchen. In der Darstellung wird deutlich werden, dass sich schon auf den ersten Konferenzen Muster der Verhandlungsführung und einzelne Verfahren herausgebildet haben, die auch künftige Vertragsänderungen im Sinne der „Pfadabhängigkeit“ prägen sollten. Zum einen wurden damals und werden heute noch divergierende Vorstellungen über Ziel und Reichweite der Integration, also die unterschiedlichen europapolitischen „Leitbilder“ der Mitgliedstaaten, in einer „dialektischen Mehrdeutigkeit“ (Schneider 1992: 8-11) von Beschlüssen eingefangen; und zum anderen spiegeln sich in den gefundenen Lösungen die Unsicherheit über die möglichen Folgen der vereinbarten Änderungen sowie auch die „Multivalenz der Interessenlagen und Handlungsperspektiven“ (Schneider 1977a: 14); und drittens wurden damals und werden später Detaillösungen und nicht zu klärende Fragen auf die Zukunft verschoben (Smith 2002: 34).

In einem Phasenmodell lassen sich drei Stufen der Konstitutionalisierung und der damit verbundenen Reformprozesse unterscheiden (vgl. Wiener 2003: 131-139). Die erste Phase der Reformen, die bis etwa Mitte der 1980er Jahre geht, war gekennzeichnet durch Maßnahmen zur „negativen Integration“, also der Abbau von Handelsbeschränkungen und Rechtsakte zur Liberalisierung. Der Schwerpunkt der Aktivitäten lag auf der europäischen Ebene, die Kommission und der Europäische Gerichtshof waren die treibenden Kräfte, die die Weichen in Richtung des Gemeinsamen Marktes gestellt haben. Maßnahmen in Richtung einer echten politischen Zusammenarbeit und des Aufbaus von neuen supranationalen Institutionen im Sinne der „positiven Integration“ scheiterten in dieser Phase am mangelnden Konsens im Kreis der Mitgliedstaaten. Erst mit der Konkretisierung und Planung des Binnenmarktprojekts Mitte der 1980er Jahre und der Terminsetzung für dieses erst große Integrationsprojekt („1992“), setzte eine „Europäisierung“ ein; die Rückwirkung der europäischen Integration auf die nationalstaatliche, regionale und, mit einiger Verzögerung, auf die kommunale Ebene der Staaten wurde erkennbar – die durch das Binnenmarkt geschaffene wirtschaftliche Verflechtung und Interdependenz hatte und sollte auch politische Folgen haben. Diese zweite Phase ging ab etwa 1993 über in eine Periode der „Politisierung“, in der eine bis dahin kaum zu beobachtende öffentliche Debatte über die „Verfassung“ und die Legitimität der Europäischen Gemeinschaft gewissermaßen nachgeholt wurde, weshalb hier auch der „constitutional turn“ ansetzt (Wiener/Diez 2003).

Nach diesem kurzen Überblick werde ich im folgenden Abschnitt die Verhandlungen und Debatten im Detail untersuchen und dabei zeigen, dass sich viele Muster der Organisation von Verhandlungen bereits in dieser frühen Phase herausgebildet und in der Nachfolge eine „Pfadabhängigkeit“ für künftige Reformprozesse geschaffen haben.

3.1 Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)

Die Verhandlungen zur Schaffung der EGKS dauerten genau zehn Monate – vom Auftakt am 20. Juni 1950 bis zur Unterzeichnung des Vertrages durch die sechs europäischen Außenminister am 18. April 1951. Die Gespräche erwiesen sich als mühsamer, als es die die Mehrzahl der Beobachter im Vorfeld erwartet hatte, die Verhandlungen gerieten „mehrmals in schwieriges Wasser“ (Loth 1996: 85). Jean Monnet, der von französischer Seite die Verhandlungen leitete, ging zunächst davon aus, dass es innerhalb weniger Wochen zu einer Einigung kommen würde; die institutionellen Fragen erwiesen sich jedoch als weitaus schwieriger als gedacht (Monnet 1978). Vor allem die konkrete Ausgestaltung der Hohen Behörde, die nach Monnets Vorstellungen das „Herzstück der geplanten Gemeinschaft“ (Brunn 2002: 82) sein sollte und die die Entscheidungen monopolisieren und als Garant für eine wirklich supranationale Politik dienen sollte, wurde sehr kontrovers diskutiert. Monnets Erfahrungen als Leiter der französischen Planungsbehörde, einer politisch mächtigen, aber von parlamentarischer Kontrolle unabhängigen technokratischen Institution übertrug er auf die Hohe Behörde – freilich zum Missfallen der Partnerstaaten (Duchêne 1994; Featherstone 1994; Küsters 1988; Thiemeyer 2001).

Diese institutionellen Fragen, die die Verhandlungen belasteten, konnten schließlich im September 1950 im Grundsatz gelöst werden. Die Fragen jedoch, die die konkrete Organisation des europäischen Montanmarktes betrafen, wurden aufgrund der aktuellen Entwicklungen der internationalen Politik neu bewertet. Mit dem Ausbruch des Koreakrieges und der dadurch gestiegenen Nachfrage nach Stahl waren die Gefahr einer Überproduktion und die Fragen, wie der Markt zu regulieren sei, mehr oder weniger überholt: „Jetzt interessierte nur noch die rasche Erweiterung der Produktion“ (Brunn 2002: 83-84). Die Ruhrkonzerne forderten deshalb, die vorgesehenen Dekartellisierungs- und Entflechtungsbestimmungen zu streichen, womit freilich Monnets Grundidee aufgegeben worden wäre. Nur durch massiven Druck von

US-amerikanischer Seite, der aufgrund der guten Beziehungen zwischen Monnet und US-Hochkommissar McCloy aufgebaut werden konnte, wurde die Aufhebung des Fusionsverbots verhindert (Brunn 2002: 84; Smith 2002: 40-41). Als schließlich am 18. April 1951 der Vertrag zur Errichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl unterzeichnet wurde, hatte man eine Konstruktion gefunden, die auch – aber nicht nur – auf die unterschiedlichen verfassungspolitischen Erfahrungen in den Mitgliedstaaten zurückgeht und in der alle politisch ambitionierteren Pläne in Richtung einer bundesstaatlichen Lösung zurückgestellt wurden. Der deutsche Verhandlungsführer Walter Hallstein machte gegenüber Monnet im Juli 1950 in einem Gespräch deutlich, welche Bedeutung die unterschiedlichen verfassungspolitischen Traditionen für die Verhandlungen hatten: Es sei, so Hallstein, äußerst schwierig, den „französischen Herren die bundesstaatliche Konzeption verständlich zu machen, da sie begreiflicherweise von der unitarischen französischen Tradition auszugehen gewohnt“ seien (zitiert nach Thiemeyer 2001: 33). Da es aus Sicht der französischen Regierung und der Benelux-Staaten nicht um den Aufbau einer europäischen Föderation ging, sondern nur um die Integration eines Wirtschaftssektors und um die institutionelle Gestaltung der Zusammenarbeit auf diesem Feld, spielten bei den EGKS-Verhandlungen „Verfassungsfragen“ im engeren Sinne keine Rolle.⁸⁵

Kontroversen gab es jedoch über wichtige Detailfragen: So wurde etwa darüber diskutiert, welche Rolle die Vereinigungen der Produzenten spielen sollten und auch die Frage, wie die interne Organisation der Hohen Behörde aussehen sollte, war zunächst unklar. Über diese Themen kam es im Rahmen der Verhandlungen zu keiner Einigung, weshalb sie einfach offen gehalten wurden und einer künftigen Regelung bzw. der politischen Praxis überlassen wurden (Smith 2002: 43-44).

Mit der Unterzeichnung des Vertrags zur Montanunion wurde – trotz der beschriebenen Probleme während der Verhandlungen der Grundstein gelegt für eine Europäische Gemeinschaft, die – im Sinne des „spill-over“-Konzeptes – auf Wachstum und Ausdehnung auf weitere Politikbereiche ausgerichtet war. Dass dieses Wachstum kein Selbstläufer wurde, zeigten die Verhandlungen zu zwei anderen ambitionierten Projekten.

⁸⁵ Eine erste umfassendere Würdigung des „vergessenen Europäers“ Walter Hallsteins findet sich bei Loth/Wallace/Wessels (1995).

3.2 *EVG und EPG – Zwei (zu) ehrgeizige Integrationsprojekte*

Die Verhandlungen um eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) dauerten insgesamt 16 Monate – sie begannen im Februar 1951 und endeten mit der Unterzeichnung des Vertragstextes am 27. Mai 1952. Geprägt waren die Verhandlungen durch das internationale Umfeld: Der Ausbruch des Koreakriegs und die damit einhergehende Furcht vor einem sowjetischen Angriff bestimmten die Gespräche. Aufgrund der neuen internationalen Lage erschien die Frage einer deutschen Wiederbewaffnung, welche für Frankreich und die anderen europäischen Partnerstaaten aufgrund der historischen Erfahrungen mit Deutschland eine große Herausforderung darstellte, in einem anderen Licht; sie wurde vor allem von US-amerikanischer Seite mit Macht auf die Tagesordnung gebracht. Nur fünf Tage nach Beginn der Verhandlungen über die EGKS begann der Koreakrieg. Dadurch veränderten sich die Wahrnehmung und die europapolitische Agenda. Jean Monnet hatte das als einer der ersten erkannt und empfahl deshalb dem französischen Außenminister Robert Schuman, den Plan um Frauen, wie eine militärische Integration in Europa zu schaffen sei, zu erweitern. Aus dem ursprünglichen, perspektivisch angelegten Plan der Errichtung einer Europäischen Föderation wurde im Zuge der neuen sicherheitspolitischen Großwetterlage ein „Nahziel“: „Die Armee, die Waffen und die Basisproduktionen mussten unter eine gemeinsame Souveränität gestellt werden“, so Monnet gegenüber Schuman (zitiert nach Loth 1996: 93). Diese Erkenntnis setzte sich in der Regierung des französischen Ministerpräsidenten René Pleven aber erst nach und nach durch. Da Pleven sich einer Entscheidung über die deutsche Wiederbewaffnung nicht länger entziehen konnte, beschloss das französische Kabinett, der Forderung der Alliierten nach deutschen Truppen mit dem Projekt einer europäischen Armee Konkurrenz zu machen. Der von Pleven am 24. Oktober 1950 vorgestellte und nach ihm benannte Plan sah eine Armee vor, die „mit den politischen Institutionen des geeinten Europas verbunden“ sein sollte (zitiert nach Brunn 2002: 345). Die Vorschläge aus Paris, die am 28. Oktober dem Verteidigungsausschuss der NATO vorgestellt wurden, stießen bei den Alliierten in Washington und London jedoch auf deutliche Skepsis und einigen Widerstand (Smith 2002: 45); auch die Adenauer-Regierung zeigte sich zurückhaltend, denn sicherheits- und integrationspolitisch hätten die Vorschläge eine Diskriminierung der Deutschen bedeutet, da die Bundesrepublik als einziges Teilnehmerland weder Mitglied der NATO hätten sein können, noch über eigene Truppen außerhalb einer europäischen Armee hätte verfügen können (Loth 1996: 94). Zudem

sah Adenauer aufgrund der aktuellen weltpolitischen Lage, anders als die Regierung in Paris, eine rasche Aufstellung deutscher Truppenteile als dringlich an (Brunn 2002: 91-93).

Am 15. Februar 1951 begannen dann in Paris die Verhandlungen über die Institutionalisierung einer Europäischen Verteidigungspolitik auf der Basis der Pleven-Vorschläge (vgl. zum Folgenden Smith 2002: 45-54). Mit Ausnahme der niederländischen Regierung, die erst später dazustieß, waren alle Staaten, die im März den Vertrag über die EGKS unterzeichnen sollten, am Verhandlungstisch, an dem eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft entstehen sollte, versammelt. Kanada, Dänemark, Norwegen, die Niederlande, Portugal, Großbritannien und die USA hatten jeweils Beobachter entsandt. Ein „Steering Committee“, zusammengesetzt aus den Ständigen Verhandlungsführern, war für die Organisation der Gespräche verantwortlich; drei zusätzliche Ausschüsse, alle von Franzosen geleitet, behandelten die politischen, militärischen und finanziellen Fragen (Smith 2002: 45). Die ersten Monate der Verhandlungen zogen sich hin, ohne dass klare Linien und Fortschritte oder auch nur ein wirkliches Bemühen um Fortschritte erkennbar wurden: „[F]undamentally, there was a touch of *mysticism* about starting discussions on European Army financial matters without first knowing what it was all about“ (Furdson 1980: 112).⁸⁶ Aber auch innenpolitische Instabilität, die sich durch insgesamt fünf Regierungswechsel in Paris ergab, machte eine kohärente Verhandlungsführung auf französischer Seite unmöglich, so dass die Gespräche nicht vorankamen.

Im Juni 1951 endete die parallel tagende Petersberg-Konferenz ohne eine Einigung darüber, wie eine militärische Einbindung Deutschlands in die transatlantische Verteidigungsgemeinschaft NATO aussehen könnte. Das lenkte den Blick wieder auf die EVG-Verhandlungen in Paris und setzte neue Hoffnungen in die Verhandlungen in der französischen Hauptstadt. Nachdem die US-amerikanische Administration durch Außenminister Dean Acheson ihre Unterstützung für das europäische Projekt signalisiert hatte, wuchs der Druck auf die französische Verhandlungsführung, Fortschritte nicht länger zu blockieren, da andernfalls die ursprünglichen NATO-Pläne wieder aufgenommen worden wären (Smith 2002: 47). Erste Bewegungen gab es in den Verhandlungen über die Fragen, ob die militärischen Verbände gemischt sein sollten und ob eigenständige deutsche Truppen verhindert werden könnten. Nachdem die niederländische Regierung zunächst den Verhandlungen ferngeblieben war,

⁸⁶ Hervorhebung im Original.

erschien sie jetzt am Verhandlungstisch. Da aber der niederländische Außenminister Dirk Stikker mit Skepsis und Vorbehalten in die Verhandlungen gegangen war und die Grundsatzfrage aufwarf, welchen Nutzen eine volle Integration der nationalen militärischen Kräfte in einer europäischen Armee habe, ließen sich auch die anderen beiden Benelux-Staaten von dieser Skepsis anstecken. Die belgische Regierung fürchtete um die Kooperation und das Maß an traditioneller Integration innerhalb der Beneluxstaaten, so dass am Ende die NATO-Option als plausibler erschien: „There was the realisation that choosing NATO would have the same military effect but at less of a cost to national and Benelux identity“ (Smith 2002: 48).

Als der neue britische Außenminister Anthony Eden im November 1951 im Rahmen einer Pressekonferenz des Nordatlantikrates in Rom ankündigte, Großbritannien werde sich nicht an einer europäischen Armee beteiligen, wurde die französische Regierung, deren schwache Verhandlungsführung sowieso in der Kritik stand, noch weiter geschwächt. Für die Regierung in Paris und vor allem auch für die Französische Nationalversammlung war eine britische Beteiligung von zentraler Bedeutung, um zusammen mit dem Vereinigten Königreich ein „Gegengewicht“ zu Deutschland bilden zu können (Loth 1996: 98; Smith 2002: 48). Da die Londoner Regierung aber gleichzeitig zu erkennen gab, dass sie eine „Assoziation“ von EVG und EGKS unterstützte, gingen die Kontinentaleuropäer einen Schritt weiter und beschlossen in der Sitzung der Beratenden Versammlung am 10. Dezember die „Schaffung einer Politischen Autorität für die von der Europa-Armee tangierten Bereiche von Verteidigung und Außenpolitik“ (Loth 1996: 98). Der Vorschlag, zu diesem Zweck sogleich eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, fand keine Mehrheit.

Bei der ersten Außenministerkonferenz der sechs Verhandlungspartner versuchte der italienische Außenminister Alcide De Gasperi, das Projekt einer Politischen Gemeinschaft doch noch auf den Weg zu bringen; was er erreichte, war aber nicht mehr als ein „dilatorischer Kompromiß“ (Loth 1996: 99). Die parlamentarische Versammlung der künftigen EVG erhielt den Auftrag, sich in den ersten sechs Monaten ihrer Konstituierung „mit der Schaffung einer europäischen Organisation von bundesstaatlichem oder staatenbundartigem Charakter“ zu befassen (zitiert nach Loth 1996: 99).⁸⁷ Die von der Versammlung gemachten Vorschläge sollten dann im Rahmen einer Regierungskonferenz besprochen werden. Dieser Kompromissvorschlag schuf Zeit und gab den Protagonisten die Hoffnung, das Thema zum gegeb-

⁸⁷ Vgl. dazu ausführlich Lipgens (1985).

nen Zeitpunkt wieder auf die Tagesordnung setzen zu können; damit war ein auch später wiederkehrendes Muster von europäischen Reformprozessen etabliert worden: „a classical example of using an existing treaty to postpone a sensitive and potentially controversial issue“ (Smith 2002: 49). Mit der Verschiebung war aber auch deutlich geworden, wie eng die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und das Projekt einer Politischen Gemeinschaft miteinander verbunden sind und dass das Gelingen des einen Projektes vom Erfolg des anderen abhängig war (Loth 1996: 99).

Als der Vertrag schließlich unterzeichnet, aber noch nicht von den Parlamenten in den Mitgliedstaaten ratifiziert war, riefen die sechs Mitgliedstaaten schon die nächste Regierungskonferenz ein. Der italienische Außenminister De Gasperi konnte seinen französischen Kollegen überreden, noch ehe die Parlamentarische Versammlung einberufen war, auf der Grundlage von Artikel 38 des EVG-Vertrags die Versammlung mit der Ausarbeitung von Plänen für eine Politische Gemeinschaft zu beauftragen. Am 10. September 1952 stimmten die anderen Regierungen dem Vorschlag De Gasperis zu und beriefen am folgenden Tag einen Ad hoc-Ausschuss ein, der entsprechende Vorschläge für eine Europäische Politische Gemeinschaft erarbeiten sollte. Der Vorsitzende dieses Komitees, Heinrich von Brentano, machte in einem Bericht an das Auswärtige Amt die politische Reichweite dieses Schrittes deutlich: „Die unmittelbare Wahl einer europäischen Völkerkammer wird entscheidend dazu beitragen, das Bewußtsein der Gemeinsamkeit in den beteiligten Völkern zu wecken“ (zitiert nach Thiemeyer 2001: 34).

Einen Sonderfall stellt die EPG-Regierungskonferenz insofern dar, als es zum ersten Mal ein parlamentarisches Gremium, die erwähnte Ad hoc-Versammlung, war, die im Wortsinne die Federführung für einen Vertrag innehatte.⁸⁸ Die Regierungen hatten den Prozess zwar angestoßen, die eigentliche Arbeit jedoch dem Ausschuss überlassen – sie hatten damit einen „Präzedenzfall“ für die Vorbereitung und Organisation von Regierungskonferenzen geschaffen (Ehlermann 1984: 271; Smith 2002: 51). Im Vorfeld des EU-Verfassungskonvents, der im Februar 2002 seine Arbeit aufgenommen und im Juli 2003 beendet hatte, war immer wieder zu hören, in diesem Konvent hätte zum ersten Mal eine Gruppe aus Abgeordneten aus den Mitgliedstaaten und aus dem Europäischen Parlament, die gegenüber den Vertretern aus den

⁸⁸ Die Mitglieder der Versammlung wurden u.a. vom deutsch-amerikanischen Politikwissenschaftler Carl Joachim Friedrich beraten, der zusammen mit seinem Kollegen Robert R. Bowie seine Studien später in Buchform vorgelegt hat (Bowie/Friedrich 1954).

mitgliedstaatlichen Regierungen in der Mehrzahl waren, den Auftrag erhalten, eine europäische „Verfassung“ zu schreiben. Damit wurde jedoch übersehen, dass es bereits ein halbes Jahrhundert vorher einen historischen Vorläufer für diese Art einer „Verfassungsgebenden Versammlung“ gab.

Die Regierungen, denen die Versammlung ihren Entwurf für eine Europäische Politische Gemeinschaft übergeben hatte, wussten zunächst jedoch nicht, welche konkreten Folgen sich aus dem Entwurf ergeben würden: „Governments seemed to be rushing headlong into a political union, without having a clear set of priorities“ (Smith 2002: 51). Der ambitionierte Vertragsentwurf, auf den sich die Delegationen am 6. März 1953 geeinigt hatten, nannte als eines der zentralen Ziele der Gemeinschaft, „mit den anderen freien Nationen zum Schutze der Mitgliedstaaten gegen jede Aggression beizutragen“ und „in den Fragen, die den Beistand, die Sicherheit oder den Wohlstand der Gemeinschaft berühren können, die Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten zu sichern“ sowie „im Einklang mit der Gesamtwirtschaft der Mitgliedstaaten die Ausweitung der Wirtschaft, die Steigerung der Beschäftigung und die Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten zu fördern, insbesondere durch fortschreitenden Ausbau eines gemeinsamen Marktes“ (Art. 2 des Entwurfs).⁸⁹ Die später im EWG-Vertrag aufgenommene Formel, den Gemeinsamen Markt nicht auf einen Schlag, sondern in Etappen einzuführen, fand sich bereits im Entwurf der Ad-hoc-Versammlung – ein weiteres Beispiel dafür, wie einmal eingeführte Ideen und Handlungsmuster tradiert werden und künftige Entscheidungen und institutionelle Lösungen im Sinne einer „Pfadabhängigkeit“ prägen. Im Vertrag von Maastricht tauchte das Konzept der stufenweisen Umsetzung bei der Wirtschafts- und Währungsunion wieder auf.

Der EPG-Entwurf sah zwei parlamentarische Kammern vor – ein direkt gewähltes Unterhaus und ein Oberhaus mit Senatoren, die von den nationalen Parlamenten entsandt werden sollten (Artikel 11 des Entwurfs) und einen Ministerrat, in dem die Staatenvertreter versammelt sind. Der vorgelegte Entwurf sah keinen europäischen Bundesstaat vor, in dem die Mitgliedstaaten gewissermaßen dialektisch aufgehoben worden wären, das Ziel war vielmehr ein „Gleichgewicht zwischen den Kompetenzen der direkt gewählten Völkerkammer und den nationalstaatlichen Elementen des Senats und des Ministerrats“ (Thiemeyer 2001: 35). Die niederlän-

⁸⁹ Der Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft, von der Ad-Hoc-Versammlung am 10. März 1953 in Straßburg angenommen, ist abgedruckt in Schwarze/Bieber (1984: 397-433).

dischen Abgeordneten setzten sich dafür ein, die Regelungen im Bereich der Wirtschaftspolitik zu konkretisieren und den Ministerrat zu verpflichten, ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages das Projekt des Gemeinsamen Marktes auch tatsächlich in Angriff zu nehmen, vom siebten Jahr an sollten in diesem Bereich Mehrheitsbeschlüsse im Ministerrat möglich sein (Loth 1996: 103).

Am 10. März 1953 wurde der Entwurf von der Ad-hoc-Versammlung verabschiedet: 50 Abgeordnete stimmten dafür, fünf enthielten sich der Stimme und 31 Abgeordnete sind erst gar nicht zur Abstimmung erschienen; die Hälfte der fehlenden Parlamentarier waren als Gegner des Entwurfs bekannt (Loth 1996: 103). Der Ratifizierungsprozess wurde erschwert durch permanente Regierungswechsel, vor allem in Frankreich, und durch die Formulierung von „Vorbedingungen“ vonseiten der Pariser Nationalversammlung; erst wenn diese Vorbedingungen erfüllt seien, sei eine Ratifizierung durch die Assemblée Nationale gewährleistet. Die Europäische Politische Gemeinschaft scheiterte am Ende formal an der Entscheidung der französischen Nationalversammlung, das Thema Verteidigungsgemeinschaft nicht weiter zu behandeln, womit automatisch auch das EPG-Projekt von „der politischen Tagesordnung“ (Thiemeyer 2001: 37) verschwand. Aber auch ohne den engen Zusammenhang von Europäischer Verteidigungs- und Politischer Gemeinschaft wäre die Europäische Politische Gemeinschaft wohl gescheitert. Denn die EPG hatte als Ziel „einen europäischen Staat und seine Verfassung“ formuliert – ein ambitioniertes Ziel, das in der Form nur von der deutschen und der italienischen Regierung unterstützt worden war (Thiemeyer 2001: 37-38). Während es bei der Montanunion um die „Lösung konkreter Probleme im Interesse des Nationalstaates“ ging, war der Europäischen Politischen Gemeinschaft gleichsam eine (bundes-)staatliche „Finalität“ eingeschrieben, die weit über den bisherigen Ansatz einer Sektorintegration hinausgegangen wäre. Und gerade hierin liegt, wie die historische Forschung gezeigt hat, ein „bislang unterschätzter Grund für ihr Scheitern“ (Thiemeyer 2001: 38).

Trotz oder gerade wegen dieser negativen Erfahrungen mit den Projekten EVG und EPG war der nächste Anlauf zur Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit erfolgreich und brachte mit den Römischen Verträgen die Sechser-Gemeinschaft in wirtschaftlicher Hinsicht einen großen Schritt voran. Mit dem Scheitern von EVG und EPG schien ein im engeren Sinne politisch integriertes Europa jedoch fürs Erste „in die Ferne gerückt“ (Loth 1996: 113).

3.3 Die Regierungskonferenzen zur Europäischen Wirtschafts- und Atomgemeinschaft: Die Entstehung der Römischen Verträge

Die Verhandlungen, die schließlich zu den Römischen Verträgen geführt haben, zeigen eine Reihe von Besonderheiten, die auch bei den nachfolgenden Regierungskonferenzen zu beobachten sind. Die Erfahrungen und die Praktiken von Vertragsreformen aus den 1950er Jahren schufen die Grundlagen und legten die Bahnen für spätere Verhandlungen. Dazu gehört die Rolle von eigens eingerichteten Ausschüssen, um die eigentlichen Verhandlungen zwischen den Regierungsvertretern vorzubereiten, wie etwa der „Spaak-Ausschuss“. Ferner zeigte sich hier bereits die besondere Bedeutung des Verhältnisses zwischen Deutschland und Frankreich, die Rolle der Benelux-Staaten als Motoren der Integration und das internationale Umfeld (Suez-Krise!) sowie die Lehren, die aus früheren Verhandlungen gezogen wurden. Eine weitere Pfadabhängigkeit lässt sich bei den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen beobachten: Jean Monnet hatte, wie schon beim Schuman- und Plevenplan, nun in seiner Funktion als Präsident der Hohen Behörde, einen ganz entscheidenden Anteil an der „Relance européenne“. Wenige Tage nach dem Scheitern der EVG-Pläne in der Nationalversammlung wurden in der Hohen Behörde und in einigen Hauptstädten erste Überlegungen angestellt, wie die Integration trotz dieses Scheiterns fortgesetzt werden könnte und die Fehler der Vergangenheit in Zukunft vermieden werden könnten. Jean Monnet fühlte sich in gewisser Weise mitverantwortlich für die Ablehnung der EVG-Pläne durch die Nationalversammlung, da er sich bei den Parlamentariern nicht persönlich für die Annahme des Planes eingesetzt hatte. Schon am 1. September 1954, also zwei Tage nach der entscheidenden Sitzung in Paris, bemühte er sich in Gesprächen mit der französischen Regierung „zu retten, was noch zu retten war“ (Küsters 1982: 65). Auch bei den Befürwortern der Integration, den Regierungen in Brüssel, in Den Haag und Bonn, machte man sich Gedanken, wie an den Stand der Debatte zur Gründung der EPG erfolgreich angeknüpft werden könne: „Aufgrund der bis August 1954 geführten Diskussionen waren die Experten zu dem Urteil gekommen, dass eine politische Gemeinschaft nicht ohne ein wirtschaftliches Fundament existieren könne“ (Küsters 1982: 65).

Auf der Basis des Vorschlages des niederländischen Außenministers Beyen, der eine Zollunion und die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes vorsah, wurden im Sommer 1954 dann Pläne diskutiert, die, neben der Zollunion als dem Kern des Gemeinsamen Marktes, eine

Reihe von ergänzenden Maßnahmen vorsahen. Dazu gehörten ein freier Waren- und Kapitalverkehr, die Freizügigkeit des Dienstleistungs- und Personenverkehrs, die Herstellung echter Wettbewerbsverhältnisse, ein Schutzklauselsystem bei wirtschaftlichen Störungen, die Koordinierung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik sowie die Errichtung eines europäischen Hilfsfonds zur Überwindung von Anpassungsschwierigkeiten der gewerblichen und landwirtschaftlichen Unternehmen für eine Übergangszeit (vgl. Küsters 1982: 65). Die Regierung in Den Haag hatte aus dem Scheitern von EVG und EPG den Schluss gezogen, dass eine echte politische Integration im Moment nicht mehrheitsfähig sei, auf dem „wirtschaftlichen Gebiet die Möglichkeiten einer supranationalen Einigung [dagegen] noch nicht ausgeschöpft seien“ (Küsters 1982: 77). Aus dieser Überzeugung heraus und auf der Basis der Überlegungen Monnets, dass die friedliche Nutzung der Atomenergie „eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Entwicklung der westlichen Industriegesellschaften“ (Küsters 1982: 73) sei, wurden weitere Schritte der Integration entwickelt und in einem gemeinsamen Memorandum der Benelux-Staaten präsentiert. Die Idee, die europäische Zusammenarbeit auf dem Energiesektor voranzubringen und diesen Bereich als „Hebel“ für die Integration zu nutzen, geht zurück auf Etienne Hirsch, einen Ingenieur, der Monnet aus seiner Zeit in Algerien bekannt war, und auf Louis Armand, Generaldirektor der Staatlichen Französischen Eisenbahn und ein in Energiefragen ausgewiesener Experte.⁹⁰

Am 20. Mai 1955 wurde dieses Memorandum den anderen Regierungen der EGKS-Staaten vorgelegt; diskutiert werden sollte es auf einem Treffen der Außenminister in Messina im Juni. Die Benelux-Regierungen verfolgten mit ihrem Memorandum mehrere Ziele: (1) Die gemeinsame Basis der ökonomischen Entwicklung in den EGKS-Staaten sollte erweitert werden, vor allem in den Bereichen Verkehr, Energie und friedliche Nutzung der Atomenergie; (2) die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und der Abbau von mengenmäßigen Beschränkungen und Zöllen, sowie die Harmonisierung der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten; (3) die schrittweise Harmonisierung einiger Sozialbestimmungen wie Arbeitszeitregelungen, Überstundenvergütung und Urlaub; und (4) sollte eine Konferenz konkrete Texte vorlegen, die diese Überlegungen aufgreifen. An der Konferenz sollten nicht nur die Mitgliedstaaten der Montanunion und ihre assoziierten Staaten teilnehmen, sondern bei Bedarf auch die Mitgliedstaaten der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OEEC) (vgl. Küsters 1982: 109). Am 14. Mai 1955 hatte die Versammlung der

⁹⁰ Vgl. Monnet (1978: 530-534) und Küsters (1982: 73).

EGKS dann in einer einstimmig verabschiedeten Resolution die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Zukunft der europäischen Integration beschlossen.

Auf der Konferenz in der sizilianischen Hafenstadt Messina Anfang Juni 1955 trat acht Monate nach dem Scheitern der EVG der Ministerrat zum ersten Mal wieder zusammen. Auf dem Treffen von Messina verständigte man sich nach schwierigen Verhandlungen, die bis in die frühen Morgenstunden des 3. Juni dauerten, auf eine Resolution, die vier Ziele für die Schaffung eines vereinten Europas benannte: die Weiterentwicklung gemeinsamer Institutionen; den schrittweisen Zusammenschluss der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten; die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die stufenweise Harmonisierung der Sozialpolitik (Küsters 1982: 122). Die Außenminister sprachen sich dafür aus, diese Ziele möglichst schnell umzusetzen; eine oder mehrere Regierungskonferenzen sollten die dafür notwendigen Verträge und Vereinbarungen ausarbeiten. Die Vorbereitung dieser Konferenzen wurde einem Ausschuss aus Regierungsvertretern und Sachverständigen übertragen – ein Verfahren, das hier zum ersten Mal zum Einsatz kam, und bei den folgenden Regierungskonferenzen obligatorisch wurde.⁹¹ Den Vorsitz dieses Ausschusses sollte eine Person übernehmen, die in der Lage sein würde, „bei dem überaus technischen Charakter das Politische stärker“ (Küsters 1982: 124) herauszukehren. Die Wahl fiel auf Paul-Henri Spaak, den belgischen Außenminister, der zusammen mit Monnet und Beyen bereits die Messina-Initiative auf den Weg gebracht hatte. Obwohl oder gerade weil Spaak in den technischen Fragen der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes kein Experte war, galt er den anderen Regierungen als der richtige, um bei „den Sachverständigen den notwendigen Willen zur Durchführung der Pläne zu wecken“. Spaak brachte für seine Aufgabe – so beschrieb er es selbst – eine „fachliche Inkompetenz“ mit; diese sollte sich jedoch „eher förderlich als hemmend auswirken (Küsters 1982: 125). Spaak gelang es, dass aus dem „eher technisch angelegten Prüfungsauftrag des Komitees“ ein umfassendes Integrationskonzept entwickelt wurde, das gleichzeitig auch mehrheitsfähig war (Loth 2002: 13).

Die Mitglieder im Spaak-Ausschuss waren nicht nur Vertreter aus den sechs EGKS-Staaten, sondern auch Repräsentanten der britischen Regierung, der Organisation für Wirtschaftliche

⁹¹ Vgl. etwa den Dooge-Ausschuss zur Vorbereitung der 1985er Regierungskonferenz, die Rolle des Delors-Ausschusses bei der Maastricht-Konferenz, die Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Amsterdamer Regierungskonferenz und die Gruppe der „Drei Weisen Männer“ im Vorfeld der Regierungskonferenz 2000.

Zusammenarbeit in Europa (OEEC), des Europarats, der EGKS sowie des Komitees der europäischen Transportminister. Die Vorbereitung der Regierungskonferenz zeichnete sich also durch ein „gewisses Maß an Flexibilität“ aus (Smith 2002: 57). Bis zum Oktober 1955 sollte der Spaak-Bericht vorliegen; die Wende vom technischen zum politischen Ansatz, die Spaak vornahm, kam für die Regierungen jedoch überraschend. Vor allem die französische Regierung zeigte sich verstimmt über diese Änderung der Agenda und wies darauf hin, dass ihre Zustimmung zur Einrichtung dieses Ausschusses von dessen technischem Charakter abhing (Smith 2002: 57). Ein weiteres Muster künftiger Regierungskonferenzen zeichnete sich in den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen auch schon ab: Politisch kontrovers diskutierte Fragen wie etwa die Einbeziehung der Überseegebiete und Regelungen zur Agrarpolitik wurden ausgespart und sollten bei zukünftigen Verhandlungen gelöst werden (Smith 2002: 58). Diese Methode ist dem Verhandlungsansatz Spaaks zuzuschreiben und zeigt, dass die Politiker hier dem funktionalistischen Ansatz folgten; darauf weist auch Ernst Haas ausdrücklich hin:

„When the experts disagreed, Spaak ordered them to postpone considering the differences of opinion and to concentrate first on questions permitting agreement. He advanced the formula whereby institutional questions were reserved for discussion *after* the functional needs of the new schemes had been fixed“ (Haas 1968: 515).

Allen Beteiligten war klar, dass eine verfrühte Diskussion der institutionellen und verfassungspolitischen Fragen die französische und auch die britische Regierung in Schwierigkeiten gebracht hätte. Die Regierung in London war gegen jegliche institutionellen Neuerungen und sprach sich dafür aus, die Aufgaben, die unter dem Dach der OEEC angesiedelt waren, nicht zu duplizieren und plädierte dafür, anstelle einer Zollunion eine Freihandelszone in Europa zu errichten (Smith 2002: 58-59). Diese Präferenzen führten dazu, dass die britische Regierung lange Zeit eine Strategie des „Wait and see“ verfolgte, womit sich London als ernstzunehmender Teilnehmer aus den Verhandlungen ausschloss. Spaak hatte die Briten dann im November 1955 mit dem Hinweis, die Verhandlungen würden jetzt eine politische Dimension erreichen, auch formal ausgeschlossen. Zu den Gesprächen waren von nun an nur noch die Montanunion-Mitglieder zugelassen – unterstützt von Experten der Hohen Behörde (Smith 2002: 59-60).

Die Parlamentswahlen in Frankreich zum Jahresbeginn 1956 brachten keiner Partei eine regierungsfähige Mehrheit, sie machte aber die Sozialisten (SFIO) zur „heimlichen Siegerin“ der Wahlen und verhalf Guy Mollet als Führer der größten Gruppe der Republikanischen Front in das Amt des Premierministers. Die Haltung der neuen Regierung in Paris hatte insofern Einfluss auf die Verhandlungen, als sie sich in Abkehr zur zuletzt eingenommenen Position der Faure-Regierung eindeutig „zu einem positiven Abschluß der Brüsseler Arbeiten“ bekannte und somit „den schwachen pro-europäischen Kräften in der Administration den Rücken stärkte“ (Küsters 1982: 222). Auch die deutsche Regierung war in ihrem europapolitischen Handlungsspielraum zunächst eingeengt. Die Differenzen zwischen dem von Ludwig Erhard geführten Wirtschaftsministerium sowie anderen Ressorts und dem Kanzler, unterstützt vom Auswärtigen Amt, über den „richtigen“ europapolitischen Ansatz, konnten erst nach einem Machtwort und einer Weisung Adenauers im Januar 1956 beigelegt werden. Der Gebrauch der Richtlinienkompetenz durch den Bundeskanzler zielte vor allem auf Erhard und den für Atomfragen zuständigen Minister Franz-Josef Strauß (vgl. Küsters 1982: 222-226; Müller-Roschach 1974: 41; Schukraft 2002: 34).

Eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Atomenergie, die für die *relance européenne* eine besondere Rolle spielen sollte, erschien in vielerlei Hinsicht zukunftssträchtig: „(...) it was a fresh area ready for development that seemed to be free of well-entrenched national interests“ (Smith 2002: 60). Vor allem Jean Monnet sah, wie oben erwähnt, in einer engen Kooperation auf dem Gebiet der Nuklearwirtschaft hohe politische und ökonomische Gewinne für alle Seiten und erkannte die Chance, die Ergebnisse der Verhandlungen ohne größere Probleme in den Mitgliedstaaten durchzubringen – das Trauma der gescheiterten Ratifizierung des Vorgängerprojektes und die begründete Hoffnung, dass hier keine Blockade zu erwarten war, bestimmten das politische Vorgehen. Die Schließung des Suez-Kanals und eine befürchtete „Energienlücke“ machten eine enge europäische Zusammenarbeit in Atomfragen plausibel. Spaak selber hatte noch vor dem Ende der Arbeiten an seinem Bericht den Schwerpunkt auf den Gemeinsamen Markt gelegt und eine Gruppe aus „Drei Weisen“ beauftragt, eine Zusammenfassung der verschiedenen technischen Berichte vorzulegen und auf der Grundlage dieser Synthese einen kohärenten Gesamtbericht zu erstellen. Eine Gruppe von „Weisen“ zu befragen verweist auf eine sehr lange historische Tradition. Die Gruppe der „Sieben Weisen“ setzte sich zusammen aus diesen sieben antiken griechischen Philosophen und Politikern des 7. und 6. Jahrhunderts v. Chr.: Thales, Solon, Periandros, Kleobulos, Chilon, Bias von Priene

und Pittakos. Sie werden in Verbindung gebracht mit Spruch- und Lebensweisheiten wie „Erkenne dich selbst“ oder „Nichts im Übermaß“. Die regelmäßig wiederkehrende Einsetzung einer Gruppe von „Weisen“ zur Vorbereitung von Reformen in bestimmten Phasen des europäischen Einigungsprozesses lassen sich als eine spezifische Form der historischen „Pfadabhängigkeit“ interpretieren.

Zu den „Weisen“, die in einer schwierigen Phase der frühen Integrationsgeschichte einen Ausweg finden sollten, gehörten Pierre Uri von der Hohen Behörde, dessen Mitarbeiter Huepperts sowie Hans von der Groeben aus dem Wirtschaftsministerium in Bonn. Von der Groeben und Uri gingen ohne Weisungen an die Arbeit und konnten so – da Spaak die politische Verantwortung trug – relativ selbständig ihren Bericht erstellen. Da sie die Positionen der einzelnen Regierungen sehr gut kannten, konnten sie „eventuellen Schwierigkeiten und Einwänden im Vorhinein so weit wie möglich Rechnung“ (Küsters 1982: 237) tragen. Der fertige Bericht, der in weniger als vier Wochen erarbeitet wurde, stellte eine „Mischung aus politischem Rahmenprogramm für die Aufnahme von Regierungsverhandlungen und nüchternen Beschreibung sachlicher und allgemein durchsetzbarer Integrationsschritte“ (Küsters 1982: 237) dar. Am 6. Mai übergab Spaak den Bericht auf der Ratstagung der NATO in Paris seinen Kollegen aus den anderen fünf EGKS-Staaten. Die europäischen Außenminister beschlossen, die Vorschläge des Berichts auf einer Tagung Ende Mai in Venedig zu diskutieren.

Der Bericht stellte eine „folgenreiche Weichenstellung“ für den Fortgang der europäischen Integration dar: „Während vorher die Zusammenführung der beteiligten Volkswirtschaften durch einen Gemeinsamen Markt in der Sicht mancher Regierungen zwar eine prinzipiell notwendige Sache war, aber nicht unbedingt die Hauptsache, wurde sie nun – neben dem Projekt einer Atomgemeinschaft – zum Um und Auf der Integration“ (Schneider 1992: 12-13). Der Spaak-Bericht zielte darauf ab, dass das vereinigte Europa in den Bereichen aufhole, in denen es im Vergleich mit der US-amerikanischen Wirtschaft zurücklag: Der Bericht zählte dazu den technologischen Entwicklungsstand, das niedrige Produktivitätsniveau und die unzulänglichen Produktionsmethoden.

Der Spaak-Bericht ist aus drei Gründen bemerkenswert und er wurde stilbildend für die Art und Weise, wie in der Europäischen Gemeinschaft Vertragsänderungen vorbereitet werden (Smith 2002: 61): Der gewählte Ansatz zeigte die Effizienz, mit der ein kleines Redaktions-

team, zusammengesetzt aus einer überschaubaren Zahl an Experten, ein kohärentes und überzeugendes Dokument in sehr kurzer Zeit erstellen kann und darin Debatten zwischen Regierungsvertretern, die den Bericht später als Grundlage für ihre Verhandlungen nehmen, überlegen ist. Dass ein Team von Spezialisten in enger Zusammenarbeit mit Vertretern der Hohen Behörde die Grundlage der nachfolgenden Regierungskonferenz liefern und damit die Tagesordnung derselben maßgeblich bestimmen konnte, zeigt, welche Rolle supranationalen Akteure im Vorfeld der Regierungsverhandlungen und in der Phase des *Agenda setting* spielen können. Darauf hatte auch Ernst Haas aufmerksam gemacht, als er den Einfluss von Pierre Uri auf den endgültigen Bericht so beschrieb: „It represented not only the actual political compromising performed at the expert level, but the translation of the High Authority’s integration doctrine into concrete policy“ (Haas 1968: 516).

Auf dem Treffen der Außenminister in Venedig im Mai 1956 wurde der Spaak-Bericht von allen Sechs angenommen und der Beschluss gefasst, den Bericht als Basis für die nun anstehenden Verhandlungen zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes und der Schaffung der EURATOM zu übernehmen. Dass der Bericht als Ausgangspunkt für die Verhandlungen akzeptiert wurde, war nicht selbstverständlich, denn die Bedenken, die von deutscher Seite gegenüber dem Euratom-Projekt geäußert wurden und die Vorbehalte Frankreichs gegenüber dem Gemeinsamen Markt machten eine Fortsetzung der Verhandlungen ungewiss (Küsters 1982: 260).

Die Vorschläge des Berichts zum Institutionensystem und die Frage, wie die Balance zwischen supranationalen und intergouvernementalen Elementen aussehen sollte, zeigen, dass man sich stark an der EGKS orientierte und auch hier eine Pfadabhängigkeit zu erkennen ist: Die institutionelle Struktur orientierte sich weitgehend an der Montanunion. Hier wie dort bildeten eine Kommission, ein Ministerrat, ein Gerichtshof und eine parlamentarische Versammlung die wichtigsten Organe. Diese Form von „Pfadabhängigkeit“ – in dem Sinne, dass einmal getroffene institutionelle Lösungen beibehalten werden – mag manche Beobachter auch deshalb überrascht haben, weil es, knapp zwei Jahre nach dem Scheitern der supranationalen Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, den „Föderalisten unter den Sachverständigen“ gelungen war, ein „föderales Organ in das Entscheidungssystem der neuen Gemeinschaft einzubauen“ (Küsters 1982: 265). Nach den Erfahrungen mit der EVG war nicht zu erwarten, dass dieser Vorschlag von den Regierungen angenommen werden würde.

Es wurden nicht, wie man hätte erwarten können, für die unterschiedlichen Themenbereiche zwei getrennte Regierungskonferenzen einberufen, so wie bei den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht, sondern nur eine einzige, diese wurde aber in zwei Sektionen aufgeteilt (Smith 2002: 61). Die Annahme des Spaak-Reports gab der europäischen Idee „neuen Auftrieb“ (Küsters 1982: 264). Schon vier Wochen nach der Konferenz von Venedig, Ende Juni, wurden dann die Verhandlungen aufgenommen – den Regierungen blieb damit wenig Zeit für die Vorbereitung der Gespräche. Am 26. Juni 1956 wurden die diplomatischen Verhandlungen von Spaak eröffnet. Die Gruppe der Delegationsleiter war, mit Ausnahme von Linthorst Homan vom Wirtschaftsministerium in Den Haag und dem Staatssekretär für Auswärtige Beziehungen in Paris, Maurice Faure, identisch mit dem Regierungsausschuss, der die Verhandlungen vorbereitet hatte (Küsters 1982: 276) – auch dies eine Parallele etwa zu den Verhandlungen in Rahmen der 1996/97er Regierungskonferenz, in der die Mitglieder der vorbereitenden „Reflexionsgruppe“ in Teilen identisch war mit den Delegationsleitern in der nachfolgenden Regierungskonferenz.

Die Verhandlungen, die zur EWG führen sollten, waren geprägt von den beiden Ausschussvorsitzenden von der Groeben und Guillaumat, die keiner nationalen Delegation angehörten und deshalb eine „mehr oder weniger (...) neutrale Schiedsrichterrolle“ (Küsters 1982: 277) einnehmen und Kompromisse aushandeln konnten. Aber auch die erfahrenen Beamten, die von den Regierungen in die Verhandlungen geschickt wurden und auch die „Solidaritätseffekte“ (Küsters 1982: 279) zwischen den beteiligten Akteuren, die sich mit der Dauer der Verhandlungen einstellten, prägten den Verhandlungsprozess.

Die ersten Monate der Verhandlungen waren durch eine gewisse Richtungslosigkeit und „einige Anlaufschwierigkeiten“ (Küsters 1982: 279) gekennzeichnet; erst im September 1956 wurden die Gespräche zielstrebig geführt. Nach einer Einigung zwischen Deutschland und Frankreich über die Saar-Frage gelang es dann, einige der strittigen Themen wie die Einbeziehung der Landwirtschaft zu klären und eine Einigung in wichtigen institutionellen Fragen zu Mehrheitsentscheidungen im Rat und zu den Kompetenzen der Parlamentarischen Versammlung herbeizuführen (Loth 1996: 130; Smith 2002: 63-64).

Noch am Morgen des 25. März 1957, an dem der Vertrag mit seinen 246 Artikeln schließlich unterzeichnet werden sollte, wurde am Text gearbeitet: „[R]edaktionelle Kämpfe und neue

Einwände verschiedener Delegationen“ (Küsters 1982: 430) machten eine kurzfristig einberufene Außenministerkonferenz erforderlich, auf der in den letzten Zügen der Verhandlungen noch einmal die nationalen Sonderwünsche vorgetragen wurden. Während die niederländische Delegation auf der Stärkung der Parlamentarischen Versammlung beharrte, die französische Seite – einen britischen Vorschlag aufgreifend – einen Entschließungsantrag über die „Herstellung organischer Verbindungen zwischen den europäischen Versammlungen“ (Küsters 1982: 431) einbrachte, legte die Bundesregierung ein „Protokoll über den innerdeutschen Handel und die damit zusammenhängenden Fragen“ und eine „Gemeinsame Erklärung betreffend Berlin“ vor. Da die Frage der traditionellen Energie im Vertrag ausgespart blieb und damit ein seit der Venedig-Konferenz offen gebliebenes Problem noch nicht gelöst war, forderten die Minister die Hohe Behörde auf, Lösungsvorschläge für die Behandlung der Energiefragen vorzulegen – ein Beispiel dafür, dass die Expertise der Hohen Behörde genutzt wurde, um eine „funktionale“ Lösung für ein politisches Streitthema zu ermöglichen. Nachdem sich die Delegationen auf diese Fragen geeinigt hatten, wurde die Zeit bis zur feierlichen Unterzeichnung, die weltweit übertragen werden sollte, knapp. Man bediente sich deshalb eines kleinen Tricks, um das Zeremoniell nicht zu gefährden und um sich eine Blamage vor der Weltöffentlichkeit zu ersparen:

„Da praktisch bis zur letzten Sekunde vor Unterzeichnung des Vertrages noch fieberhaft an einzelnen Formulierungen gearbeitet wurde, schafften es die Delegierten nicht, die Originaldokumente fertigzustellen. Als um 18.00 Uhr auf dem Hügel des Kapitols im Saal der Horatier und Curatier die feierliche Unterzeichnung stattfand, lag, wie oftmals bei großen internationalen Konferenzen, ein Päckchen weißes Papier auf dem Tisch, von dem nur die Unterschriftenanlage echt war“ (Küsters 1982: 432).

Da die Zeremonie von etwa 200 Journalisten beobachtet wurde und von allen europäischen Sendern übertragen werden sollte, entschloss man sich kurzfristig dazu, alle Unterzeichner kurze Ansprachen halten zu lassen.⁹² So wies Bundeskanzler Konrad Adenauer, der als einziger Regierungschef die Verträge unterzeichnete, in seiner kurzen Ansprache auf die besondere Rolle des belgischen Außenministers bei den zwölf Monate dauernden Verhand-

⁹² Vgl. Süddeutsche Zeitung, 26.03.1957 („Europa-Verträge feierlich unterzeichnet“), Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.03.1957 („Feierliche Unterzeichnung der Verträge in Rom“), Le Monde, 26.03.1957 („Les ‚Six‘ signent au Capitole les traités sur l’Euratom et le marché commun“), Il Messaggero, 26.03.1957 („Un passo decisivo verso l’Unione dell’ Europa“), Die Presse, 26.03.1957 („‘Europas Geburtsstunde‘ in Rom“) und The Times, 26.03.1957 („Further Step in Uniting Europe“).

lungen hin. Der deutsche Bundeskanzler bezeichnete Spaak als einen Mann, der sich – eine Formel aufgreifend, mit der im alten Rom verdiente Konsuln ausgezeichnet worden waren –, um Europa verdient gemacht habe. Der französische Außenminister Pineau hob die Bedeutung der Zusammenarbeit mit Großbritannien hervor und stellte dies als einen Weg dar, um „Europa“ zu erweitern.⁹³

Mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge hatten die sechs Staaten Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien und die Benelux-Staaten ein „Novum in der Geschichte internationaler Staatengemeinschaft“ geschaffen: Noch nie hatten sich mehr oder weniger souveräne Staaten freiwillig und auf dem Vertragswege dazu entschlossen, sich „auch nur annähernd soweit politisch und wirtschaftlich zu verschmelzen“ (Küsters 1982: 433). Die schon mit der Montanunion und jetzt mit der EWG und Euratom geschaffenen Vereinbarungen fielen somit „aus dem Rahmen der herkömmlichen internationalen oder völkerrechtlichen Abreden“ (von der Groeben 1982: 27).

Die in Rom unterzeichneten Verträge waren das „Ergebnis politischer Kompromisse und funktionell notwendiger Entscheidungen zur Verwirklichung des Vertrages“ (Küsters 1982: 437) – dies spiegelte sich in der institutionellen Struktur und in der Art und Weise, wie das zentrale Vertragsziel, die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, angelegt waren. Die Mitte der 1950er Jahre gefundenen Lösungen zeigen auch, welche Langzeitwirkung einmal getroffene Entscheidungen entwickeln können, weil sie künftige Entwicklungen im Sinne einer „Pfadabhängigkeit“ prägen können. So wie später bei der Wirtschafts- und Währungsunion wurde in den Römischen Verträgen eine schrittweise Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes durch Abbau der Zölle und Handelsbeschränkungen und eine Übergangszeit von zwölf Jahren vorgesehen. Artikel 3 des EWG-Vertrags nannte insgesamt elf Aufgaben, die zu bewältigen waren; diese reichten von der „Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten“ (Punkt a), der „Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs und einer gemeinsamen Handelspolitik gegenüber dritten Ländern“ (Punkt b), der „Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr“ (Punkt c), bis zur „Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist“ (Punkt h) und zur

⁹³ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.03.1957 („Feierliche Unterzeichnung der Verträge in Rom“).

„Schaffung eines Europäischen Sozialfonds“ (Punkt i). Zur Erfüllung dieser langen Liste von Aufgaben haben sich die Vertragspartner verpflichtet.

Die Schaffung eines gemeinsamen Marktes wurde dabei nicht als ökonomischer Selbstzweck gesehen, sondern als Mittel zur Stärkung und Herausbildung einer *politischen* Einigung. Auf konkrete Ziele und Verfahren in Richtung einer politischen Integration im engeren Sinne konnten sich die Regierungen zwar nicht einigen, über den „inneren Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration konnte [jedoch] kaum Zweifel bestehen“ (von der Groeben 1982: 32). Im Rückblick wird deutlich, dass die Verfechter einer politischen Einigung auf dem Umweg der wirtschaftlichen Integration mit ihrer Strategie Recht behalten sollten. Die durch die Römischen Verträge angestoßene „Verdichtung und Verflechtung“ (von der Groeben 1982: 33) hat einen Prozess angestoßen, der zu einer schrittweisen Vergemeinschaftung von Wirtschaft *und* Politik geführt hat, die die oben beschriebene Transformation der beteiligten Staaten prägt und die den von Wolfgang Wessels beschriebenen „fusionierten Föderalstaat“ (Wessels 1992) geschaffen hat.

Die institutionellen und rechtlichen Strukturen, die die Römischen Verträgen geschaffen haben, sind robuster, als es die Beteiligten zum Zeitpunkt der Unterzeichnung wohl so nicht erwartet, aber insgeheim erhofft hatten: So beschreibt etwa Hans von der Groeben, der als Vorsitzender des Ausschusses für den Gemeinsamen Markt die Verhandlungen maßgeblich geprägt hatte und 1958 in die EWG-Kommission wechselte, die Ausbildung eines „eigenständigen Entscheidungsprozesses auf Gemeinschaftsebene, über die im Vertrag ausdrücklich geregelten Bereiche hinaus“ und andere Vertragsvorschriften als „gute Ausgangs- und Ansatzpunkte“ (von der Groeben 1982: 31) für eine „dynamische“ Weiterentwicklung und Interpretation der Verträge. Zu den evolutiven Elementen des Vertrags gehören etwa der Artikel 201 des EWG-Vertrages, der den Übergang zum System der Eigenmittel ermöglichte oder der Artikel 138, der später den Übergang zur Direktwahl der europäischen Abgeordneten ermöglichte. Ähnliches gilt auch für den Übergang zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit nach der ersten Etappe (1962), etwa bei wichtigen Entscheidungen in der Landwirtschafts- oder Handelspolitik oder auch den extrem wichtigen Artikel 235 des EWG-Vertrages, der die primärrechtliche Grundlage für die „Vertragsermächtigungen zur sog. Lückenschließung“ schuf (Ipsen 1972: 102). Auch die Bestimmungen des Vertrages über die Rechtsangleichung (Artikel 100), zusammen mit den Befugnissen des Europäischen Gerichtshofes, wurden schon

früh als „wichtige Instrumente zur Förderung der Gemeinschaftsbildung“ (von der Groeben 1982: 32) erkannt.

Die Aufgaben, die der Gemeinschaft übertragen wurden, und ihr Institutionensystem, welches dem „intergouvernementalen und dem supranationalen Organisationsprinzip gerecht zu werden suchte“ (Küsters 1982: 437), schufen die Pfade, auf denen sich von nun an der europäische Integrationsprozess bewegen sollte. Die „duale Struktur“ von Rat und Kommission verknüpfte das intergouvernementale bzw. supranationale Prinzip, so dass sowohl die Interessen der Mitgliedstaaten als auch das „Gemeinschaftsinteresse“ gleichermaßen zum Tragen kamen: auf der einen Seite das Legislativmonopol der mitgliedstaatlichen Regierungen und auf der anderen das Initiativmonopol der Kommission (Brunn 2002: 121-123; Küsters 1982: 437-438). Die Versammlung, die sich selbst später den Namen „Europäisches Parlament“ gab, war das „Stiefkind der Gründungsväter“ (Brunn 2002: 122). Die Mitglieder der Versammlung wurden – bis zur ersten Direktwahl 1979 – von den nationalen Parlamenten entsandt; ihre Rolle war beschränkt auf die Beratung des vom Rat jährlich vorgelegten Haushalts und die Konsultation bei einigen wenigen Themen. Wie auch in der EGKS wurde für die Wirtschaftsgemeinschaft ein beratender Wirtschafts- und Sozialausschuss eingerichtet; dem Gerichtshof der Montanunion wurde auch die Rechtsprechung in Fragen der EWG und von Euratom sowie die Rolle eines „Wächters“ zugewiesen (Brunn 2002: 123).

Während mit den Bestimmungen im EWG-Vertrag ein großes wirtschaftliches und politisches Potential freigelegt wurde, waren die in Rom beschlossenen Bestimmungen für die Euratom-Gemeinschaft – gerade auch aus Sicht Frankreichs, das von Anfang diesem Bereich die größte Aufmerksamkeit geschenkt hatte – enttäuschend: „The EAEC was a non-starter, a failed treaty from a successful IGC“ (Smith 2002: 66). Dies erklärt, weshalb der Euratom-Vertrag von Anfang an im Schatten des EWG-Vertrags stand: „In effect, the Common Market had a mission which was easier to understand and which inspired enthusiasm; Euratom’s was limited to the creation, communitarization and development of Europe’s embryonic civil nuclear industry“ (Cusack 2003: 118).

Am Beginn der Verhandlungen war es gerade die Atomfrage, die Monnet und seine Mitstreiter als Hebel zur „relance européenne“ einsetzen wollten. In Artikel 1 des Vertrags über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft wurde das ambitionierte Programm fol-

gendermaßen beschrieben: „(...) Aufgabe der Atomgemeinschaft ist es, durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit den anderen Ländern beizutragen“ (zitiert nach Brunn 2002: 360). Um diese Ziele zu erreichen, sollten gemeinsame Grundlagenforschung betrieben und technologische Kenntnisse ausgetauscht werden; es sollten gemeinsame Sicherheitsnormen geschaffen, die Versorgung mit Spaltmaterial und die Verwendungskontrolle gemeinsam organisiert werden (Artikel 2, Euratom-Vertrag). Die Hoffnung, mit der Atomenergie eine Grundlage für den wirtschaftlichen Aufschwung zu haben und das EWG-Projekt dadurch energiepolitisch abzusichern, erfüllte sich jedoch nicht. Denn entgegen den Prognosen trat eine für die 1960er Jahre vorhergesagte Energiekrise nicht ein, und die Kernenergie konnte angesichts des billigen Erdöls nicht wie erwartet zum konkurrenzlosen Energieträger aufsteigen. Auch die unterschiedlichen ordnungspolitischen Vorstellungen in den Mitgliedstaaten trugen mit dazu bei, dass die Atomgemeinschaft die hochgespannten Erwartungen nicht erfüllen konnte. In Frankreich blieb die Kernenergie unter staatlicher Aufsicht, auch wegen der von Paris verfolgten militärischen Nutzung; in Deutschland dagegen wurde dieser Weg, trotz mancher Versuche, nicht eingeschlagen und der Atomenergiemarkt sollte nach Wettbewerbsregeln organisiert werden (Brunn 2002: 125).

Ein besonderes Ergebnis der Verhandlungen zur Europäischen Atomgemeinschaft ist ein Forschungsinstitut, das 1972 auf der Grundlage von Artikel 9,2 eingerichtet wurde – das Europäische Hochschulinstitut in Florenz (EHI). Das EHI geht auf eine Initiative des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt und Leiters der deutschen Delegation, Professor Walter Hallstein, zurück. Das Ziel war es, neben der ökonomischen Integration die kulturelle Dimension der Einigung durch die Errichtung einer „Europäischen Universität“ zu unterstreichen (Hallstein 1979). Die deutsche Idee konnte sich am Ende gegen den Widerstand der Verhandlungspartner durchsetzen; erkaufte wurde die Einigung damit, dass die vertragliche Grundlage einer europäischen Universität im Euratom-Vertrag festgeschrieben wurde und „durch die enge – auch textliche und vertragssystematische – Anbindung an die Gemeinsame Kernforschungsstelle in der Folgezeit unterschiedlicher Auslegung zugänglich war“ (Kaufmann 2003: 75). Aus dem sehr viel ambitionierteren Projekt einer „Europa-Universität“ wurde schließlich das Europäische Hochschulinstitut, ein interdisziplinäres Institut für Postgraduierte und eine renommierte wie multidisziplinäre Forschungseinrichtung, in der zur Geschichte und insbeson-

dere auch zu aktuellen Fragen der europäischen Integration geforscht wird (Grunert/Huber 1981; Kaufmann 2003; Palayret 1996).⁹⁴

Der für die Zukunft der europäischen Einigung entscheidende Schritt von der Teilintegration der Montanunion zur umfassenden Wirtschafts- und Politikintegration war „kein fundamentaldemokratischer Prozeß“ (Küsters 1982: 510); vielmehr wurden diese Schritte von der Öffentlichkeit kaum beachtet und es wurden keine großen Anstrengungen unternommen, das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an diesem Prozess zu wecken.

Es waren einzelne Politiker wie etwa der belgische Außenminister Spaak und transnationale Expertennetzwerke, die innerstaatlich verankert waren und auf europäischer Ebene die notwendigen Kompromisse schmiedeten. Dieser von, im besten Sinne des Wortes, bürokratischen Eliten verfolgte „funktionalistische Weg zur Integration war zugleich ein technokratischer“ (Küsters 1982: 511; Küsters 1998; Bach 1993). Die in den Verhandlungen involvierten nationalen Beamten haben dies bestätigt; so schreibt etwa ein Fachreferent des Bonner Wirtschaftsministeriums, dass die an den Gesprächen beteiligten Beamten „in einer geschlossenen Welt“ (Caspari 1998: 344) lebten und keinen Kontakt zur Öffentlichkeit hatten. Diese Form der Verhandlungsführung kam zu einem Preis und war ambivalent: Zum einen boten die Römischen Verträge eine gute Ausgangsbasis für künftige, weiter reichende Integrationschritte. Zum anderen trug dieses expertokratische Vorgehen „das Risiko eines Abgleitens in die bloße Verwaltung der Krise der Gemeinschaftsbildung“ (Loth 1996: 133). Als die Römischen Verträge, die übereinstimmend „als ein wesentliches Stück Integrationsfortschritt“ (Hrbek 1987: 21) bewertet wurden, am 1. Januar 1958 in Kraft traten, war jedoch der Weg offen für neue Anläufe, die vertraglichen Grundlagen der Gemeinschaft im Lichte der europapolitischen Praxis und im Zuge neuer interner und externer Herausforderungen anzupassen. Einen neuen Versuch in diesem Sinne starteten die Mitgliedstaaten, wiederum angestoßen durch eine Initiative der französischen Regierung, Anfang der 1960er Jahre mit den sogenannten Fouchet-Plänen.

⁹⁴ Smith (2002: 66) erkennt also die längere Vorgeschichte des Hochschulinstituts, wenn er das 1972 gegründete Institut als „one of the most visible unintended outcomes“ der Verhandlungen zu den Römischen Verträgen bezeichnet.

3.4 Der Fouchet-Plan: De Gaulles Versuch, ein intergouvernementales Europa zu errichten

Als der französische Präsident Charles de Gaulle Anfang Juni 1958 ins Amt gekommen war, sollte dies nicht nur für Frankreich, sondern auch für die europäische Integration weitreichende Konsequenzen haben. Im Unterschied zu vielen anderen Staats- und Regierungschefs hatte de Gaulle eine sehr klare Vorstellung von der künftigen Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern und er hatte vor allem eine Idee von der Rolle Frankreichs in Europa und in der Welt („une certain idée de la France“): „Es gab für ihn nur ein Europa der Staaten, aber kein Europa über den Staaten“ (Brunn 2002: 138; ausführlich dazu Gordon 1993). Auf einer Pressekonferenz Ende Mai 1960 machte de Gaulle seine Vorstellungen eines „Europas der Vaterländer“, in dem die Staaten in politischen, ökonomischen, kulturellen und auch sicherheitspolitischen Fragen zusammenarbeiten sollten (Jung 1999). Dies war der inoffizielle Startschuss für eine neue „konstitutionelle“ Regierungskonferenz, die acht Monate später ihre Arbeit aufnehmen sollte. Die Fouchet-Verhandlungen lassen sich als „verfassungsmäßige“ Regierungskonferenz im Sinne der oben eingeführten Definition bezeichnen. Die Gründe dafür will ich kurz erläutern: Erstens, weil die Regierung in Paris mit den Verhandlungen das Ziel verfolgte, einen neuen Vertrag zu schließen – auch wenn diese Idee auf Widerstand der belgischen und vor allem der niederländischen Regierung traf (Gerbet 1987: 109-112). Zweitens verfolgte de Gaulle das Ziel, einen neuen verfassungsmäßigen Rahmen zu schaffen für die künftige politische Zusammenarbeit und schließlich wurden drittens konkrete institutionelle Lösungsvorschläge im Rahmen der Verhandlungen diskutiert (Smith 2002: 67). Manche, zu Recht sehr gelobten politikwissenschaftlichen Gesamtdarstellungen der Europäischen Gemeinschaft verzichteten überraschenderweise auf eine systematische Darstellung der Fouchet-Verhandlungen (vgl. z.B. Nugent 2003) oder streifen sie nur am Rande (vgl. Dinan 1999), obwohl sich hier bereits – wie noch zu zeigen sein wird – typische Konfliktlinien gezeigt und Verhandlungsmuster sowie „Pfadabhängigkeiten“ herausgebildet haben, die auch bei nachfolgenden Vertragsverhandlungen wieder beobachtet werden konnten.

Sechs Jahre nach dem Scheitern des EVG-Vertrags und drei Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge war es wieder Frankreich, das einen neuen Anlauf zur Reform der Gemeinschaft unternahm. Und wieder war es eine Kombination aus internen und externen Einflüssen, die den Anlass boten für entsprechende Reformvorschläge. Die internationale

Lage war in den Jahren 1958 bis 1961 geprägt von den wachsenden Spannungen zwischen den Supermächten und der – so de Gaulles Sicht der Lage – mangelnden Verlässlichkeit der Regierung in Washington (Gerbet 1987: 105). Nachdem ein Vorstoß des französischen Präsidenten zur „Errichtung eines Triumvirats, eines Direktoriums für die westliche Welt“ (Brunn 2002: 139), zusammen mit Großbritannien und den USA, im Sommer 1959 von den Amerikanern zurückgewiesen worden war, sah Frankreich in der verstärkten Kooperation der westeuropäischen Staaten die einzige Chance, sich gegenüber Bedrohungen der Sowjetunion zu behaupten. Zu den Zielen, die de Gaulles mit seiner Politik erreichen wollte, gehörten zum einen die Stabilisierung der französischen Wirtschaft und zum anderen die Absicht, die nächste Stufe der Verwirklichung des Binnenmarkts zu erklimmen. Am 5. September 1960 stellte de Gaulle den zwischen den Pariser Ministerien abgestimmten Entwurf für einen Umbau der Gemeinschaft der Öffentlichkeit vor. Auf der Pressekonferenz beschrieb der französische Staatsoberhaupt die „Gewährleistung der regelmäßigen Zusammenarbeit der europäischen Staaten [als] wünschenswert, möglich und praktisch“; er verknüpfte diesen Vorschlag mit einem ungewöhnlich scharfen Angriff auf die Institutionen der EWG: „Gewiß trifft es zu, dass (...) gewisse mehr oder weniger supranationale Einrichtungen geschaffen werden konnten. Diese Einrichtungen haben ihren technischen Wert, aber sie haben und können keine Autorität und politische Wirksamkeit besitzen“ (zitiert nach Brunn 2002: 140). Ein „Konzert der europäischen Regierungen“ sollte nach Ansicht de Gaulles die anstehenden Probleme lösen und nicht die Gemeinschaftsorgane. Damit distanzierte er sich klar und deutlich von den Vorstellungen der anderen EWG-Staaten. De Gaulles Ziel, eine neu zu schaffende intergouvernemental geprägte Union den „bereits existierenden europäischen Institutionen überzustülpen“ (Brunn 2002: 140), legte die Axt an die Wurzeln der europäischen Integration und stand in deutlichem Kontrast zu allen föderalistisch ausgerichteten Plänen eines Umbaus der Gemeinschaft.

Da der französische Präsident auch an eine engere verteidigungspolitische Kooperation zwischen den Staaten Westeuropas im Sinn hatte, war auch das transatlantische Bündnis und die Sicherheitspartnerschaft mit den USA – zumindest in Ansätzen – Frage gestellt. De Gaulles traditionelle Skepsis bzw. „Feindschaft“ (Gerbet 1987: 108) gegenüber der Gemeinschaftsmethode, wie sie in den Römischen Verträgen verankert war, sollte durch eine stärker intergouvernemental ausgerichtete Union, in der die Gemeinschaftsorgane als Ausführungshelfen der mitgliedstaatlichen Regierungen tätig sind, begegnet werden. Pierre Gerbet beschreibt de Gaulles Absicht so: „So the existing Communities must be ‚capped‘ with an inter-

state political organisation which would neutralise their supranational potential, and in which individual national sovereignties would be preserved by unanimity rule“ (Gerbet 1987: 108).

Die Dynamik des Integrationsprozesses und die bisherigen Erfolge der EWG hatten eine „psychologische Wirkung“ (von der Groeben 1982: 124), die de Gaulle erkannt hatte und die ihn in der Überzeugung bestärkt haben, dass die im Gemeinschaftsvertrag offen gehaltene Frage nach der Finalität des Einigungsprozesses jetzt mit seinem intergouvernementalen Leitbild beantwortet werden sollte. Da vor allem die Kommission unter Führung von Walter Hallstein und die Benelux-Staaten den mit dem EWG-Vertrag eingeschlagenen supranationalen Ansatz auf weitere Politikbereiche ausdehnen wollten, schien es für de Gaulle höchste Zeit zu sein, diesen supranationalen Weg zu versperren.

Bei einem Treffen der sechs europäischen Staats- und Regierungschefs in Paris am 10. Februar 1961 wurden die Fäden wieder aufgenommen, die bei den EVG- und EPG-Verhandlungen fallen gelassen wurden. Und wie damals standen die Gespräche wieder unter keinem guten Stern. Vor allem der niederländische Außenminister Luns zeigte sich skeptisch gegenüber der französischen Initiative und befürchtete, die „großen“ Staaten Frankreich, Bundesrepublik Deutschland und Italien würden die „kleinen“ vor vollendete Tatsachen stellen (Gerbet 1987: 116; Smith 2002: 69; von der Groeben 1982: 135). Da jedoch die anderen fünf Regierungen keine Einwände gegen regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs – die ja zu diesem Zeitpunkt noch nicht institutionalisiert waren – hatten, stand die Regierung aus Den Haag in dieser Frage allein. Um ein frühzeitiges Scheitern der Verhandlungen zu verhindern, einigte man sich in Paris darauf, wieder einen Ausschuss aus mitgliedstaatlichen Beamten einzusetzen, der die strittigen Fragen bis zum Gipfel im Mai klären sollte. Zum Vorsitzenden dieses Ausschusses wurde Christian Fouchet, der damalige französische Botschafter in Kopenhagen, ernannt (Wessels 1980: 43; Smith 2002: 69).

Nachdem auch der im Mai 1961 in sein Amt zurückgekehrte belgische Außenminister und für sein europäisches Engagement bekannte Paul-Henri Spaak die französischen Pläne in ihren Grundzügen unterstützte, war die niederländische Regierung nun gänzlich isoliert. Auf dem folgenden Gipfeltreffen in Bad Godesberg am 18. Juli fand man schließlich eine Einigung, da alle Seiten von ihren ursprünglichen Forderungen teilweise abgerückt waren. So zog de Gaulle seinen ursprünglichen Vorschlag eines europaweiten Referendums zurück und wider-

setzte sich nicht länger der Forderung der anderen, die Verbindung zur Atlantischen Allianz ausdrücklich zu betonen. Die niederländische Regierung zog die Forderung, die Londoner Regierung an den Verhandlungen zu beteiligen, zurück. Die in Godesberg verabschiedete Erklärung erinnerte an die im EWG-Vertrag festgeschriebenen Ambitionen: „to give substance to the wish for political union already implicit in the Treaties establishing the European Communities“ (zitiert nach Gerbet 1987: 117). Zu diesem Zweck, so wurde in der „Bonner Erklärung“ vereinbart, sollten sich die Staats- und Regierungschefs regelmäßig treffen. Die Abstimmung und der Austausch in diesem Kreis sollte dabei nicht nur auf politische Fragen beschränkt bleiben, sondern auf die Zusammenarbeit der europäischen Universitäten und die Neugründung einer gemeinsamen Europäischen Universität, wie sie im Euratom-Vertrag ja schon festgeschrieben war, ausgedehnt werden.

Die in Bonn vereinbarte Formel einer intergouvernementalen Zusammenarbeit konnte einerseits als Abkehr von den bestehenden Verträgen, die den Gemeinschaftsorganen die operative Arbeit überantwortete, gelesen werden. Da die Regelungen aber „nicht umfassend und in allen Ausprägungen eindeutig“ (Wessels 1980: 44) waren, lag in den Beschlüssen andererseits ein ganzes Paket von Nüssen, die bei den weiteren Verhandlungen noch zu knacken waren. Hier zeigte sich bereits ein „Mikrokosmos“ (Bodenheimer 1967) der nachfolgenden Anstrengungen um eine Reform der Verträge: „In den Fouchet-Verhandlungen sind in beispielhafter Prägnanz alle Schwierigkeiten sichtbar geworden, die seitdem das europäische Einigungsgeschäft erschwert haben“ (Jansen 1977: 38). Dazu gehörte, dass, von de Gaulle abgesehen, die anderen Regierungen keine klaren und eindeutigen Vorstellungen davon hatten, wie eine „Politische Union“ konkret auszusehen habe. Belgien und vor allem die Niederlande waren sich in der Ablehnung der französischen Vorstellungen eines intergouvernementalen Europas einig; den mit den Römischen Verträgen geöffneten Weg einer Supranationalisierung wollten sie stärken – ohne dass sie jedoch zum Beginn der Fouchet-Verhandlungen klare Konzepte vorlegen konnten wie eine solche Stärkung der supranationalen Ausrichtung der Gemeinschaft im Einzelnen aussehen sollte. Die italienische und die luxemburgische Regierung unterstützten die Pläne de Gaulles. Bundeskanzler Adenauer war vor allem an einem Schulterchluss mit Frankreich interessiert und war, weil er keinem klar umrissenen Integrationskonzept folgte, sondern die europäische Einigung „mehr pragmatisch und praktisch“ sah, bereit, die „politisch möglichen Wege zu beschreiten, um zu einer deutsch-französischen Zusammenarbeit und Fortschritten in der europäischen Einigung zu kommen“ (von der Groeben

1982: 134). Diese Offenheit und der Pragmatismus, mit der die Mehrzahl der Regierungen in die Verhandlungen eintraten, ist ein Charakteristikum, das sich in späteren Regierungskonferenzen immer wieder zeigen sollte: „Again, it was a case of taking the plunge without having a clear set of priorities“ (Smith 2002: 70).

In dieser Situation der unklaren Präferenzen spielte die niederländische Regierung in der Folgezeit eine wichtige Rolle. Den Haag versuchte die Verhandlungen zu verzögern und verhinderte, in den Gipfel-Erklärungen einen Auftrag für eine nachfolgende Regierungskonferenz zu formulieren; die Erklärungen sollten lediglich als „short-term declaration of the intention to cooperate“ (Bodenheimer 1967: 91) gelesen werden. Zwischen der Regierung in Den Haag und den Partnerstaaten gab es jedoch nicht nur Meinungsunterschiede darüber, *was* im Rahmen einer Regierungskonferenz zu beschließen sei, sondern *ob* man überhaupt Regierungsverhandlungen aufnehmen sollte. Dies ist aus mehreren Gründen für den Fortgang der Verhandlungen interessant; darauf weist Smith (2002: 71) hin:

„Firstly, the entire IGC process was somewhat an unintended consequence for the Dutch delegation. When they agreed to work with the Fouchet Committee, they were becoming involved in something much more than they had expected. Secondly, the Dutch were satisfied to postpone and postpone, and let the process drift along. Therefore, the Dutch were surprised when the French submitted a detailed draft treaty (Fouchet I) in October 1961. At the same time, the Belgian government described this first Fouchet Plan as „too vague and too timid““.

Aber nicht nur die internen Auseinandersetzungen um Ziel und Reichweite der Reformen prägten die Fouchet-Verhandlungen. Wie in der Vergangenheit, so waren es auch jetzt wieder internationale Entwicklungen und externe Einflüsse, die sich auf die Gespräche der Sechs nachhaltigen auswirkten. Zwischen der neuen amerikanischen Administration unter John F. Kennedy und der französischen Seite gab es gravierende politische Differenzen; im Frühsommer 1961 zeichneten sich Konfliktlinien einer europapolitischen Kontroverse zwischen den USA und Frankreich ab: Im Mittelpunkt des politischen Streits stand dabei das „von Washington und London favorisierte Konzept einer Atlantischen Gemeinschaft mit einem politisch, wirtschaftlich und militärisch relativ starken, doch unter fortdauernder amerikanischer Dominanz stehenden europäischen Pfeiler einerseits und das von de Gaulle verfolgte

Ziel der Europäisierung Europas, das die Errichtung einer staatenbündisch organisierten ‚Dritten Kraft Europa‘ vorsah“ (Conze 1995: 201-202).

Das von Kennedy vorgelegte „Grand Design“, das eine führende Rolle der USA und die Einbindung der Europäer in die NATO-Strukturen vorsah, musste in Paris, das eine Stärkung der Europäer unter französischer Führung im Sinn hatte, auf Ablehnung stoßen. Dazu kam der Druck vonseiten der Sowjetunion auf die Amerikaner und die Europäer, endlich einen Friedensvertrag mit Deutschland zu schließen. All dies führte die europäischen Staats- und Regierungschefs am 18 Juli 1961 wieder an den Verhandlungstisch zurück und ließ die ursprünglichen Meinungsverschiedenheiten in den Hintergrund treten (von der Groeben 1982: 138; Smith 2002: 71). Das im Juli von der britischen Regierung Macmillan eingereichte Beitritts-gesuch veränderte erneut den Kontext der Fouchet-Verhandlungen. Da die intergouvernementalen Pläne de Gaulles mit den britischen Europaideen kompatibel waren, musste die Beteiligung Londons bei der niederländischen und belgischen Regierung auf Skepsis stoßen; dies führte erwartungsgemäß zu Auseinandersetzungen, ob Großbritannien dann auch schon an den Verhandlungen über eine Politische Union zu beteiligen sei oder nicht (Gerbet 1987: 119-120).

Der Bau der Mauer in Berlin am 13. August 1961 führte nicht nur zu einer Verschärfung der Ost-West-Beziehungen, er bestärkte die in Paris gehegten Befürchtungen, die Regierungen in Washington und London seien zu Konzessionen gegenüber der sowjetischen Führung bereit. Der französische Staatspräsident de Gaulle fühlte sich deshalb in seinen Plänen einer „Europäisierung Europas“ bestätigt – dies wiederum vergrößerte gleichzeitig die belgische Skepsis über die Aussichten der Verhandlungen. Spaak rückte nun von seiner ursprünglichen Unterstützung de Gaulles ab, da er – wie die niederländische Regierung – einen sicherheitspolitischen Alleingang der Europäer als Gefahr für die NATO ansah und sich deshalb für eine Vergemeinschaftung stark machte (Gerbet 1987: 119; Smith 2002: 71-72).

Am 19. Oktober 1961 legte die Fouchet-Kommission ihren ersten Vertragsentwurf zur Schaffung einer Europäischen Politischen Union vor. Der Entwurf, der als Diskussionsgrundlage gedacht war, war „stark intergouvernemental“ ausgerichtet (Smith 2002: 72) und bewegte sich „ganz im Rahmen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, wofür allerdings dauernde normative und institutionelle Regeln geschaffen werden sollten“ (von der Groeben

1982: 140). Der Vertragsentwurf nannte eine Reihe von Zielen: eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik, die Zusammenarbeit in kulturellen Fragen sowie die Verteidigung der Grund- und Menschenrechte und der Demokratie. Einen Verweis auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit sucht man im Entwurf vergeblich; ebenso fehlt eine „Vorbehaltsklausel hinsichtlich der Rechte und Verfahren der Gemeinschaftsverträge, die in der Präambel als Beginn der Annäherung wirtschaftlicher Interessen genannt wurden“ (von der Groeben 1982: 140). Auch die Arbeit der Organe der „Union“ sollte eindeutig intergouvernemental ausgerichtet sein: Der Rat sollte einstimmig beschließen, das Parlament nur beratend tätig sein und die Politische Kommission setzte sich zusammen aus hohen Beamten der Mitgliedstaaten und wäre damit nicht unabhängig gewesen wie die EWG-Kommission. Die zentrale Institution im Vertragsentwurf sollte der viermonatlich tagende Rat der Staats- und Regierungschefs sein; ergänzt und unterstützt werden sollte das höchste Entscheidungsgremium durch Ministerausschüsse und ständig tagende Regierungskommissionen, die verantwortlich sein sollten für einzelne Politikbereiche.⁹⁵ Ferner war im Vertragsentwurf festgeschrieben, dass die NATO bei der Verteidigung Europas ein Vorrecht genieße und dass nach drei Jahren eine Revision des gesamten Vertrages vorzunehmen sei. Eine Regierungskonferenz sollte also im Lichte der gemachten Erfahrungen notwendige Veränderungen und Anpassungen der vertraglichen Grundlagen auf den Weg bringen. Eine solche Revisionsklausel mit genauer Zeitangabe und einer Eingrenzung der dann zu behandelnden Themen taucht, wie noch zu zeigen sein wird, auch in späteren Verträgen wieder auf (Smith 2002: 72).

Im Laufe der Fouchet-Verhandlungen machten die Regierungen in Bonn, Rom, Den Haag, Brüssel und Luxemburg klar, dass sie, anders als de Gaulle, eine intergouvernementale Zusammenarbeit nicht als Ersatz zu den mit dem EWG-Vertrag geschaffenen Institutionen und Strukturen verstanden, sondern als Ergänzung dazu. So bemühten sich die fünf Regierungsvertreter in den Wochen vor der Präsentation des Vertragsentwurfs – zum Teil erfolgreich –, die französischen Vorschläge abzumildern; das betraf alle Fragen zur Rolle der NATO, zu den Aufgaben der Europäischen Versammlung und zur Frage, wie die Revisionsklausel so zu formulieren sei, dass eine künftige Vergemeinschaftung der Strukturen der Politischen Union nicht ausgeschlossen ist (Smith 2002: 72-73). Da weder die EWG-Kommission noch das Parlament an den Fouchet-Verhandlungen von den Regierungen eingebunden bzw. von ihnen

⁹⁵ Vgl. dazu Brunn (2002: 141-142), Conze (1995: 221), Gerbet (1987: 118), Smith (2002: 72) und von der Groeben (1982: 140).

auch nicht konsultiert oder informiert worden waren, war diese Regierungskonferenz eindeutig intergouvernemental ausgerichtet. Obwohl oder gerade weil dies so war, ließ es sich das Europäische Parlament nicht nehmen, sich zu den Plänen zu Wort zu melden und alternative Vorschläge zu präsentieren. Da einige Regierungen diese Vorschläge dann aber aufgegriffen haben, hatte das Europäische Parlament durchaus eine „Stimme“ und einen indirekten Einfluss in den Fouchet-Verhandlungen (Gerbet 1987: 115; Smith 2002: 73).

Als die niederländische und belgische Regierung in der Folge darauf bestanden, London an den Verhandlungen zu beteiligen, beeinträchtigte das die Gespräche im Kreise der Sechs so lange, bis man sich im Dezember 1961 auf der Außenministerkonferenz darauf verständigt hatte, die britische Seite laufend über die Verhandlungen zu unterrichten. Nach dieser Einigung und nachdem zum Jahresbeginn 1962 der Übergang zur zweiten Etappe des Gemeinsamen Marktes geschafft war, wuchs allgemein die Hoffnung, dass durch diesen wichtigen Schritt in Richtung einer wirtschaftlichen Einheit Europas auch ein „kraftvoller Impuls für eine schnelle Verwirklichung der Europäischen Politischen Union ausgehen würde“ (von der Groeben 1982: 163). Diese Hoffnung wurde jedoch enttäuscht, als am 18. Januar 1962 die französische Delegation auf direkte Initiative de Gaulles einen neuen Entwurf („Fouchet II“) vorlegte. Dieser hatte nur noch wenig gemein mit dem alten Entwurf und ignorierte die in den letzten Monaten gefundenen Kompromisse und Zugeständnisse gegenüber der belgischen und niederländischen Regierung. In den kleinen Ländern schrillten aufgrund dieser Verschärfung der ursprünglichen französischen Position „die Alarmglocken“ (Brunn 2002: 142). Denn die ökonomischen Fragen sollten in den Kompetenzbereich der intergouvernementalen Politischen Union aufgenommen werden, ohne dass die Eigenständigkeit der EWG anerkannt worden wäre. Auch die Abkehr von der engen Bindung an die NATO im neuen Entwurf sowie ein neuer, sehr vager Wortlaut zur Revision des Vertrages führte zu Irritationen aufseiten der Partnerstaaten und zu einer Verhärtung ihrer Positionen (Smith 2002: 74; von der Groeben 1982: 163-164; Brunn 2002: 142). Es war offensichtlich, dass de Gaulle die mit dem Eintritt in die zweite Stufe zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes gestiegene Bedeutung der EWG und ihrer Organe zu dieser Rückkehr zu seinen ursprünglichen Positionen geführt hatte (Smith 2002: 74). Die traditionelle Skepsis de Gaulles gegenüber den Europäischen Gemeinschaften und das Ziel, diese „zu marginalisieren, wenn nicht ganz abzuschaffen, und durch eine Politische Union (...) zu ersetzen“ (Conze 1995: 222), kam hier wieder voll und ganz zum Tragen. Damit waren die unterschiedlichen „Auffassungen über Ziele

und Methoden der Integration (...) grell beleuchtet“ (von der Groeben 1982: 164). Da die französische Seite auch keine Anstalten machte, von ihrem Standpunkt abzugehen, legten die anderen fünf Regierungen am 1. Februar 1962 einen eigenen Vorschlag für einen Verfassungstext vor.⁹⁶ Dem Fouchet-Ausschuss blieb daraufhin nichts anderes übrig, als am 15. März 1962 eine Synopse der beiden Vorschläge zu verabschieden und auf die Unterschiede zwischen dem französischen Vorschlag und dem Entwurf der anderen Fünf hinzuweisen. Als die Außenminister sich am 17. April nochmals trafen, schien eine Einigung noch möglich zu sein – um so mehr überraschte der Abbruch der Verhandlungen durch die belgische und niederländische Regierung. Kurz nach Ende der Gespräche machten der niederländische und der belgische Außenminister in Interviews öffentlich, weshalb sich ihre Regierungen zu diesem Schritt gezwungen sahen. Beide Regierungen verfolgten nach wie vor das Ziel eines Europas „nach supranationalen Grundsätzen und nach dem Grundsatz der Integration (...), wie es beim EGKS-Vertrag der Fall“ sei. Der französische Vorschlag basiere auf der „alten Vorstellung eines Vertrages zwischen den Staaten, einer Allianz eines Europas der Vaterländer“ (Luns). Wenn aber im Moment kein „supranationales Europa“ (Spaak) im Rahmen der Verhandlungen zur Errichtung einer Politischen Union möglich sei, dann solle wenigstens Großbritannien einbezogen werden – eine zweite Forderung, die den europapolitischen Vorstellungen de Gaulles zuwiderlief.⁹⁷ Denn ein Beitritt Großbritanniens hätte das de Gaulle'sche Europakonzept „verwässert“, weil damit eine stärkere wirtschaftliche Verflechtung mit den USA eingegangen und die Europäischen Gemeinschaften dadurch enger an die Atlantische Allianz angebunden gewesen wäre. Auf diese Zusammenhänge hatte der britische Unterhändler Edward Heath in seiner Rede vor der Parlamentarischen Versammlung der WEU am 10. April 1962 hingewiesen (Conze 1995: 223).

Das Scheitern der französischen Pläne für eine intergouvernementale Politische Union, wie sie im Rahmen der Fouchet-Verhandlungen erreicht werden sollten, erklärt sich mithilfe von Faktoren, die auch nachfolgende Vertragsverhandlungen und Regierungskonferenzen prägen und an den Rand des Scheiterns bringen sollten: (1) Unüberbrückbare Differenzen in Fragen der institutionellen Ausgestaltung der europäischen Zusammenarbeit und die Tiefe und Reichweite der Integration, was auf unterschiedliche Präferenzen und auf konkurrierende europapolitische „Leitbilder“ und „Grundverständnisse“ (Schneider 1992; 1998) zurückge-

⁹⁶ Eine synoptische Darstellung der beiden Textentwürfe ist abgedruckt in Schwarze/Bieber (1984: 436-459) und in gekürzter Fassung bei Lipgens (1986: 436-447).

⁹⁷ Die Zitate von Spaak und Luns sind der Dokumentation von Lipgens (1986: 447) entnommen.

führt werden kann; (2) die Sorge – berechtigt oder nicht – der „kleineren“ Mitgliedstaaten, von den „größeren“ dominiert zu werden (Smith 2002: 78) und (3) der Verhandlungsstil der jeweiligen Regierung, die den Vorsitz im Rat führt und deren Bereitschaft und Vermögen, Kompromisse zu schmieden und dabei eigene Interessen zurückzustellen. Da de Gaulle bei den Fouchet-Verhandlungen eine „thunderbolt technique of negotiating“ (Bodenheimer 1967: 94) bescheinigt wurde, hat diese Wahrnehmung vor allem bei der niederländischen und der belgischen Regierung den Eindruck verstärkt, dass Zugeständnisse der französischen Seite nur taktischer Natur waren.

Nachdem die Verhandlungen und die Debatte um die Fouchet-Pläne formal „suspendiert“, faktisch aber gescheitert waren, schuf die deutsch-französische Annäherung zwischen de Gaulle und Adenauer die Chance für eine „bilaterale Version des Fouchet-Plans“ (Middlemas 1995: 45) im Rahmen des am 22. Januar 1963 verabschiedeten Elysée-Vertrags. Der „Deutsch-Französische Freundschaftsvertrag“ sah eine Intensivierung und Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der beiden Nachbarstaaten vor, wie sie de Gaulle für *alle* EWG-Staaten im Sinn hatte. Die Kooperation zwischen Paris und Bonn und die Regierungs-Konsultationen erstreckten sich auf die Bereiche Wirtschafts-, Außen- und Verteidigungspolitik wie auch die kulturelle Zusammenarbeit und den Jugendaustausch (ausführlich dazu Schild 2003). Wenn dieses „Sonderbündnis“ zwischen Paris und Bonn von den USA, Italien und den Benelux-Staaten auch kritisch gesehen wurde, spielte die neu geschaffene, engere deutsch-französische Verbindung für die europäische Integration und die kommenden Vertragsverhandlungen eine sehr wichtige Rolle.

Andere europäische Akteure zogen ihre eigenen Schlüsse aus dem Scheitern der Fouchet-Verhandlungen. Die EWG-Kommission unter ihrem Präsidenten Hallstein sah sich mit einer neuen Lage konfrontiert und erkannte gleichzeitig die Chance, politische Alternativen zu entwickeln, um „die Gefahren eines politischen Vakuums zu vermindern“ (von der Groeben 1982: 171). Während einige Regierungen sich weiter darauf konzentrierten, die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit mit den USA zu stärken oder aber die Eigenständigkeit gegenüber Washington auszubauen, schlug die Kommission in ihrem Aktionsprogramm für die zweite Stufe des Gemeinsamen Marktes einen pragmatischen Ansatz vor, der die Frage nach der Finalität des Einigungsprozesses, also den Streit zwischen den Modellen „Bundesstaat“ oder „Staatenbund“, an der die Verhandlungen gescheitert waren, gar nicht zu-

ließ. Nach der „Philosophie“ der Kommission war die Integration nicht als Wahl zwischen zwei Alternativen zu begreifen; sie verstand Integration vielmehr – im Sinne des funktionalistischen „Spill over“-Konzeptes – als „einen kontinuierlichen Prozeß, der sich mit der fortschreitenden Entwicklung des Gemeinsamen Marktes auch auf andere politische Bereiche [...] erstrecken würde“ (von der Groeben 1982: 172).

Die Kommission und ihr Präsident Hallstein waren dabei keineswegs von einem Automatismus des Übergangs von der ökonomischen zur politischen Integration ausgegangen. Die Brüsseler Behörde hatte sehr viel früher als andere die „wirklichkeitsverändernde Kraft des entstehenden Gemeinsamen Marktes“ (von der Groeben 1982: 172) erkannt und ihre Arbeit auf den Erfolg des Marktes ausgerichtet. De Gaulle hatte erst 1964/65 wahrgenommen, dass die Dynamik des Gemeinsamen Marktes eine eigene „Verfassungswirklichkeit“ geschaffen hatte, der er nur noch mit dem Einsatz politischer Veto-Macht glaubte Einhalt gebieten zu können.

Die Darstellung dieser ersten Phase der Konstitutionalisierung und der Schaffung der vertraglichen Grundlagen der Gemeinschaften hat gezeigt, dass diese Periode durch ein hohes Maß an Unsicherheit aufseiten der beteiligten Akteuren und durch eine Fülle von nicht beabsichtigten Konsequenzen geprägt war. Die in dieser formativen Phase der 1950er und 60er Jahre gemachten Erfahrungen und die damals gefundenen institutionellen Lösungen wiederum haben die Handlungskorridore in der Folgezeit bestimmt, so dass sich die Versuche und das Scheitern, die vertraglichen Grundlagen zu reformieren, zu einem Gutteil, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, mit den jeweils gemachten Krisen-Erfahrungen und den seinerzeit gefundenen Lösungen erklären lässt (Smith 2002: 78-80).

3.5 Der lange Anlauf zur ersten Vertragsänderung im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte: Vorbereitende Schritte in den 1970er bis zur Mitte der 1980er Jahre

Die gescheiterten Fouchet-Verhandlungen prägten die Politik der Gemeinschaft weit über die 1960er Jahre hinaus: „[...] there was twenty-three year gap until the convening of the next constitutional IGC“ (Smith 2002: 81). Es dauerte lange bis es zu einem erneuten Anlauf einer weitreichenden Reform der Verträge Mitte der 1980er Jahre kommen sollte. Die europäische

Politik dieser Jahre war geprägt von der Politik de Gaulles, die sich wiederholt gegen einen Beitritt Großbritanniens zur Gemeinschaft ausgesprochen und die anderen Partner damit „vor den Kopf gestoßen hatte“ (Brunn 2002: 144); hinzu kam die Debatte um eine Reform der Agrarpolitik, der Rückzug Frankreichs vom Verhandlungstisch („Politik des leeren Stuhls“) und der Auszug aus den militärischen Strukturen der NATO sowie die ersten Anläufe für Reformen im Rahmen der bestehenden Ordnung. Diese Reformen konnten aber erst eingeleitet werden, als de Gaulle sein Amt an Pompidou abgegeben hatte. Diese, in der ersten Hälfte der 1970er Jahre einsetzende „period of reflection“ (Smith 2002: 81) schuf die Basis für die zweite große europäische *Rélanche*.

De Gaulle hielt an seiner Konzeption einer stärker intergouvernemental geprägten Gemeinschaft fest, obwohl er damit in den Fouchet-Verhandlungen gescheitert war; sein Ziel war es immer noch, dieses Modell den andern Fünf „aufzuzwingen und der EWG den weiteren Weg in die Supranationalität zu versperren“ (Brunn 2002: 144). Auch der Elysée-Vertrag und die engere deutsch-französische Kooperation, welche als bilateraler „Ersatz“ für das intergouvernementale Fouchet-Konzept angelegt waren, standen im Verdacht, eine Vertiefung der Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft zu gefährden. Durch die Präambel, die der Bundestag dem Vertrag beigefügt hatte, wurde jedoch deutlich, dass man in Bonn „einen deutsch-französischen Sonderweg“ (von der Groeben 1982: 215) unter allen Umständen vermeiden wollte. Hinter dieser Position stand vor allem der amtierende Wirtschaftsminister und spätere Bundeskanzler Ludwig Erhard. Auch die Europäische Kommission und ihr Präsident Hallstein sprachen sich dafür aus, dass „Auslegung und Anwendung des [deutsch-französischen, Anm.] Vertrages Bestand, Funktionieren und Dynamik unserer Gemeinschaft nicht beeinträchtigen dürfen“ (zitiert nach von der Groeben 1982: 215).

Im Juni 1963 wurde der deutsch-französische Freundschaftsvertrag von Bundestag und Nationalversammlung schließlich ratifiziert. Die Europareise des US-amerikanischen Präsidenten Kennedy und die damit verbundene Neuorientierung der Washingtoner Europapolitik kurz darauf sowie der begeisterte Empfang für Kennedy in Bonn führten zu Irritationen in Paris, da de Gaulle davon ausgehen musste, dass auch Deutschland als wichtigster Partner die von Paris favorisierte militärische Kooperation nicht voll unterstützte (von der Groeben 1982: 217 und ausführlich dazu Conze 1995: 266-294). Diese Irritationen und die monatelange Debatte um die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) haben mit dazu beigetragen, dass

sich die Situation im Sommer 1965 zuspitzte und das französische Kabinett am 1. Juli beschloss, die Verhandlungen über die GAP als gescheitert zu erklären und ihre Vertreter aus den Organen der Gemeinschaft zurückzuziehen – damit löste Paris die berühmte „Krise des leeren Stuhls“ aus (vgl. Loth 2001a). Da sich die Europäische Kommission in ihren Vorschlägen nicht darauf beschränkte, eine rein technische Lösung der Finanzierung der Landwirtschaftspolitik zu präsentieren, sondern diesen Vorschlag mit weiter reichenden Empfehlungen zur Ausweitung der Haushaltsbefugnisse der Gemeinschaft verknüpft hatte, richtete sich der Unmut de Gaulles vor allem auf die Kommission und ihren Präsidenten Walter Hallstein (Schönwald 2001). In der berühmt gewordenen Pressekonferenz vom 9. September 1965 bezeichnete der französische Staatspräsident die Kommission als „Embryo einer größtenteils ausländischen Technokratie, die dazu bestimmt war, bei der Regelung von Problemen, von denen unsere Existenz abhängt, in die Rechte der französischen Demokratie einzugreifen“ (zitiert nach Brunn 2002: 146). Um solche „Eingriffe“ zu verhindern, lehnte de Gaulle die vorgeschlagene Einführung von Mehrheitsbeschlüssen ab und forderte gleichzeitig die Beschneidung der Kompetenzen der Kommission (Smith 2002: 84; von der Groeben 1982: 275-280).

Der Präsidentschafts-Wahlkampf, in dem von de Gaulle Kompromissbereitschaft erwartet wurde und die – erst im zweiten Wahlgang – wieder gewonnene Präsidentschaft ebneten am Ende den Weg für einen Kompromiss. Die italienische Ratspräsidentschaft lud im Januar 1966 zu einer Sitzung des Ministerrates ohne Beteiligung der Kommission nach Luxemburg ein, um eine Einigung in den strittigen Fragen der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und zum Initiativrecht der Kommission zu erzielen. Die Einladung an den Tagungsort Luxemburg war als Angebot und Zugeständnis an Paris gedacht, da die französische Seite nicht nach Brüssel, die „Heimat“ der Kommission kommen wollte (von der Groeben 1982: 283). Da sich jedoch die Pariser Regierung mit ihrem „intransigenten Standpunkt hinsichtlich des Vetorechts der Regierungen“ (von der Groeben 1982: 283) nicht durchsetzen konnte, musste eine Einigung gefunden werden, die den Gemeinsamen Markt nicht gefährdete. Der am Ende gefundene „Luxemburger Kompromiss“ kam schließlich allen Beteiligten entgegen; er führte die EWG aus der Sackgasse und aus der ersten tiefen Krise der Integration wieder heraus (Brunn 2002: 148). Damit war jedoch ein, wie viele kritisch anmerkten, „für die Zukunft der Gemeinschaft höchst nachteiliger Kompromiß“ (von der Groeben 1982: 283) gefunden

worden, der auch „langfristig die Umgangsformen in der Gemeinschaft“ (Brunn 2002: 148) verändern sollte.

Im Kern ging es im Luxemburger Kompromiss darum, dass die Mitgliedstaaten in den für sie existentiellen und lebenswichtigen Fragen nicht überstimmt werden – ohne jedoch die in den Verträgen festgeschriebene grundsätzliche Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen abzuschaffen: „Man sagte einander lediglich zu, auf dem Verhandlungswege das äußerste zu versuchen, um zu einer Übereinstimmung zu gelangen, bevor abgestimmt würde“ (von der Groeben 1982: 283-284). „Innerhalb einer vernünftigen Frist“, so der Wortlaut des Kompromisses, solle eine Lösung gefunden werden, die „von allen Mitgliedern des Rates in Achtung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft gemäß Artikel 2 des Vertrages“ angenommen werden könne (zitiert nach Brunn 2002: 370). In der Praxis führte das dazu, dass in aller Regel ein Konsens gesucht wurde. Geling dies nicht, kam es zu einer „Vertagung von entscheidungsbedürftigen Fragen“ oder zur „Verknüpfung mehrerer Fragen, an denen die Staaten je unterschiedlich starkes Interesse hatten, zu Paketlösungen“ (Hrbek 1987: 25).

Der Ministerrat hatte im „Luxemburger Kompromiss“ jedoch nicht nur Vorkehrungen für eine Lage getroffen, in der zunächst kein Konsens vorlag und Entscheidungen einstimmig beschlossen werden sollten. Ein zweiter, häufig übersehener Aspekt des Kompromisses betraf die Zusammenarbeit von Kommission und Rat. Die Kommission wurde darauf verpflichtet, „angemessene Kontakte mit den Regierungen der Mitgliedstaaten durch Vermittlung der Ständigen Vertreter“ zu pflegen (zitiert nach Brunn 2002: 371). Hier wurde also der Handlungsspielraum der Kommission, vor allem ihre „Rolle als Dreh- und Angelpunkt, als Kommunikationszentrum“ der Gemeinschaft eingeschränkt und die ursprüngliche „Idee der Supranationalität“ (Brunn 2002: 148), die sich mit einer politisch unabhängigen Kommission verbindet, relativiert (Brunn 2002: 173; Middlemas 1995: 67).

Die folgenden Jahre nach der Einigung auf den Luxemburger Kompromiss und nach dem Rückzug Frankreichs aus den militärischen Strukturen der NATO waren geprägt von Versuchen der sechs Staaten, eine gemeinsame Politik, trotz der Verweigerungshaltung Frankreichs, innerhalb der Gemeinschaftsstrukturen durch Initiativen im Rahmen der Westeuropäischen Union (WEU) voranzubringen. Darüber hinaus änderten sich auch die institutionellen

Rahmenbedingungen. Mit dem sogenannten Fusionsvertrag vom 08.04.1965 (in Kraft seit 01.07.1967) wurden ein für alle drei Gemeinschaften zuständiger Rat und eine Kommission geschaffen. Diese Fusion führte nicht zu einer Zusammenlegung der Gemeinschaften, sie hatte vielmehr rechtstechnische Folgen (Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil 1993: 45). Als konkrete Folge dieses Schrittes ergab sich eine – für die Gemeinschaftspolitik wichtige – Ausdifferenzierung des Rates in Fachministerräte und eine engere Abstimmung seiner Arbeit durch die Vorbereitung der Ratssitzungen durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter. Der nach seiner französischen Abkürzung COREPER („comité des représentants permanents“) benannte Ausschuss entwickelte sich bald zum Dreh- und Angelpunkt der Gemeinschaftspolitik und zum „einflussreichen Bindeglied zwischen der Kommission und dem Ministerrat“, wodurch die Kommission mehr und mehr die „Funktion einer Maklerin“ übernommen hat (Brunn 2002: 176).⁹⁸

Auch die Beitrittsbemühungen Großbritanniens, und dann auch die Aufnahmegesuche Norwegens, Irlands, Dänemarks und Schwedens bestimmten die Debatten im Kreis der Mitgliedstaaten in dieser Zeit. Am 11. Mai 1967 hinterlegte die neue Londoner Regierung unter der Führung von Wilson einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EWG. Das zweite Veto de Gaulles gegen einen Beitritt der britischen Insel war nun keine prinzipielle Ablehnung mehr, da eine Aufnahme Großbritanniens nach Behebung der aktuellen ökonomischen und finanziellen Schwierigkeiten in Aussicht gestellt wurde – die Regierung in London zog ihr Gesuch deshalb auch nicht zurück, sie ließ es „bildlich gesprochen, im Briefkasten der Sechsergemeinschaft liegen“ (Brunn 2002: 159). So war klar geworden, dass an eine Erweiterung der Gemeinschaft erst nach dem Rückzug de Gaulles zu denken sei. Erst mit seiner Abwahl und dem Amtsantritt von Pompidou änderte sich die politische Lage: Der Weg war nun frei für eine neue Phase der Reflexion über die Zukunft Europas und für neue Schritte.

Aus Anlass des 10. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge versammelten sich die Staats- und Regierungschef in Rom und bemühten sich, den Problemen der politischen Zusammenarbeit, wie sie sich in den zurückliegenden Jahren gezeigt haben, durch Appelle an den eigenen politischen Willen beizukommen. Im Abschlusskommuniqué der Gipfelkonferenz verständigten sie sich auf einen vorsichtig formulierten Auftrag: „Die an der Konferenz beteiligten Staaten haben vereinbart, die Möglichkeiten zu prüfen, wie sie mit geeig-

⁹⁸ Zum COREPER ausführlich vgl. Mentler (1996) und Lewis (2002).

neten Methoden und Verfahren, die den Umständen angepaßt sind, schrittweise ihre politischen Bande untereinander enger gestalten können“ (zitiert nach Siegler 1968, 387). Der Gipfel in Rom war aber nicht mehr als ein „protokollarisches Ereignis“ (Wessels 1980: 48); erst die Gipfelkonferenz von Den Haag im Jahr 1969 brachte neue Impulse. Wieder war es die französische Regierung, die eine *rélanche* angestoßen hatte. Im Juli 1969 verkündigte der neue französische Außenminister Maurice Schuman eine europapolitische Initiative (Smith 2002: 85). Vor dem Gipfel Anfang Dezember war die Skepsis groß gewesen und die Erwartungen waren nicht allzuhoch gespannt; allgemein verbreitet war aber die Überzeugung, die Gemeinschaft müsse jetzt einen mutigen Schritt nach vorne wagen, ansonsten sei das gesamte Projekt gefährdet (Brunn 2002: 179). Frankreichs Staatspräsident Pompidou war mit drei Forderungen angereist: Er verlangte eine Lösung der Finanzierungsfrage der Gemeinsamen Agrarpolitik, Antworten auf Fragen der Vertiefung der Gemeinschaft und ihre Erweiterung. Die Reihenfolge machte auch die Prioritäten der französischen Regierung klar – eine Erweiterung sollte erst dann unternommen werden, wenn die Strukturen der Gemeinschaft gefestigt waren (Dinan 1999: 61). Die anderen fünf Mitgliedstaaten – auch die neue deutsche Regierung unter Willy Brandt – hatten dagegen vor allem die Erweiterung um Großbritannien im Blick. Als in einem Gespräch zwischen Brandt und Pompidou die Frage der Erweiterung geklärt werden konnte und damit ein „Durchbruch für die zunächst unklare Verhandlungssituation“ (Wessels 1980: 53) möglich geworden war, wurde auch der Weg frei für eine Einigung in den anderen Fragen.

Die französische Seite bekam die geforderte Vollendung des Gemeinsamen Marktes und darin vor allem eine abschließende Regelung der Finanzierung des Agrarsektors, sie musste aber gleichzeitig dem Eigenmittelsystem und einer Stärkung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments zustimmen (Wessels 1980: 54). Im Bereich „Vertiefung“ einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, einen Stufenplan für eine europäische Wirtschafts- und Währungsunion, der dann als „Werner-Bericht“ vorgelegt werden sollte, erarbeiten zu lassen. Darüber hinaus beauftragten sie die Außenminister zu prüfen, „wie in der Perspektive der Erweiterung am besten Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung erzielt werden können“ (zitiert nach Wessels 1980: 55). Dieser zweite Prüfauftrag mündete in den „Davignon-Bericht“, der die Grundlage für eine neue Form der außenpolitischen Kooperation im Rahmen der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ) legte (Middlemas 1995: 69; Smith 2002: 86).

Der Gipfel von Den Haag im Dezember 1969 hatte mit seinen Initiativen und Prüfaufträgen eine der wichtigsten Aufgaben solcher Treffen, die in Zukunft noch bedeutsamer werden sollten, erfüllt – die „Deblockierung der Gemeinschaftspolitik“ (Wessels 1980: 56). Die Staats- und Regierungschefs beanspruchten seit dem Gipfel von Den Haag eine Art von „Richtlinienkompetenz“ für sich und gaben der Gemeinschaft den Kurs vor (Brunn 2002: 183). Dies sollte, wie noch zu zeigen sein wird, die verfassungspolitische Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft auf Jahre hinaus beeinflussen.

Trotz der sehr weit reichenden politischen und wirtschaftlichen Projekte, die in Den Haag angestoßen wurden, vermieden es die Staats- und Regierungschefs, die institutionellen Fragen und die Möglichkeit von Vertragsänderungen zu diskutieren (Smith 2002: 86). Der Gipfel schuf jedoch eine ganz besondere Atmosphäre, die als „Geist von Den Haag“ in die europäische Geschichte eingehen sollte. Dem Gipfel gelang es, eine Reihe von bislang ungelösten Problemen „schneller, vertrauensvoller und direkter“ anzupacken (Wessels 1980: 57-58; Dinan 1999: 61-64). Die Konferenz gab der Gemeinschaft andererseits jedoch, gerade weil man alle institutionellen Fragen ausgeklammert hatte, keinen „langfristigen festgelegten Orientierungsrahmen“ (Wessels 1980: 58). So starteten die europäischen Regierungen dann im August 1971 einen neuen Anlauf, der in die Gipfelkonferenz von Paris im Oktober 1972 mündete. Hier wurde nachgeholt, was beim letzten Europäischen Gipfel ausgeblendet wurde: Es wurde beschlossen, die Gemeinschaft bis Ende 1979 in Richtung einer „Europäischen Union“ weiterzuentwickeln und die Wirtschafts- und Währungsunion in drei Stufen bis spätestens zum 31. Dezember 1980 zu vollenden. Wie dieser Plan institutionell aber abgesichert werden könne, haben die Staats- und Regierungschef nicht festgeschrieben, dies sollten die europäischen Organe selber festlegen (Wessels 1980: 64). Auf Initiative der britischen, irischen und italienischen Regierungen wurde auch ein Regionalfonds geschaffen, der bis zum Ende des Jahres 1973 eingerichtet werden sollte.

Nach dem Scheitern der Fouchet-Verhandlungen hatten die Staats- und Regierungschefs in Paris damit wieder einmal die politische Initiative ergriffen und den Auftrag vergeben, ein Leitbild zu entwickeln. Sie hatten sich als „vornehmstes Ziel“ vorgenommen, „die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten in absoluter Einhaltung der bereits geschlossenen Verträge vor dem Ende dieses Jahrzehnts in eine Europäische Union umzuwandeln“ (zitiert nach Wessels 1980: 64). Parallel dazu wurden die Organe der Gemeinschaft aufgefordert, vor Ende

1975 jeweils einen Bericht zu erarbeiten, der einer Gipfelkonferenz vorgelegt werden sollte. Dabei wurde seit dem Pariser Gipfel die „Europäische Union“ als „Codewort für einen Zustand der Gemeinschaft verwendet, der sich vom Status quo unterscheidet“ und das „Prozeßhafte von Integration“ betont, ohne „das Entwicklungsziel allerdings eindeutig zu beschreiben“ (Hrbek 1987: 29; vgl. dazu auch Schneider 1977a). Auch dieses Vorgehen ist typisch für verschiedene Phasen des Einigungsprozesses: Bestimmte Begriffe und Konzepte wie die „Europäische Union“ entwickeln sich zu beliebten Leitbildern, die als Referenzbegriffe für die Zukunftsdebatte dienen. Erfolgreich etablieren können sich diese Leitbilder aber meist nur dann, wenn sie sich durch eine inhaltliche Offenheit und Mehrdeutigkeit auszeichnen und eben keine eindeutige „Finalität“ anzeigen (Schneider 1992).

Aber auch beim Pariser Gipfel im Oktober 1972 gab es keine Vorschläge, eine Vertragsänderung förmlich einzuleiten, angesichts der immer noch vorhandenen Differenzen im Kreis der Mitgliedstaaten war dies keine allzu große Überraschung (Smith 2002: 86). Eine andere Entwicklung zeichnete sich mit dem Gipfel von Paris jedoch schon ab, ehe sie dann im Jahr 1975 durch die formelle Institutionalisierung des Europäischen Rates erfolgte – die europäischen Gipfeltreffen wurden zu einer politisch herausragenden „semi-formal institution“ (Smith 2002: 86); einer der Gründe für den Aufstieg und die Selbstautorisierung des Gipfelformats waren externe Krisen. Eine Reihe von internationalen Ereignissen und ökonomischen Verwerfungen verzögerten die Umsetzung der ambitionierten europapolitischen Ziele, die die Gemeinschaft sich gesetzt hatte. Dazu gehörten der Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems Anfang der 1970er Jahre, die Währungsturbulenzen der italienischen Lira im Januar 1973, die schwierigen Beziehungen der Gemeinschaft zu den USA, welche durch den Vorschlag einer „Neuen Atlantischen Charta“ des US-amerikanischen Außenministers Kissinger in den Mittelpunkt rückten, der neue Bilateralismus der Supermächte, ökonomische Probleme in Europa, die Ölpreiskrise, die die Rezession noch verschärfte, und vor allem das Unvermögen der Europäer, abgestimmt und „europäisch“ auf diese Herausforderungen zu reagieren, führten die Gemeinschaft in eine wahre „Existenzkrise“ (Wessels 1980: 70; vgl. dazu auch Middlemas 1995: 81 und Smith 2002: 86-87).

In solchen turbulenten Zeiten musste die Gemeinschaft ihre erste Erweiterung um die Staaten Großbritannien, Irland und Dänemark verdauen. Auch diese Herausforderung schmälerte einerseits die Chancen der Einberufung einer Regierungskonferenz, sie erhöhte andererseits

die Dringlichkeit, der Gemeinschaft eine Form von „consistent leadership“ (Urwin 1991: 181) zu geben. Und wieder war es der französische Staatspräsident, der deshalb die Initiative ergriffen hat. In einem Brief vom 31.10.1973 an seine Kollegen regte Georges Pompidou an, „nach genau festgelegten Regeln regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs allein abzuhalten, deren Zweck die Konfrontierung und Harmonisierung ihrer Haltungen im Rahmen der politischen Zusammenarbeit wäre“ (zitiert nach Wessels 1980: 71). Die „kleineren“ Mitgliedstaaten kritisierten diese Vorschläge, da sie bei einer Institutionalisierung solcher „Kamintreffen ohne Außenminister und ohne Kommission sowie ohne feste Tagesordnung und ohne Kommuniké“ (Wessels 1980: 72) einen Bedeutungsverlust der Gemeinschaftsinstitutionen befürchteten (Smith 2002: 88). Der chaotische Ablauf des Kopenhagener Gipfels im Dezember 1973 schien ihre Befürchtungen zu bestätigen. Gleichwohl konnte dieser Gipfel mit der Erklärung zur „Europäischen Identität“ ein wichtiges Dokument verabschieden, welches das politische Selbstverständnis der Gemeinschaft beschrieb und vor allem die Reformdebatte der nachfolgenden Jahre prägen sollte.⁹⁹

Insgesamt gelten die drei Gipfelkonferenzen nach 1969 jedoch als Beispiele für den Mangel an Effizienz und Effektivität europäischer Politik:

„Wesentliches Merkmal dieses Ansatzes war der Versuch der Regierungschefs, mit einer breitgefächerten, langfristig angelegten Programmatik die Europapolitik auf verschiedenen Sektoren voranzutreiben, ohne gleichzeitig die institutionellen Voraussetzungen zu vereinbaren oder sich selbst als Gremium im Alltagsgeschäft europäischer Politik zu engagieren“ (Wessels 1980: 79).

Einen wesentlichen Fortschritt zur Institutionalisierung des Europäischen Rates brachte dann der Gipfel in Paris im September 1974. Der neue französische Staatspräsident Giscard d'Estaing hatte ein Konzept für regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs vorgelegt, mit dem sich auch die zunächst skeptischen kleineren Staaten anfreunden konnten. Giscard d'Estaing sah eine wesentlich Funktion dieser Treffen darin, im „lauten Nachdenken darüber, wie man die gemeinschaftliche Maschinerie am besten in Gang“ halten könne (zitiert nach Wessels 1980: 111). Im Dezember 1974 trafen sich die Staats- und Regierungschefs erneut in Paris und beschlossen die enge Koordinierung der Zusammenarbeit und die Etablie-

⁹⁹ Die Erklärung über die „europäische Identität“ ist abgedruckt in Siegler (1977: 7-10).

rung des Europäischen Rates. Sie gaben in Paris zugleich das „Startzeichen zu einer ausgiebigen und intensiven Debatte über die Gestalt und die inhaltlichen Merkmale der künftigen Europäischen Union“ (Schneider 1977a: 23; vgl. auch Smith 2002: 88). Der belgische Premierminister Leo Tindemans wurde von seinen Kollegen beauftragt, vor Ende 1975 einen „zusammenfassenden Bericht vorzulegen“, in den die Berichte der Gemeinschaftsorgane und deren Vorschläge sowie die Ergebnisse der „Konsultationen, die er mit den Regierungen und den repräsentativen Kreisen der öffentlichen Meinung in der Gemeinschaft führen wird“, einfließen sollten (zitiert nach Schneider 1977a: 22). Dieses Verfahren, die Organe und (indirekt) auch die Positionen der Mitgliedstaaten und ihrer Öffentlichkeiten, zu sammeln, wurde, wie später zu zeigen sein wird, im Vorfeld der Regierungskonferenz 1996/97 wieder aufgegriffen.

Die Europäische Kommission, das Parlament, der Gerichtshof und auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss waren der Aufforderung der Staats- und Regierungschefs gefolgt und hatten jeweils eigene Berichte vorgelegt. Sogar der Politische Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung des Europarates hatte eine Stellungnahme eingebracht („Leynen-Bericht“), dazu kamen eine ganze Reihe von Studienberichten und Stellungnahmen von europapolitisch engagierten Gruppen und wissenschaftlichen Einrichtungen, von denen u.a. der auf Anregung des niederländischen Außenministers erarbeitete „Spienburg-Bericht“ hervorzuheben ist (Schneider 1977a: 23). Im Rahmen dieser „Tindemans-Mission“ hatte der belgische Premierminister nach eigenen Angaben auf seinen Reisen mit etwa 1.000 Personen Gespräche geführt und sich dabei mit ungefähr 200 Organisationen ausgetauscht – interessant ist dabei zu erwähnen, dass die Vorschläge der einzelnen Gruppen nur in Ausnahmefällen publiziert oder einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden sind (Schneider 1977a: 24). Da die einzelnen Vorstellungen und Ideen, die an Tindemans herangetragen worden sind, in zum Teil ganz unterschiedliche Richtungen gingen, war der im Dezember 1975 an die Staats- und Regierungschefs überreichte und im Januar 1976 an die Öffentlichkeit übermittelte Endbericht keine Synopse oder Synthese der gesammelten Positionen und Ideen, sondern eine eigenständige, von Tindemans allein zu verantwortende Konzeption (Schneider 1977a: 25).¹⁰⁰ Seine Vorschläge zielten im Kern auf eine Neuausrichtung der bisherigen, stark intergouvernemental geprägten Politik. Tindemans plädierte für einen neuen Ansatz der europäischen

¹⁰⁰ Der „Tindemans-Bericht“ ist vollständig dokumentiert in Schneider/Wessels (1977: 239-288).

Integration sowie für eine neue vertragliche Grundlage (Smith 2002: 88-89; Vandamme 1987).

Der belgische Premierminister hatte in seinem Anschreiben an die anderen Staats- und Regierungschefs deutlich gemacht, wie er die Lage einschätzte: „Die Krise in Europa ist [...] so tiefgreifend, dass wir zunächst das bisher Erreichte retten und hiervon ausgehend einen energischen Versuch machen müssen, einen bedeutenden Sprung nach vorn zu tun“ (Tindemans-Bericht 1977: 242). Der in sechs Kapitel unterteilte Bericht machte dazu eine Reihe von Vorschlägen, die ein „gemeinsames Leitbild für Europa“ (Kapitel 1), „Europa in der Welt“ (Kapitel 2), „Das wirtschaftliche und soziale Europa“ (Kapitel 3), „Das Europa der Bürger“ (Kapitel 4), „Die Stärkung der Institutionen“ (Kapitel 5) und „Allgemeine Schlußfolgerungen“ (Kapitel 6) betreffen. Tindemans legte mit Absicht keinen ausgearbeiteten „Bauplan“ für eine Reform der Europäischen Gemeinschaft vor, er erwähnte jedoch im Anschreiben, dass seiner Meinung nach Europa nur dann an Bedeutung gewinnen könne, wenn es „einen föderalistischen Weg“ (Tindemans-Bericht 1977: 242) einschläge. Die Europäische Union als Leitbild der Integration solle nicht als Endzustand verstanden werden, sondern als „neuer Abschnitt auf dem Weg zur Einigung Europas, die nur das Ergebnis eines kontinuierlichen Prozesses sein“ könne (Tindemans-Bericht 1977: 242). Die Union ist damit, wie die Integration insgesamt, als ein „Vorgang schrittweiser Verdichtung der bestehenden Gemeinschaft [...] zu einem politischen Gebilde von erweiterter Zuständigkeit und verbesserter Aktion“ (Sasse 1977: 194) zu verstehen.

Dieser „evolutionär-pragmatische Ansatz“ (Wessels 1977: 223) des Tindemans-Berichts orientierte sich an konkreten und pragmatischen Vorgaben: am Zusammenhang zwischen Aufgaben und institutionellen Kapazitäten, an der Anknüpfung am aktuellen institutionellen Unterbau, an der Ablehnung der intergouvernementalen Methode und der Festschreibung von vier Merkmalen, die die Arbeit der Organe auszeichnen soll. Dazu gehören Autorität, Leistungsvermögen, Legitimität und Kohärenz (Sasse 1977: 195). Die Einzelvorschläge, die aus diesen Prämissen abgeleitet werden, sollten die europäische Reformdebatte auf Jahrzehnte hinaus begleiten: Zu den Vorschlägen gehörten etwa das Modell der „differenzierten“ oder „phasenverschobenen Integration“ im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion – von Tindemans vorsichtig-neutral als „neuer Lösungsansatz“ beschrieben – sowie auch die Empfehlung, die rotierende Ratspräsidentschaft auf ein Jahr zu verlängern (vgl. dazu ausführlich

Vandamme 1978).¹⁰¹ Wenn auch die Vorschläge und Ideen des Berichts vielen Beobachtern nicht weit genug gingen (Kohler 1977), zeigen die mehrheitlich ablehnenden Reaktionen auf den Tindemans-Bericht aufseiten der Regierungen, wie politisch ambitioniert und ihrer Zeit voraus die Ideen und Konzepte im Tindemans-Bericht waren.¹⁰²

Jahrzehnte später schien erst schien die Zeit gekommen, diese Ideen aus der Schublade zu holen und aufzugreifen. Die Ende der 1970er Jahre mit dem Europäischen Währungssystem und dann die in Maastricht beschlossenen Regelungen zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion oder das Konzept des „Europas der Bürger“ sowie die im Rahmen der Amsterdamer Regierungskonferenz 1996/97 breit diskutierte Frage nach der Steigerung von Legitimität und Effizienz der Gemeinschaftspolitik waren in ihren Grundzügen im Tindemans-Bericht schon angelegt. Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, dass im Prozess der europäischen Integration häufig in der Vergangenheit gelegte Spuren und Pfadabhängigkeiten nachverfolgt werden müssen, um spätere Entscheidungen der Gemeinschaft angemessen einordnen zu können.¹⁰³

Die Staats- und Regierungschefs ignorierten den Bericht. Der französische Staatspräsident Giscard d'Estaing empfahl, den Tindemans-Bericht und seine Vorschläge ins Leere laufen zu lassen: „The heads of government asked their foreign ministers to consider the report; the foreign ministers asked their senior officials to do so; the senior officials reported on the report to their foreign ministers; the foreign ministers reported on the report's report to the European Council in The Hague on November 29 and 30, 1976; and the European Council let the matter drop“ (Dinan 2000: 455) Ähnlich auch der Vorschlag eines französischen Diplomaten, den Wolfgang Wessels (1977: 219) mit folgenden Worten zitiert: „Der Tindemans-Bericht muß begraben werden, aber das Begräbnis muß lang und blumenreich sein.“. Der „institutionelle Sprengstoff“ des Berichts war zum damaligen Zeitpunkt offensichtlich „zu groß“ (Weinstock 1980: 60), weshalb er zunächst „in der Schublade verschwand“ (Brunn 2002: 196).

¹⁰¹ Eine detaillierte Analyse der einzelnen Vorschläge findet sich in den Beiträgen in Schneider/Wessels (1977).

¹⁰² Zu den Reaktionen auf den Bericht insgesamt und zu seinen Vorschlägen einer „differenzierten Integration“ vgl. u.a. Wessels (1977) und Schutz (1999: 9-23).

¹⁰³ Andrew Moravcsik (1998) erwähnt in seiner Studie den Tindemans-Bericht mit keinem Wort.

Jacques Vandamme, der selber maßgeblich an der Erarbeitung des Berichts beteiligt war, nannte später drei Gründe für die geringe unmittelbare Wirkung des Berichts: Tindemans sei, anders als Spaak, allein verantwortlich gewesen für den Bericht und habe keinen direkten Draht und ständigen Kontakt zu den Regierungen gehabt; es habe zudem die Zeit gefehlt, um für seine Ideen und Vorstellungen in den europäischen Hauptstädten zu werben und schließlich habe dem Tindemans-Bericht die inhaltliche Kohärenz des Spaak-Berichts gefehlt. Die durchdachte Anlage des Reports der Spaak-Gruppe habe es erlaubt, auf der Grundlage dieser Vorschläge den kompletten EWG-Vertrag zu erarbeiten (Vandamme 1987: 166-167). Die genannten Gründe seien dafür verantwortlich, dass es zu keinem Zeitpunkt, neben den Gesprächen auf der Ebene der Außenminister, echte Verhandlungen über den Tindemans-Bericht gegeben habe (Vandamme 1987: 165).

Der Europäische Rat in Den Haag im November 1976 nahm den Tindemans-Bericht zur Kenntnis und bekundete – so die diplomatische Formel – „sehr großes Interesse“. Der Europäische Rat hob jedoch in seinen Schlussfolgerungen, wie das nachfolgende Zitat zeigt, ausdrücklich hervor, dass man zum jetzigen Zeitpunkt keine neue Regierungskonferenz starten und die bestehenden Verträge nicht ändern wolle: „European Union will be built progressively by consolidating and developing what has been achieved within the Community, with the existing Treaties forming a basis for new policies“ (zitiert nach Vandamme 1987: 170-171). Das Schicksal, das dem Bericht zunächst zukam, beschreibt Wolfgang Wessels (1977: 219) anhand eines Zitates eines französischen Diplomaten so: „Der Tindemans-Bericht muß begraben werden, aber das Begräbnis muß lang und blumenreich sein.“

Ein Grund dafür, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten zum damaligen Zeitpunkt keinen Anlauf zu einer Regierungskonferenz unternehmen wollten, war der Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Griechenland zur Jahresmitte 1976; dann folgten 1978 und 1979 der Auftakt der Gespräche mit Portugal und Spanien – alles Staaten also, die erst vor kurzem ihre autoritären Strukturen abgestreift hatten und deren politische und ökonomische Stabilität als ungesichert galt. Die Einladung an diese ehemaligen Diktaturen, nun Mitglied in der EG zu werden, wurde von vielen skeptisch gesehen (Dinan 1999: 82-84). Die neue Europäische Kommission unter ihrem Vorsitzenden Roy Jenkins konzentrierte sich auf die Vertiefung, was sich in ihrem Vorschlag, ein Europäisches Währungssystem (EWS) zu schaffen, spiegelte. Dieser Vorschlag wurde vom deutschen Bundeskanzler und französischen Staatspräsidenten auf dem Europäischen Rat von Bremen im Juni 1978 aufgegriffen. Helmut Schmidt und Valéry Gis-

card d'Estaing machten sich den EWS-Plan der Kommission zu eigen, so dass der Entwurf eine „deutliche französisch-deutsche Handschrift“ (Brunn 2002: 224) trug. Damit sollte jedoch aus Sicht der Protagonisten kein Projekt zur – im engeren Sinne – *politischen* Integration auf den Weg gebracht werden. Es ging vielmehr darum, durch neue Regeln und institutionelle Vereinbarungen ein höheres Maß an wirtschaftlicher und währungspolitischer Stabilität in Europa zu erreichen.¹⁰⁴ Die britische Regierung schloss sich diesem Projekt nicht an, da es den eigenen wirtschafts- und europapolitischen Vorstellungen „völlig zuwiderlief“ (Brunn 2002: 224).

Wenige Monate später kamen Fragen zur Reform des Gemeinschaftssystems dann doch auf die Agenda. Der Brüsseler Gipfel vom Dezember 1978 griff wieder auf das bewährte Verfahren der Einsetzung einer Gruppe von Experten zurück; er beauftragte Barend Biesheuvel (Niederlande), Robert Marjolin (Frankreich) und Edmund Dell (Großbritannien) als „Three Wise Men“, einen Bericht zum institutionellen Reformbedarf der Gemeinschaft zu erstellen.¹⁰⁵ Der breit angelegte Auftrag, mit dem die ehemaligen Politiker betraut wurden, lautete so: „Überlegungen anzustellen über Anpassung der Mechanismen und Verfahren der Organe anzustellen, die notwendig sind, um die reibungslose Arbeitsweise der Gemeinschaften unter Zugrundelegung und Wahrung der Verträge, einschließlich ihrer institutionellen Systeme, und Fortschritte in Richtung auf die Europäische Union zu gewährleisten“ (zitiert nach Weinstock 1980: 61). Das Ziel war also nicht die Vorlage einer umfassenden Blaupause für eine künftige Union, sondern es galt, konkrete Vorschläge auf der Basis der bestehenden Verträge für „system-immanente Verbesserungen im Sinne von Effizienzsteigerung“ zu erarbeiten (Weinstock 1980: 61).

Dass noch Ende der 1970er Jahre, wie zu Zeiten der Fouchet-Verhandlungen, ganz unterschiedliche Vorstellungen und Präferenzen existierten, wie eine Reform der Gemeinschaft an Haupt und Gliedern aussehen sollte, illustriert die Diskussion, die Giscard d'Estaing in seiner Funktion als Ratspräsident zum Jahresbeginn 1979 ausgelöst hatte. In einem Interview mit

¹⁰⁴ Vgl. Smith (2002: 90) sowie Brunn (2002: 221-227), Jenkins (1989), Ludlow (1982) Scharrer/Wessels (1983) und van Ypserle (1980).

¹⁰⁵ Die Zusammensetzung stellt einen typischen europäischen Kompromiss dar, weil er drei verschiedene integrationspolitische Richtungen repräsentiert: Biesheuvel war niederländischer Ministerpräsident und lange Jahre Landwirtschaftsminister in Den Haag, Dell war Handelsminister in London und Marjolin hatte das Amt des OECD-Generalsekretärs inne und war Vize-Präsident der Kommission zu Zeiten Hallsteins (Weinstock 1980: 61).

dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ machte der französische Staatspräsident deutlich, wo seiner Ansicht nach der größte Reformbedarf bestand: Die Kommission müsse in ihrer Initiativrolle eingeschränkt und auch verkleinert werden; die politischen Ambitionen des Europäischen Parlaments müssten eingehegt und der Rat müsse in seiner Rolle als Leitungsorgan gestärkt werden, etwa dadurch, dass den größeren Staaten eine größere Rolle zukomme. Dies erinnerte an den alten Vorschlag de Gaulles zur Errichtung eines Direktoriums (Brunn 2002: 205-206; Smith 2002: 90; Weinstock 1980). Ein Vorschlag, der dann im Rahmen der Amsterdamer Regierungskonferenz Mitte der 1990er Jahre wieder auftauchen sollte.

Trotz des knapp bemessenen Zeitplans gelang es der Gruppe der „Drei Weisen“, rechtzeitig zum Oktober 1979 den Staats- und Regierungschefs ihren mehr als 100 Seiten starken Bericht vorzulegen. Aber auch hier gab es – ähnlich wie beim Tindemans-Bericht – wieder keine Bereitschaft, die Vorschläge der „Weisen“ im Rahmen einer Regierungskonferenz zu beraten und die Verträge entsprechend zu ändern: „It was not a time for visionary thinking outside the limits set by France and West Germany“ (Middlemas 1995: 90). Der Vorschlag einer zweistufigen Ratspräsidentschaft, wonach die größeren Staaten doppelt solange an der Spitze des Rates gestanden hätten, wurde aus der ursprünglichen Fassung, die vor allem die französischen Vorstellungen widerspiegelte, gestrichen; er tauchte in der Endfassung nicht mehr auf. Dem Rat wurde zwar, gewissermaßen als Zugeständnis an Frankreich, eine zentrale Rolle bei der Steuerung der Gemeinschaft zugesprochen, an der sechsmonatigen Dauer von Präsidentschaften jedoch, an der vor allem die „kleineren“ Staaten festhalten wollten, sollte nicht gerüttelt werden (Middlemas 1995: 90; Smith 2002: 90). Trotz mancher Detailvorschläge, die später wieder aufgegriffen wurden, ereilte den Bericht der Drei Weisen das „Schicksal eines ‚benign neglect‘ seitens der Auftraggeber“ (Weinstock 1980: 60), den auch der Vedel-Bericht von 1972¹⁰⁶ und der Tindemans-Bericht erfuhren. Noch im Dezember 1980 wurde der Bericht der Drei Weisen als „a fertile seedbed of ideas and suggestions“ (zitiert nach Smith 2002: 90) verstanden – eine zutreffende Beobachtung, wie noch zu zeigen sein wird, weil auch hier die Saat mit zeitlicher Verzögerung aufgegangen ist.

Die Frage, welche Rolle das Europäische Parlament in der künftigen Union spielen sollte, hatte der Tindemans-Bericht bereits ausführlich diskutiert; die Direktwahl würde dem Parla-

¹⁰⁶ Bericht der ad hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, „Bericht Vedel“, Bulletin der EG-Kommission, Beilage 4/72, Brüssel.

ment, so der Bericht, „eine neue politische Autorität“ verleihen und dadurch „gleichzeitig die demokratische Legitimität des gesamten europäischen institutionellen Rahmens“ stärken (Tin-demans-Bericht 1977: 278). Im Bericht der Drei Weisen spielte diese Frage keine große Rolle. Aber mit den ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament 1979 war eine politische Lösung gefunden worden, mit der eine „neue Etappe westeuropäischer Integrationspolitik“ (Wessels 1979: 110; vgl. auch Hrbek 1979) eingeleitet worden war. Obwohl die Verträge Direktwahlen bereits vorsahen (Art. 138 EWG bzw. 108 Euratom-Vertrag), wurde seit der Ratifizierung der Römischen Verträge um eine Stärkung der Mitwirkungsrechte des Parlaments und um die Einführung von Direktwahlen zunächst vergeblich gerungen. Im Jahr 1960 legte die Versammlung dem Rat einen entsprechenden Entwurf vor, der aber von den Regierungen ignoriert worden war. Neun Jahre später riss dem Parlament jedoch „der Geduldsfaden“ (Brunn 2002: 209) und es drohte mit einer Untätigkeitsklage gegen den Rat. Aufgrund dieser Drohung beauftragten die Staats- und Regierungschefs in Den Haag im Dezember 1969 den Rat, diese Frage wenigstens „zu prüfen“. Erst durch die Einsetzung einer weiteren Expertengruppe unter Leitung des französischen Juristen Georges Vedel, die 1972 einen nach ihm benannten Bericht vorlegte, kam die Sache voran. Der Bericht ist eines der ersten Dokumente der Gemeinschaft, die sich mit dem „Demokratiedefizit“, also der im Vergleich zu nationalen Parlamenten geringeren Mitwirkungs- und Kontrollrechten des Europäischen Parlaments, auseinandersetzt. Der Vedel-Bericht schreibt, Direktwahlen könnten „sehr zur Demokratisierung der Gemeinschaftsordnung und damit zu ihrer Legitimierung beitragen“ und würden die politischen Parteien motivieren, sich „zu politischen Themen von europäischem Zuschnitt zu äußern“ (Vedel-Bericht 1972: 63). Es dauerte aber noch bis zum Ende des Jahrzehnts, bis zum ersten Mal die Abgeordneten im Europäischen Parlament durch Direktwahlen bestimmt wurden (vgl. dazu Brunn 2002: 207-214; Maurer 2002: 102-106; Corbett/Jacobs/Shackleton 2000). Das mit der Direktwahl politisch gestärkte Europäische Parlament wird sich, wie unten zu zeigen sein wird, dann auch in Stellung bringen als Ideengeber und Mitgestalter von Vertragsreformen (Basedahl 2000).

Zu Beginn der 1980er Jahre änderte sich der politische und internationale Kontext und mit der veränderten politischen Lage vergrößerten sich die Chancen für eine Regierungskonferenz. Nachdem im März 1979 das Europäische Währungssystem eingerichtet war, sahen sich mit dem zweiten Ölpreisschock zu Beginn der 1980er Jahre die mitgliedstaatlichen Regierungen und die Gemeinschaftsinstitutionen mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Auch außen-

politisch ergab sich mit dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan im Dezember 1979 für den Westen und die Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaft eine grundlegend neue Lage. Hinzu kamen die Debatte um einen Rabatt für Großbritannien, die die neugewählte Regierung unter Margaret Thatcher angestoßen hatte, und die wirtschaftliche und technologische Konkurrenz zu Japan und den USA, die zu diesem Zeitpunkt die Europäer mehr und mehr beschäftigte (Smith 2002: 91; Sandholtz/Zysman 1989). Nachdem die Versuche, dem ökonomischen und technologischen Vorsprung Japans und der USA durch unilaterale Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten zu begegnen, fehlgeschlagen waren, verstärkte sich der Druck auf die Europäische Gemeinschaft, hier durch gemeinsame Initiativen den Herausforderungen zu begegnen (Middlemas 1995: 93-95; Smith 2002: 92).

Eine politische Wende in Großbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland, die eine konservative bzw. christdemokratisch-liberale Regierung unter Margaret Thatcher und Helmut Kohl an die Macht brachten, öffneten, vor allem auf der britischen Insel, die Tür für eine weitgehende Deregulierung und Liberalisierung in Europa. Auch der Regierungswechsel in Frankreich zu Beginn des Jahrzehnts und der wirtschaftspolitische Schwenk François Mitterrands 1983 bereitete den Boden für eine abgestimmte Aktion zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften (Smith 2002: 93-95; Moravcsik 1998: 332). Damit konnten die „kleinliche(n) Streitereien“, die das „große Konzept“ vermischen ließen (Genscher 1995: 360), beendet werden. Diese Mischung aus externen und internen Herausforderungen bildete die Grundlage für die Befreiung der Gemeinschaft aus der sprichwörtlichen „Eurosclerose“.

Die Verdoppelung der Mitgliedstaaten im Zuge der Erweiterung um Griechenland 1981 und die für 1986 anvisierte Aufnahme der noch „jungen“ Demokratien Spanien und Portugal erhöhten den Druck, das Institutionensystem der Gemeinschaft im Zuge der Erweiterung anzupassen. Nach einer langen Vorgeschichte schien die Zeit nun reif geworden zu sein, das institutionelle System der Gemeinschaft zu reformieren: „The second and third wave of enlargements has tipped the balance down on the side of treaty reform“ (Smith 2002: 94). Nach all den Jahren, in denen die Regierungen der Mitgliedstaaten unterschiedliche und zum Teil gegenläufige europapolitische Ziele verfolgten, öffnete sich vor dem Hintergrund der neuen internationalen Rahmenbedingungen ein Gelegenheitsfenster für die Regierungen, die schon immer die Vertiefung der Gemeinschaft voranbringen wollten. Einen zusätzlichen Im-

puls in Richtung Konstitutionalisierung der Gemeinschaft gab der Europäische Gerichtshof 1979 mit seinem historischen „Cassis de Dijon“-Urteil.¹⁰⁷ Mit dem Verbot, den freien Warenverkehr aufgrund unterschiedlicher Produktstandards in den Mitgliedstaaten zu behindern, ebnete der EuGH den Weg zum Binnenmarkt.¹⁰⁸

Aber erst die „Interpretation“ des Urteils durch die Europäische Kommission in einer Mitteilung an die Mitgliedstaaten¹⁰⁹ hat dem EuGH-Urteil die nötige Dynamik verschafft: Durch die Festschreibung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von Produkt- und Produktionsstandards, die die aufwendige und sehr langwierige Harmonisierung und Festsetzung gemeinsamer Standards ersetzen sollte, hat die Kommission die Vorlage des Gerichtshofes gekonnt verwandelt und damit den Grundstein für die Umsetzung des wichtigsten Projektes der Gemeinschaft der 1980er Jahre gelegt.¹¹⁰ In dem 1985 von der Kommission vorgelegten Binnenmarkt-Weißbuch¹¹¹ schaffte dieser „neue Ansatz“ den endgültigen Durchbruch als eigenständiges „Rationalitätskriterium“ der Gemeinschaftspolitik. In der „Effizienz marktwirtschaftlicher Austauschprozesse innerhalb eines großen Binnenmarktes“ sieht der Soziologe Rainer Lepsius (1991: 38) das „dominierende Rationalitätskriterium“ der Gemeinschaft, das andere, konkurrierende Rationalitätskriterien wie soziale Verteilungsgerechtigkeit, kulturelle Selbständigkeit und politische Partizipation verdrängte und damit den „Marktbürger“ in den Mittelpunkt europäischer Politik stellte (Lepsius 1991: 38-39).

3.5.1 Erste konkrete Anläufe zur Regierungskonferenz von 1985

Ich hatte oben bereits erwähnt, dass die Ideen und institutionellen Vorschläge, wie sie in den Berichten und Initiativen der 1970er Jahre entwickelt wurden, zum Teil nun wieder aufgegriffen wurden. Aber nicht aus dem Kreis der Staats- und Regierungschefs kamen die wesentlichen Impulse für neue Initiativen zur Beendigung der „Eurosklерose“. Die „Genscher-Colombo-Initiative“ schuf zum Beispiel die Grundlage für eine enge Abstimmung zwischen

¹⁰⁷ Rs. 120/78, (REWE), Slg. 1979, S. 649.

¹⁰⁸ Vgl. dazu stellvertretend Alter/Meunier-Aitsahalia (1994), Armstrong/Bulmer (1998: 149-151), Dehousse (1998: 84-88), Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil (1993: 296-298).

¹⁰⁹ ABl. C 256/1980, S. 2.

¹¹⁰ Die Kritik Moravcsiks (1998: 353-356), das *Cassis de Dijon*-Urteil würde in seiner Bedeutung überschätzt, überzeugt nicht; seine Behauptung, es seien die Mitgliedstaaten selber gewesen, die das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung unterstützt hätten, weshalb es des „ideellen Angebots“ („focal point“) von EuGH und Kommission und ihrer Initiative („entrepreneurship“) nicht bedurft hätte, verkennt zum einen die Verweigerung einzelner Mitgliedstaaten, dieses Prinzip anzuerkennen und zum anderen die Rolle von Ideen im europäischen Integrationsprozeß (zur Kritik an Moravcsik in diesen Punkten vgl. stellvertretend Middlemas 1995: 92-93 und Wincott 1995).

¹¹¹ Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Luxemburg 1985.

Deutschland und Italien – also den beiden Staaten, die sich traditionell für die Vertiefung der Integration einsetzten –, die bei künftigen Reformen eine Rolle spielen sollte. Der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher und Parteivorsitzende der FDP nutzte seine jährliche Rede auf dem Stuttgarter „Drei-Königstreffen“ der baden-württembergischen Liberalen am 6. Januar 1981, um für eine „weitere Anstrengung für die Konstituierung einer Europäischen Union“ (Genscher 1995: 362) zu werben. Da diese Veranstaltung jedes Jahr auf überregionales Medieninteresse stieß, konnte Genscher davon ausgehen, dass seine europapolitischen Ideen auch im europäischen Ausland beachtet werden. Vor allem in Italien fielen Genschers Vorschläge „auf fruchtbaren Boden“ (Genscher 1995: 362).

Die Kooperation mit dem italienischen Außenminister Emilio Colombo führte zur „Feierlichen Deklaration“ von Stuttgart, sie wurde in den Folgemonaten intensiviert und konkretisiert. Das zentrale Ziel dieser – anstelle eines förmlichen Vertrags nur als „Europäische Akte“ bezeichneten Initiative war es, angesichts der praktischen Probleme der Gemeinschaft „eine Stütze zur Stabilisierung und zur nach vorn gerichteten Orientierung“ (Hrbek 1982: 12) zu geben. Im Kern ging es darum, politikfeldspezifische und konstitutionelle Vorschläge zu kombinieren und im Rahmen einer geplanten Vertragsreform festzuschreiben. Dazu gehörten vor allem die Stärkung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, u.a. durch eine Verpflichtung der EPZ auf Werte wie Demokratie und Menschenrechte, die als Maßstab der europäischen Außenpolitik gelten sollten. Darüber hinaus zielten die Vorschläge der beiden Außenminister auf eine engere Zusammenarbeit in justiziellen Fragen, um „das gemeinsame europäische Rechtsbewußtsein zu stärken und die Rechtsunion zu schaffen“, sie richteten sich auf die Bekämpfung „der grenzüberschreitenden Kriminalität“ sowie eine engere Kooperation in kulturellen Fragen und schließlich sollte – dieser Punkt wurde auf Anregung der italienischen Regierung eingefügt – die Zusammenarbeit in Wirtschafts- und Währungsfragen intensiviert werden. In institutioneller Hinsicht sollten die Veto-Möglichkeiten im Rat abgebaut und die Mitwirkung des Europäischen Parlaments bei der Ernennung des Präsidenten der Kommission festgeschrieben werden (Zitate nach Hrbek 1982: 13; vgl. dazu auch Genscher 1995: 364; Bonvincini 1987). Zusammengenommen kann die „Feierliche Erklärung“ auf dem Stuttgarter Gipfel im Juni 1983 als eine weitere „Etappe auf dem Weg zu einem Vereinten Europa“ (Stabreit 1983) verstanden werden.

Da es aber keinen Konsens im Kreis der Mitgliedstaaten darüber gab, einen neuen „Vertrag“ zu beschließen, sollten die Vorschläge, wie erwähnt, im Rahmen einer harmlos klingenden „Europäischen Akte“ beschlossen werden. Die begriffliche Nähe zur politisch unverbindlichen KSZE-Schlussakte von 1975 war gewollt und sollte Befürchtungen vor politisch weitreichenden Ambitionen zerstreuen (Hrbek 1982: 12; Smith 2002: 96). Um diesem Prozess ein dynamisches Element einzupflanzen, wurde in der „Feierlichen Erklärung“ ein Passus aufgenommen, der es den Staats- und Regierungschefs erlaubt, nach fünf Jahren die bis dahin erreichten Fortschritte zu prüfen und gegebenenfalls das Erreichte in einem Vertrag festzuschreiben (Bonvincini 1987: 186). Auch hier kam, wie schon in der Vergangenheit, ein „Muster“ europäischer Verfassungspolitik zum Tragen, das im Vertrag von Maastricht wieder aufgegriffen werden sollte. Die Festschreibung einer Revisionsklausel im Vertrag verhindert, dass institutionelle Fragen, wie in der Vergangenheit häufig geschehen, auf die lange Bank geschoben werden. Mit der Genscher-Colombo-Initiative war, nach den Worten des deutschen Außenministers eine „Rakete (...) gezündet“ (Genscher 1995: 362) worden, die aber erst dann ihre Wirkung voll entfalten konnte, als andere Probleme wie der EG-Haushalt, die Agrar- und Strukturpolitik gelöst waren.

Nachdem auf dem Europäischen Gipfel von Fontainebleau im Juni 1984 das Problem des britischen Finanzrabatts, die wie ein „Damoklesschwert“ (Bonvincini 1987: 186) über der Reformdebatte hing, gelöst werden konnte, indem man sich dazu verpflichtete, die Ausgaben im Agrarbereich zu kürzen und die „Eigenmittel“ progressiv anzuheben, wurde der Weg frei, sich den institutionellen Fragen und Reformen zuzuwenden (Smith 2002: 96). Wieder griffen die Staats- und Regierungschefs auf das bewährte Mittel zurück, Ausschüsse zur Vorbereitung der Regierungsverhandlungen einzusetzen. Insgesamt zwei Komitees wurden im Vorfeld eingerichtet. Ein Ausschuss sollte sich unter dem Vorsitz des ehemaligen irischen Außenminister James Dooge nach dem Vorbild des Spaak-Komitees mit institutionellen Fragen auseinandersetzen, der zweite sollte, an die Vorschläge des Tindemans-Berichtes anknüpfend, unter Leitung des italienischen Politikers Pietro Adonnino Ideen zur Stärkung eines „Europas der Bürger“ entwickeln. Wenn auch der Adonnino-Ausschuss eine Reihe von konkreten Vorschlägen, wie etwa den Abbau von Grenzkontrollen entwickelte, um die Gemeinschaft im Alltag der Europäer erkennbar und sie dadurch „bürgernäher“ zu machen, war es vor allem der Dooge-Ausschuss, der die künftige Reformdebatte dann bestimmen sollte. Er zielte mit seiner Arbeit auf die Einrichtung einer konstitutionellen Regierungskonferenz und forderte

eine solche in seinem Schlussbericht dann auch explizit (Bonvincini 1987; Smith 2002: 96-97). Auch wenn persönliche Repräsentanten der Regierungen in diesen Ausschuss entsandt wurden, kann er nicht als Regierungskonferenz im engeren Sinne, sondern als „einflussreiche Komponente des Vor-Verhandlungsprozesses“ (Smith 2002: 97; Übersetzung durch MGH) beschrieben werden.

Die Genscher-Colombo-Initiative und die sich daraus entwickelnden Reformschritte waren indes nicht die einzigen politischen Vorstöße in der ersten Hälfte der 1980er Jahre, die eine neuerliche „relance européenne“ hervorbrachten (Hrbek 1982). Dazu gehörten auch Vorschläge der Europäischen Kommission zur Reform des Finanzsystems („Mandats-Bericht“), die auch institutionelle Empfehlungen beinhalteten; ebenso zu nennen sind die Pläne des britischen Staatssekretärs Lord Carrington zur Stärkung der EPZ und des europäischen Krisenmanagements („London Report“), das Memorandum der französischen Regierung vom Oktober 1982 zur Stärkung der sozialen Dimension und der wirtschaftspolitischen Erneuerung und schließlich die im Europäischen Parlament um den italienischen Abgeordneten Altiero Spinelli versammelten Parlamentarier, die als „Club Crocodile“ einen Verfassungsentwurf für die Gemeinschaft vorbereiteten.¹¹² Das durch die erste Direktwahl von 1979 gestärkte Parlament sah sich berufen, die Gemeinschaft in Richtung einer Europäischen Union mit einer föderal ausgerichteten Verfassungsordnung zu entwickeln (Bonvincini 1987: 174-175; Hrbek 1982). Wenn auch die Spinelli-Initiative zunächst politisch chancenlos erschien, war sie insofern bedeutend, als diese Verfassungsideen als Gegenmodell zur bisherigen Reformdiskussion gelesen werden konnten. Sie waren visionär, denn ihr Ziel war „nicht weniger als die Umfunktionierung des Europäischen Parlaments in eine Konstituante“ (Hrbek 1982: 15). Da auch Genscher und Colombo ihre Europa-Initiative in engem Kontakt und in Absprache mit dem Europäischen Parlament entwickelten – ein neues Verfahren und insofern in der Tat „eine kleine Revolution“ (Genscher 1995: 364) – konnte die Spinelli-Gruppe mit politischer Unterstützung bei mindestens zwei großen Mitgliedstaaten rechnen.

Am Jahresende 1981 wurde aus dem inoffiziellen „Club Crocodile“ der „Institutionelle Ausschuss“ des Europäischen Parlaments, der dann 1984 seinen Verfassungsentwurf vorlegte. Zu den Zielen des Entwurfs gehörten die Profilbildung der Gemeinschaft als internationaler

¹¹² Der Name der Gruppe geht zurück auf das Straßburger Restaurant „Au Crocodile“, in dem sich die Abgeordneten getroffen haben.

Akteur durch die Stärkung der außenpolitischen Kompetenzen, aber auch eine nach innen gerichtete Stärkung des Parlaments im Gemeinschaftssystem. Indem das EP eine eindeutig „europäische“ Perspektive aufzeigte, bildete es einen Kontrapunkt zu den in den letzten Jahren sich herausbildenden intergouvernementalen Seiten der Gemeinschaft. Der am 14. Februar 1984 vorgelegte „Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union“ wurde von Beobachtern zu Recht als „eindrucksvolles Manifest des politischen Willens [gewertet], die Europäische Gemeinschaft weiterzuentwickeln zur Europäischen Union“ (Wessels 1986: 15).¹¹³ Der Entwurf bot eine Reihe von innovativen Vorschlägen, die erst Jahre später dann tatsächlich Eingang gefunden haben in den regierungsamtlichen Europadiskurs und später auch im Primärrecht verankert wurden. Zu diesen Innovationen gehörten etwa die Idee einer „abgestuften Integration“ nach Art. 35, die Einführung des Subsidiaritätsprinzips (Präambel, Artikel 12) und die Möglichkeit, Sanktionen gegen Mitgliedstaaten zu verhängen (Art. 44 des Entwurfs). Vor allem die Vorschläge zum Verfahren fanden besondere Beachtung (Wessels 1986: 43): Das Europäische Parlament hatte die Idee, den Verfassungsentwurf direkt, also unter Umgehung der mitgliedstaatlichen Regierungen, den nationalen Parlamenten zur Ratifizierung vorzulegen. Diese „Bypass“-Strategie beschrieb ein Beobachter als „kühnen Schritt der Verfassungsneuschöpfung“ (Schwarze 1984: 48).

Für die Lösung vieler Probleme der Gemeinschaft, die sich Mitte der 1980er Jahre aufgetürmt hatten, brachte der Verfassungsentwurf des Parlaments wichtige Anstöße und konkrete Vorschläge – wengleich die meisten Ideen zum damaligen Zeitpunkt als utopisch erscheinen mussten und keine Chancen hatten, realisiert zu werden.¹¹⁴ Der Vertragsentwurf brachte durch die Zusammenlegung der Europäischen Gemeinschaften, des Europäischen Rates und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit sowie mit der Idee einer Unionsbürgerschaft mehr Transparenz im Entscheidungssystem der Gemeinschaft bzw. eine Stärkung der „europäischen“ Demokratie. Der Vorschlag, häufiger im Rat mit Mehrheit zu entscheiden und die Idee einer „Art Zwei-Kammer-Gesetzgebung zwischen Parlament und Rat“ (Garthe 1989: 93) sowie die Möglichkeit einer „abgestuften Integration“ bei Blockaden hätte zudem die Entscheidungs- und Problemlösungsfähigkeit der Gemeinschaft erhöht. Darüber hinaus sollte die

¹¹³ Der Text des Verfassungsentwurfs (ABl. EG, C 77 vom 19.03.1984, S. 77 ff.) ist u.a. dokumentiert in Schwarze/Bieber (1984: 317-357); vgl. ausführlich dazu Garthe (1989).

¹¹⁴ Eine ausführliche Kommentierung und Diskussion des 1984er Verfassungs-Entwurfs des Europäischen Parlaments findet sich u.a. in Capotorti/Hilf/Jacobs/Jacquè (1986), Garthe (1989), Nickel (1985), Pernice (1984), Schmuck (1987) und Wessels (1984) sowie im Sonderheft der Zeitschrift „integration“ (1/1984).

demokratische Legitimation der Gemeinschaft durch die vorgeschlagene umfassende Parlamentarisierung und die Reduzierung der Abhängigkeit der Organe von politischer Einflussnahme durch die mitgliedstaatlichen Regierungen verbessert werden. Mit der Bindung der Union auf „Grundsätze der pluralistischen Demokratie“ (Präambel des Entwurfs) hätte sich die Gemeinschaft zur Behebung des „Demokratiedefizits“ verpflichtet oder dieses Thema wenigstens angesprochen (Garthe 1989: 91-97).

Wenngleich der EP-Verfassungsentwurf die Verhandlungen der kommenden Regierungskonferenz nicht unmittelbar prägen konnte, kam der Vorlage – auch wie bei anderen Reformberichten – in den „konkreten Verhandlungen eine wesentliche Bedeutung als Orientierungs- und Kristallisationspunkt zu“ (Wessels 1986: 40).

Neben dem Parlament war es vor allem die Europäische Kommission unter ihrem neuen Präsidenten, die in der Reformdebatte mit eigenen Initiativen Akzente setzen konnte. Im Januar 1985 rief Jacques Delors vor dem Europäischen Parlament dazu auf, den Binnenmarkt innerhalb eines realistischen Zeitraums bis zum Jahresende 1992, also bis zum Ende von zwei vierjährigen Amtsperioden der Kommission, zu vollenden (Moravcsik 1998: 362; Smith 2002: 99). Die technischen Vorbereitungen für dieses Mega-Projekt liefen zu diesem Zeitpunkt in den entsprechenden Generaldirektionen unter der Federführung des zuständigen britischen Kommissars Arthur Cockfield bereits auf Hochtouren (Ross 1995: 29-39) und erreichten mit der Veröffentlichung des Binnenmarkt-Weißbuches im Juni 1985 einen ersten Höhepunkt. Delors war es gelungen, der politisch orientierungslosen Kommission mit seinem Vorstoß „neues Selbstvertrauen“ einzuflößen und mit „einem Feuerwerk von Ideen“ eine besondere Form von „political leadership“ (Drake 1995) zu demonstrieren, so dass „manchen Hören und Sehen verging“ (Brunn 2002: 239). Als es der Kommission dann gelungen war, führende Industriezweige und die Spitzenmanager wichtiger europäischer Unternehmen von den Herren Hanon (Renault) bis Merkle (Bosch) auch wirtschaftliche Entscheidungsträger, die im „European Round Table“ (ERT) versammelt sind, für dieses Projekt zu gewinnen, öffnete sich nach vielen Jahren der Krise und des *Stop and go*-Prozesses eine Chance und ein „Gelegenheitsfenster“ für einen neuen Reformanlauf (Corbey 1995; Sandholtz/Zysman 1989; Middlemas 1995: 138-142).

Einzelne Berichte, wie die im Januar 1985 von Wisse Dekker (Philips) vorgelegte „Agenda for Action“, oder ähnlich argumentierende Papiere von großen Automobilproduzenten wie Fiat und Ford Europa sowie die Papiere des europäischen Unternehmerverbandes UNICE oder auch die Rundreise Delors‘ zu den Hauptstädten der Mitgliedstaaten zur Vorbereitung des Weißbuches haben wesentlich dazu beigetragen, die politische Stimmung zu wenden und den Boden zu bereiten für ein großes europäisches Projekt. Damit wurde ein sich selbst verstärkenden Prozess angestoßen (Corbey 1995; Green Cowles 1995; Middlemas 1995: 139; Smith 2002: 99). Der Binnenmarkt war eine von mehreren „großen Ideen“, die Delors verfolgte (vgl. Ross 1995). Die Wahl auf die Binnenmarkt-Idee wurde aus ganz pragmatischen Gründen getroffen. Einem neuen Vorstoß zur Errichtung einer Politischen Union oder Währungsintegration fehlte die breite Unterstützung im Kreis der europäischen Regierungen, das Thema „Binnenmarkt“ würde im Vergleich dazu den geringsten Widerstand hervorrufen; hier konnte die Kommission auch auf eigene Vorarbeiten zurückgreifen, was angesichts des knapp bemessenen Zeitraums für die Umsetzung des Projektes ein zusätzliches, ganz pragmatisches Argument war (Smith 2002: 105).

Der Binnenmarkt sollte nach den Plänen von Kommissionspräsident Delors in einer Art „Gewaltaktion“ (Brunn 2002: 240) durch die im Weißbuch haarklein beschriebenen Einzelmaßnahmen innerhalb des anvisierten Zeitraums von sieben Jahren umgesetzt werden. In einer Rede vor dem Europäischen Parlament im März 1985 hatte Delors die ungenutzten Chancen des Binnenmarktes betont sein ökonomisches Projekt als politische *Win-win*-Situation beschrieben:

„Es gilt inzwischen als feststehende Tatsache, dass die Abschottung des Gemeinsamen Marktes eine der Hauptursachen der geschwächten Dynamik der europäischen Wirtschaft ist, weil sie zu unproduktiven Belastungen führt, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie verteuern („Kosten des Nicht-Europas“¹¹⁵) und weil sie die europäischen Unternehmen daran hindern, die Dimension des großräumigen Binnenmarktes von 320 Millionen Einwohnern, der nach der Erweiterung um Spanien und Portugal ein echter gemeinsamer Markt wäre, voll zu nutzen“ (zitiert nach Brunn 2002: 383-384).

¹¹⁵ Die Idee, die „Kosten des Nicht-Europa“ zu beziffern, spielte Jahre später für den Cecchini-Bericht, der Ende März 1988 veröffentlicht wurde, eine zentrale Rolle für die Legitimation des Binnenmarktprojektes. Die von dem Ökonomen Paolo Cecchini vorgelegte Studie prognostizierte ein starkes Wirtschaftswachstum durch den Wegfall der Binnengrenzen.

Nachdem das Feld von der Kommission gut bestellt war, hatten die Staats- und Regierungschefs nun zu entscheiden, ob und wenn ja wie im Rahmen einer Regierungskonferenz mit den Vorschlägen und Ideen, die die Kommission bzw. die von den Regierungen selbst eingesetzten Ausschüsse vorgelegt hatten, umzugehen sei. Im Dezember 1984 hatte der auf dem Europäischen Gipfel in Fontainebleau im Juni desselben Jahres eingesetzte „Dooge-Ausschuss“ einen Zwischenbericht vorgelegt, in dem drei zentrale Zielsetzungen genannt sind: ein „homogener interner Wirtschaftsraum“, die „Förderung der gemeinsamen kulturellen Werte“ und das „Streben nach außenpolitischer Identität“. Die erste Forderung schloss ausdrücklich die Schaffung eines Binnenmarktes mit ein und außerdem die Verwirklichung eines Europäischen Währungssystems durch eine „engere Koordinierung der Wirtschafts-, Haushalts- und Währungspolitiken mit dem Ziel einer echten Konvergenz“. Die zweite Zielsetzung, die Förderung der gemeinsamen Werte, sollte durch eine Stärkung des Umweltschutzes, die Verwirklichung eines europäischen Sozialraumes und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der audiovisuellen Kommunikation erreicht werden. Eine „außenpolitische Identität“ sollte durch die „Ausarbeitung und Durchführung einer gemeinsamen Außenpolitik“ und durch eine Stärkung der EPZ-Strukturen geschaffen werden, so dass – so die Überzeugung des Ausschusses – „mit einer Stimme gesprochen“ werden könne (zitiert nach Hrbek 1985: 4-5). Auch der Verteidigungsbereich wurde angesprochen, in dem – unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nicht alle Staaten Mitglied der NATO und der WEU und nur zwei Staaten im Besitz von Nuklearwaffen sind – die verteidigungspolitische Zusammenarbeit langfristig gestärkt werden solle. Die Reformvorschläge, die das Institutionensystem der Gemeinschaft betreffen, sollten sich, so der Zwischenbericht, auf Reformen der Beschlussfassung im Rat, die Stärkung der Rolle der Kommission und des Europäischen Parlaments als „Garant für den demokratischen Charakter des Europäischen Systems“ konzentrieren (zitiert nach Hrbek 1985: 6). Abschließend schlägt der Bericht die Einberufung einer Regierungskonferenz vor, die – hier wird explizit auf die politische Bedeutung des Spinelli-Entwurfs verwiesen – sich „von dem Geist und der Methodik des vom Europäischen Parlament verabschiedeten Vertragsentwurfs inspirieren lassen“ solle; denn allein der Beschluss der Staats- und Regierungschefs, eine solche Konferenz einzuberufen, hätte „schon sehr großen symbolischen Wert“ (zitiert nach Hrbek 1985: 6-7).

Der Zwischenbericht wird von Beobachtern als „bemerkenswertes Dokument“ (Hrbek 1985: 7-8) beschrieben; es offenbarte in aller Deutlichkeit, wo die Konflikt- und Konsenslinien

innerhalb der Gemeinschaft liegen. Im Unterschied zum Tindemans-Bericht zeigte sich zum Jahresende 1984 im Kreise der mitgliedstaatlichen Regierungen jedoch eine größere Bereitschaft erkennbar, institutionelle Reformen und „Verfassungs“-Themen anzupacken. Bemerkenswert ist in dieser Hinsicht, dass der Zwischenbericht des Dooge-Ausschusses, der ja das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Repräsentanten der mitgliedstaatlichen Regierungen war, überhaupt veröffentlicht wurde. Denn damit wurden „für jedermann sichtbar [...] Positionen bezogen“ (Hrbek 1985: 8), die auch die nachfolgenden „echten“ Verhandlungen prägen würden – ein Vorgehen, das sich bei künftigen Regierungskonferenzen, etwa bei den Berichten der „Reflexionsgruppe“ der Amsterdamer Konferenz, wiederholen sollte.

Der Abschlussbericht des Dooge-Ausschusses schrieb die im Zwischenbericht formulierten Vorschläge weitgehend fort. Damit war schon vor der Aufnahme der Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz klar, dass sich drei Lager gegenüberstehen würden: (1) Die sechs Gründerstaaten von EGKS, EWG und Euratom, die für einen neuen Vertrag plädierten, der institutionelle Reformen und neue Kompetenzen für die Gemeinschaft beinhalten würden; diese erste Gruppe schloss sich den weiterreichenden Vorschlägen des EP-Entwurfs jedoch nicht in vollem Umfang an; (2) Irland, das aufgrund seiner Neutralität eine sicherheitspolitische oder gar militärische Integration ablehnte, sich ansonsten mit den Vorstellungen der sechs Gründerstaaten anfreunden konnte und schließlich (3) Großbritannien, Griechenland und Dänemark, die einer Ausweitung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft prinzipiell offen gegenüberstanden, die aber eine Ausweitung des Handlungsradius der Gemeinschaft nicht im Rahmen einer Änderung des Primärrechts festschreiben wollten (Schmuck 1985: 62).

Der zweite auf dem Gipfel in Fontainebleau im Juni 1984 eingesetzte Ad hoc-Ausschuss, der unter der Leitung des italienischen Europaabgeordneten Pietro Adonnino Vorschläge zum Thema „Europa der Bürger“ erarbeiten sollte, legte ebenfalls zum Mailänder Gipfel im Juni 1985 seinen Abschlussbericht vor. Zum Gipfel in Dublin im Dezember 1984 konnte er im Unterschied zum Dooge-Ausschuss keinen Zwischenbericht vorlegen, sondern nur „eine unstrukturierte und nicht gewichtete Stoffsammlung“ (Janssen 1985: 166). Dieser Ausschuss zum „Europa der Bürger“ war eingesetzt worden vor dem Hintergrund der Erfahrungen der zweiten Direktwahlen zum Europäischen Parlament. Diese Wahlen waren gekennzeichnet durch eine unerwartet niedrige Wahlbeteiligung von im Durchschnitt 64 Prozent und einen in manchen Ländern ausschließlich von nationalen Themen geprägten Wahlkampf (Hrbek 1984). Deshalb sollte der Ausschuss Vorschläge erarbeiten, um den Bürgerinnen und Bürgern Euro-

pas ganz konkrete und unmittelbar erfahrbare Vorteile der Gemeinschaft vor Augen zu führen und den Nutzen der Integration sichtbar zu machen (vgl. zum Folgenden Janssen 1985).

Der für den Europäischen Rat in Mailand vorbereitete Abschlussbericht hat – seinem Auftrag gemäß – eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die das Repertoire an Ideen und Vorschlägen zur Verbesserung der Legitimation der Gemeinschaft um einige wichtige Punkte ergänzt hat, ohne dass sie von den Staats- und Regierungschefs unmittelbar aufgegriffen wurden. Zu diesen Vorschlägen gehören u.a. die „besonderen Bürgerrechte“, wie beispielsweise ein einheitliches Wahlrecht zu den Wahlen des Europäischen Parlaments und das Wahlrecht auf lokaler Ebene für alle Gemeinschaftsbürger sowie die Institution eines Petitionsrechts und eines Ombudsmanns auf Gemeinschaftsebene. Im Kapitel „Kultur und Kommunikation“ wurde die Einrichtung einer „Europäischen Kulturstadt“ und eines europäischen Fernsehkanals vorgeschlagen sowie die Förderung von europäischen Koproduktionen in den Bereichen Film und Fernsehen. Ergänzt wurden diese Empfehlungen um Anregungen, den Jugendaustausch, den Sprachenunterricht, die Hochschulkooperation und den Sport als Massenphänomen europäisch zu fördern und zu unterstützen. Im abschließenden Kapitel wurden Vorschläge zur „Stärkung des Images und der Identität“ der Gemeinschaft präsentiert. Dazu zählten die Mitglieder des Adonnino-Ausschusses zum Beispiel die Einführung einer Europaflagge oder einer europäischen Hymne (Beethovens „Ode an die Freude“).

Die Anbindung des Adonnino-Ausschusses an die Regierungen war, im Unterschied zum Dooge-Komitee, nur lose organisiert, und die Zusammensetzung der Gruppe war sehr heterogen: „Der Diplomat fand sich neben dem Politiker und dem hohen Beamten“ (Janssen 1985: 172).¹¹⁶ Zudem waren die personellen Ressourcen zur Unterstützung der Arbeit des Ausschusses sehr begrenzt: Kein eigener Expertenstab stand dem Adonnino-Ausschuss zur Verfügung, sondern jeweils nur ein Mitarbeiter. Die Folge war, dass die Mitglieder sich aus pragmatischen Gründen an den Vorarbeiten der Gemeinschaftsorgane orientierten, sich bei den „unerledigten Themen bei der EG-Kommission“ (Janssen 1985: 172) bedienten und in zahlreichen Kontakten mit anderen Einrichtungen wie den Ausschüssen des Europäischen

¹¹⁶ Die Mitglieder des Ausschusses waren: Pietro Adonnino (Italien), T. Mailand Christensen (Dänemark), Max Gallo (Frankreich), Albert Hansen (Luxemburg), Yanno Kranidiotis (Griechenland), Hans Neusel (Deutschland), Eamon O'Tuathail (Irland), Carlo Ripa di Meana (Kommission), Prosper Thysbaert (Belgien), Edmund Wellenstein (Niederlande) und David Williamson (Großbritannien); vgl. Janssen (1985: 173).

Parlaments, in Gesprächen mit Vertretern des Wirtschafts- und Sozialausschusses oder auch mit privaten Organisationen Ideen zusammentragen und dann als ihre eigenen Vorschläge in den Abschlussbericht aufnehmen (Janssen 1985: 172). Dieses Vorgehen erinnerte also an die Methode, die Leo Tindemans damals verfolgte, als er viele Gespräche mit ganz unterschiedlichen Gruppen führte und diese dann in seinen Bericht integrierte.

Mit dem Bericht des Adonnino-Ausschusses, der zunächst ganz im Schatten des Berichts des Dooge-Ausschusses stand, lag dem Europäischen Rat in Mailand mit dem Vertragsentwurf des EP, den Vorschlägen zur Reform des Europäischen Währungssystems EWS, dem Weißbuch zum Binnenmarkt und den Vorschlägen zur Schaffung einer Technologiegemeinschaft vonseiten der Kommission, Deutschlands und Frankreichs („EUREKA“)¹¹⁷ ein ganzer Strauß von Reformvorschlägen auf dem Tisch, so dass der Erwartungsdruck auf die Staats- und Regierungschefs, aus diesem Pool an Ideen und Vorschlägen möglichst viel aufzugreifen, entsprechend hoch war (Schmuck/Wessels 1985: 97).

Neben den beiden Ausschüssen, die die Agenda des Mailänder Gipfels bestimmten, waren es aber vor allem die Kommission unter Führung ihres Präsidenten Delors, die in dieser Phase der allgemeinen Unsicherheit und Uneinigkeit im Kreis der Regierungen durch ganz konkrete und detaillierte Vorschläge der bisherigen Politik des „Durchwurstelns“ ein Ende bereitete. Mit dem Binnenmarkt-Weißbuch legte die Kommission einen klaren Fahrplan vor, der ca. 300 Einzelmaßnahmen auflistete, die umgesetzt werden mussten, um einen echten Binnenmarkt zu schaffen. Der zuständige Kommissar Arthur Cockfield verschickte erst zehn Tage vor dem Gipfel in Mailand einen Entwurf des Weißbuches an die Regierungen – genügend Zeit, um den Verwaltungen in den europäischen Hauptstädten einen ersten Eindruck von den Einzelmaßnahmen zu geben, viel zu wenig Zeit aber, um überzeugende Gegenvorschläge zu erarbeiten oder politisch wirksame Opposition zu organisieren (Middlemas 1995: 142-143). Die Einschätzung Moravcsiks (1999: 293-294), der Einfluss der Kommission würde überschätzt, da der Kommissar Cockfield hier auf mehr oder weniger altbekannte Vorschläge und

¹¹⁷ EUREKA steht für „European Research Coordination Agency“ und war – ursprünglich eine französische Idee – als gemeinsame europäische Antwort auf die von US-Präsident Reagan angestoßene Strategische Verteidigungsinitiative (SDI) angelegt, um durch eine Verstärkung der industriellen, technologischen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit der Europäer die Wettbewerbsfähigkeit in zivilen Zukunftstechnologien gegenüber den USA und Japan nicht zu verlieren (Dinan 2000: 219-220). Die Namensgebung EUREKA ist ein Wortspiel mit dem Ausspruch „Heureka!“ („Ich habe [es] gefunden!“), der dem griechischen Mathematiker Archimedes (geb. ca. 287 v. Chr.) zugeschrieben wird, als er das hydrostatische Gesetz entdeckte.

Ideen aus den „Schubladen“ zurückgegriffen habe, die seit Jahren im Rat diskutiert worden seien, verkennt, dass es bis zu diesem Zeitpunkt nicht gelungen ist, diese „alten“ Vorschläge in ein schlüssiges Gesamtkonzept mit einer konkreten zeitlichen Vorgabe zu bringen (Beach 2002: 69; Armstrong/Bulmer 1998: 33 und 309-310).

Das war also die lange politische Vorgeschichte und die Ausgangslage für die erste umfassende Regierungskonferenz, die die Gemeinschaftsverträge zum ersten Mal grundlegend verändern und den aktuellen Herausforderungen, wie sie in den einzelnen Berichten ausführlich beschrieben worden waren, begegnen sollten.

3.5.2 *Der Auftakt zur Regierungskonferenz 1985*

Der Europäische Rat in Mailand verursachte „einiges Getümmel“ (Janssen 1985: 165), da sich die versammelten Staats- und Regierungschefs nicht darüber verständigen konnten, ob eine Regierungskonferenz einberufen werden sollte oder nicht. Damit war unklar, ob eine Verständigung auf einen Zusatzvertrag zu den Römischen Verträgen erarbeitet werden könnte und ob es gelingen würde, die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) aus dem intergouvernementalen Operationsmodus herauszuführen und auf eine primärrechtliche Vertragsgrundlage zu stellen. Die Regierungen Großbritanniens, Griechenlands und Dänemarks sprachen sich klar gegen die Einberufung einer Regierungskonferenz aus. Bei der dänischen Regierung war es kein prinzipieller Vorbehalt, ihre Haltung war innenpolitisch begründet: Der Regierung in Kopenhagen fehlte als Minderheitenregierung die stabile Machtbasis im *Folketing*, sie sah sich deshalb nicht in der Lage, der Einberufung einer Konferenz zuzustimmen (Genscher 1995: 373). Da aber die Mehrheit der Mitgliedstaaten eine Regierungskonferenz befürwortete, brach der italienische Regierungschef und damalige Ratsvorsitzende Bettino Craxi mit der Tradition der Einstimmigkeit im Europäischen Rat bei politisch sensiblen Fragen und führte „in einer dramatischen Kampfabstimmung“ (Brunn 2002: 240) eine Mehrheitsentscheidung herbei. Die italienische Ratspräsidentschaft wurde in ihrem Vorgehen von der Kommission unterstützt (Dinan 1999: 115; Moravcsik 1998: 363). Der deutsche Außenminister schildert die Situation in seinen Erinnerungen sehr anschaulich so – und verschweigt dabei jedoch die Rolle Delors‘:

„Die Sitzung wurde unterbrochen, die Befürworter der Regierungskonferenz versammelten sich an der Stirnseite des Konferenzraumes. Man zögerte. Sollten wir eine Mehrheitsentscheidung für die Einsetzung [der Regierungs-

konferenz, Anm.] herbeiführen? Ich riet dringend dazu. Jacques Poos, der luxemburgische Außenminister, fürchtete die möglichen Konsequenzen, und als ich, nachdrücklich auf einen Beschluß dringend, François Mitterrand dafür gewann, rief er mir zu: ‚Du spaltetest damit die Gemeinschaft.‘ – ‚Im Gegenteil, wir setzen den Zug in Bewegung‘, entgegnete ich, überzeugt, dass London sich nicht versagen würde, wenn die Gemeinschaft sich zu einem Schritt nach vorn entschließen sollte“ (Genscher 1995: 373).

Durch diesen Tabubruch, den die italienische Ratspräsidentschaft durch eine Mehrheitsentscheidung in einer Frage von vitalem Interesse erzwungen hatte, wurde zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Integration eine Regierungskonferenz auf der Basis von Artikel 236 des EWG-Vertrages auf den Weg gebracht – ein Schritt, der in den vergangenen Jahrzehnten, wie oben gezeigt wurde, mehrfach gescheitert war und zur „Eurosclerose“ beigetragen hat. Die Kalkulation Genschers und der anderen Akteure ging auf, da die überstimmten Regierungen den Zug, als er einmal in Bewegung gekommen war und sich auf eine Vertragsänderung zubewegte, nicht mehr stoppen konnten bzw. dann auch nicht mehr aufhalten wollten (Smith 2002: 100). Es überrascht also nicht, dass Mrs Thatcher das Vorgehen der italienischen Präsidentschaft am heftigsten kritisierte, wie in ihren Memoiren nachzulesen ist (Thatcher 1993: 550-551). Mit dem Präzedenzfall war, ohne dass die beteiligten Akteure das ahnen konnten, das „Gesetz der Serie“, das dann zur Institutionalisierung von Vertragsreformen geführt hatte, „verabschiedet“ worden (Smith 2002: 102).

Simon Bulmer und Kenneth Armstrong beschreiben das italienische Vorgehen als „Unfall“ und nicht als eine durchdachte politische Strategie – ein anschauliches Beispiel für die „bounded rationality“ politischer Akteure (Simon 1957, 1965), von der oben die Rede war: „(...) the Italian presidency’s unprecedented use of a procedural vote to call the IGC leading to the SEA was not predestined. In other words, the IGC was convened almost as much as a result of accident than of strategy“ (Armstrong/Bulmer 1998: 33).

Der Rat der Außenminister hatte am 22. Juli 1985 beschlossen, am 9. September die erste Sitzung der Regierungskonferenz in Luxemburg abzuhalten. Im Unterschied zu den Verhandlungen zum Fusionsvertrag Mitte der 1960er Jahre, als innerhalb der Gemeinschaftsstrukturen verhandelt worden war, und das Ergebnis dieser Verhandlungen im Rahmen einer kurzen „offiziellen“ Regierungskonferenz angenommen wurde, sollten die Verhandlungen zur Einheitlichen Europäischen Akte von Anfang an im Modus einer Regierungskonferenz geführt

werden. Dazu haben die Außenminister zwei Gruppen von Regierungsvertretern eingesetzt – auf der einen Seite die sogenannte „Dondelinger Gruppe“, benannt nach dem Luxemburger Vorsitzenden, die sich mit Binnenmarktfragen befassen sollte und auf der anderen eine parallel tagende Gruppe, die Vorschläge zur Reform der EPZ vorlegen sollte (Beach 2002: 60-61). Die Dondelinger-Gruppe setzte als Termin für Vorschläge den 15. Oktober 1985 – bis zu diesem Zeitpunkt gingen mehr als 30 Anregungen vonseiten der Kommission und – mit Ausnahme Großbritanniens – aller Mitgliedstaaten ein (Corbett 1987: 244). Die erste Gruppe traf sich an insgesamt 28 Tagen zu Verhandlungen, was zeigt, unter welchem großem Zeitdruck die Verhandlungen geführt wurden (Smith 2002: 107). Die beiden Arbeitsgruppen berichteten jeweils den Außenministern, die sich insgesamt sechsmal trafen, und unmittelbar vor dem abschließenden Gipfel im Dezember ein zusätzliches Konklave abhielten. Die Verhandlungen verliefen insgesamt schleppend, und viele der kontrovers diskutierten Fragen konnten erst – und auch dann nicht in allen Fällen abschließend – von den Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat in Luxemburg geklärt werden (Corbett 1987: 244).

Uneinigkeit bestand vor allem darin, in welchen Bereichen die grundsätzlich vereinbarte Einführung von Mehrheitsentscheidungen auf allen Feldern, die den Binnenmarkt betreffen, künftig anzuwenden sei. Es musste erst ein Konsens darüber gefunden werden, welche einzelnen Materien dem Binnenmarkt zuzuordnen seien. Da es eine Strategie der Luxemburger Ratspräsidentschaft war, zuerst die politikfeldspezifischen Fragen zu klären und dann im zweiten Schritt die prozeduralen und institutionellen Themen zu diskutieren, wurden die „Verfassungs“-Fragen zunächst ausgeklammert und zum Teil erst nach dem offiziellen Abschluss der Regierungskonferenz im Dezember 1985 geklärt (McAllister 1997: 178; Smith 2002: 107). Der gesamte Verlauf der Verhandlungen zeigt, dass die Regierungen in der Mehrheit zu Beginn der Verhandlungen noch keine fest gefügten Präferenzen und Vorstellungen davon hatten, was sie sich von einem Binnenmarkt neben einem allgemeinen ökonomischen Nutzen versprechen sollten und welche konkreten Forderungen sie also in die Verhandlungen einbringen müssten. Die am Ende getroffenen Beschlüsse spiegeln nicht nur die unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten wider, sondern vor allem auch die Unsicherheit der „Herren der Verträge“ darüber, auf was sie sich im Einzelnen hier eingelassen hatten. Es schien unklar, ob die Vereinbarungen tatsächlich ihrem „nationalen Interesse“ entsprachen oder nicht. Der Wortlaut der in Luxemburg beschlossenen Vereinbarungen zeigt diese Unsicherheit: „For example, on the core issue of the Conference, namely the Internal Market, it

remained unclear as to which treaty provisions QMV would apply. Governments had avoided or postponed setting out precise details on QMV extension“ (Smith 2002: 108).

Neben der Frage der Reichweite von Mehrheitsentscheidungen in Binnenmarktfragen konzentrierten sich die Verhandlungen auf die Rolle des Europäischen Parlaments und eine mögliche Stärkung seiner Mitwirkungs- und Kontrollrechte; die Ausdehnung der Kohäsionspolitik und die Frage, ob im neuen Vertrag ein Hinweis auf die Schaffung einer Währungsunion aufgenommen werden sollte (Middlemas 1995: 147).

Die Einheitliche Europäische Akte führte dann qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auf zwei unterschiedlichen Wegen ein: Zum einen durch eine Revision des Abstimmungsmodus in einzelnen Politikfeldern. Dazu gehören Artikel 28 des EG-Vertrags (Autonome Änderungen der Aussetzungen der Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs), Art. 57 EGV (Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Zeugnissen), Art. 70 EGV (Liberalisierung des Kapitalverkehrs), Art. 59 EGV (Freier Dienstleistungsverkehr durch Angehörige von Drittstaaten innerhalb der Gemeinschaft) und schließlich Art. 84 EGV (Regulierung der Seeschifffahrt und der Luftfahrt). Der zweite Weg zur Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen führte über den neugeschaffenen „Binnenmarktartikel“ 100a EGV, der immer dann zum Einsatz kommen sollte, wenn Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes beschlossen werden sollten. Damit war die hohe Hürde der Einstimmigkeit, die in der Vergangenheit Entscheidungen in diesem Bereich immer verzögert oder ganz verhindert hatte, abgebaut (Armstrong/Bulmer 1998: 25-26).¹¹⁸ Eine besondere Idee ließen sich die Delegationen bei der Festschreibung des rechtlich mehr oder weniger bindenden Zieldatums 31. Dezember 1992, bis zu dem die Errichtung des Binnenmarktes abgeschlossen sein sollte, einfallen: „While this date was legally binding in that it was laid out within the Treaties of Rome, governments decided to attach a declaration to the treaties on the *non-legal* nature of the 31 December deadline!“ (Smith 2002: 108).¹¹⁹

Die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments wurden durch die EEA gestärkt. Mit dem neuen Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 149 EGV) wurde das EP in alle Entscheidungen des Binnenmarktes als Mitentscheider eingebunden (Art. 100a EGV), ebenso bei

¹¹⁸ Der Art. 100a EGV zählt in seinem zweiten Absatz die Bereiche auf, in denen der Rat weiterhin einstimmig zu beschließen hat: Steuern, Freizügigkeit sowie Rechte und Interessen von Arbeitnehmern.

¹¹⁹ Hervorhebung im Original.

Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsumwelt (Art. 118a EGV). Dies war die Grundlage für ein effizientes parlamentarisches Verfahren.¹²⁰ Zudem musste das Parlament künftig auf der Grundlage der Art. 237 und 238 bei Erweiterungen um neue Mitgliedstaaten sowie bei Assoziierung und Abkommen mit internationalen Organisationen seine Zustimmung geben. Auch für die Europäische Kommission ergaben sich durch die EEA einige Veränderungen. In den Politikbereichen, die neu in den Vertrag aufgenommen wurden (s.u.), wurde das Initiativrecht der Kommission bekräftigt. Zudem wurde durch die Institutionalisierung des Ausschusswesens („Komitologie“) nach Art. 145 EGV die Rolle der Kommission ebenfalls gestärkt – wenngleich dieses Thema zum Gegenstand für langjährige interinstitutionelle Streitigkeiten zwischen Rat, EP und Kommission werden sollte (ausführlich dazu Große Hüttmann 2002a; Töller 2002). Und schließlich wurde die Rolle der Kommission als „Mediator“ bei Blockaden zwischen Rat und Europäischem Parlament gestärkt (Armstrong/Bulmer 1998: 24-27; Corbett 1987: 254-258). Wenn die neuen Mitwirkungsrechte und Befugnisse von Kommission und Parlament auch später die beiden Organe politisch gestärkt haben, verfolgte der von allen geteilte Ansatz doch primär die Effizienz und Effektivität des Entscheidungsprozesses zur Errichtung des Binnenmarktes; andere Folgen waren – zumindest von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten – nicht „intendiert“ (Armstrong/Bulmer 1998: 27). Trotzdem war von Anfang an klar, dass das neue Verfahren der Zusammenarbeit nicht nur „nach seinen mechanisch-juristischen Aspekten zu beurteilen“ sei, sondern dass ebenso „wichtig auch die psychologisch-politischen Auswirkungen“ auf die Arbeit und das Selbstverständnis des Europäischen Parlaments seien (Ehlermann 1986: 106).

Neben den institutionellen Neuerungen brachte die EEA auch eine Reihe von Veränderungen in einzelnen Politikfeldern; dazu gehörten etwa die Forschungs- und Technologiepolitik (Art. 130 f-q EGV), die Umweltpolitik (Art. 130 r-t), im Bereich der Arbeitsschutzmaßnahmen in der Sozialpolitik (Art. 118a) und die „Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik (Wirtschafts- und Währungsunion)“, Kapitel 1 des Titels II und Artikel 102a). Das Thema „Kohäsion“ hatte durch die neuen Mitglieder Portugal und Spanien an Bedeutung gewonnen. Beide Länder der iberischen Halbinsel fürchteten negative Auswirkungen des Binnenmarktes und einen steigenden Wettbewerbsdruck auf ihre Ökonomien. Durch eine Umverteilungspolitik durch die Europäische Gemeinschaft sollte eine Spaltung in wirtschaftliche Wohlstandsregionen und periphere Gebiete, die von der ökonomischen Ent-

¹²⁰ Zu den Details des Verfahrens der Zusammenarbeit vgl. Dinan (1994: 276-280).

wicklung abgehängt sind, vermieden werden. Frankreich, Irland und Griechenland sowie die Kommission brachten Vorschläge in die Verhandlungen ein (Corbett 1987: 248). Innerhalb der einzelnen Generaldirektion der Kommission gab es zunächst keinen Konsens, wie das Zentrum-Peripherie-Problem angegangen werden sollte. Der für das Binnenmarkt-Weißbuch verantwortliche Kommissar Cockfield hatte später eingeräumt, dass es dann innerhalb der Kommission zu einer klassischen Paketlösung gekommen war: „The agreement I made with my colleagues from the South was that in return for their support for my Internal Market Programme, I would support them in their demands that the Structural Funds to be doubled“ (Cockfield 1994: 45).

Auch wenn im neuen Artikel 103a EGV nicht genau definiert ist, was „wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ konkret bedeutet, ist das politische Ziel klar: Es sollen „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und der Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete“ verringert werden; damit wurde deutlich, dass die Gemeinschaft dem Thema auf primärrechtlicher Ebene eine hohe Bedeutung beimisst (Armstrong/Bulmer 1998: 28).

Auch die Europäische Politische Zusammenarbeit, eines der zentralen Themen seit der Ad-hoc-Versammlung und seit der Arbeit des Tindemans-Berichts fand durch die Einheitliche Europäische Akte eine Stärkung und Konsolidierung. Der Titel III der Akte schreibt die Verpflichtung zur gegenseitigen Unterrichtung und Konsultation in außenpolitischen Fragen fest (Art. 30, 2a EEA), ebenso die Berücksichtigung der Standpunkte der Partner und des gemeinsamen europäischen Standpunkts. Die bisherigen Verfahren werden weitgehend bestätigt. Zudem wurden Regeln der Zusammenarbeit und Normen des Konsensbildungsverfahrens vertraglich festgeschrieben (Wessels 1986: 71-72).

Da jedoch einige der strittigen Fragen auf dem Gipfel in Luxemburg nicht gelöst werden konnten, verschob man sie auf später. Die Mehrzahl der Regierungen wollten die EEA-Verhandlungen nicht in das Jahr 1986 hineinziehen, da aufgrund der bevorstehenden Wahlen in Frankreich die Aussichten auf eine Einigung nicht besser zu werden versprochen (Smith 2002: 109). So unterzeichneten am 28. Februar 1986 die Vertreter aller zwölf Regierungen die Akte auf ihrem Treffen in Den Haag. Angesichts der Breite der Agenda und der knappen Zeit, die für die Verhandlungen zur Verfügung stand, war es nicht überraschend, dass einige

Themen verschoben werden mussten. Manche Vorschläge einzelner Regierungen, wie etwa der aus Dänemark zum Wahlrecht oder auch der französische Vorschlag, eine Form der „differenzierten Integration“ zuzulassen, um das Einstimmigkeitsgebot des Artikels 235 zu umgehen, kamen dann in den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht wieder auf den Tisch (Smith 2002: 109-110).

Angesichts der Tatsache, dass ja einige Mitgliedstaaten gegen ihren Willen – wie weiland die niederländische Regierung bei den Fouchet-Verhandlungen – zu Teilnehmern einer Regierungskonferenz wurden, waren die Ergebnisse der Verhandlungen alles andere als mager. Da vor allem die britische Regierung insbesondere am Gemeinsamen Markt interessiert und London von Anfang an darum bemüht war, die Agenda der Verhandlungen auf das Binnenmarkt-Weißbuch zu beschränken und „keinen Weihnachtsbaum“ behängen wollte, so der britische Außenminister, war an eine Ausweitung der Rechte und Kompetenzen des Europäischen Parlaments und eine Übertragung von Kompetenzen in einer Reihe von Politikfeldern am Anfang der Verhandlungen nicht zu erwarten (Middlemas 1995: 145). Das Ergebnis der Verhandlungen und die damit erreichte Erweiterung und Vertiefung der Zusammenarbeit auf ganz neuen Feldern hat viele Beobachter überrascht.

Auch die Tatsache, dass in Artikel 102a Paragraph 2 die Basis für eine neue Regierungskonferenz zur Errichtung einer Währungsunion gelegt wurde, gehört zu den „nicht intendierten Folgen“ (Smith 2002: 110-111) der Verhandlungen zur Einheitlichen Europäischen Akte. Die EEA hat den Weg für die nachfolgenden Regierungskonferenzen vorgezeichnet und nach langen Jahren der Stagnation und der sprichwörtlichen „Eurosklерose“ einen Neuanfang ermöglicht (Brunn 2002: 243-244).

3.6 Eine integrationstheoretische Bewertung der ersten konstitutionellen Regierungskonferenz und ihrer langen Vorgeschichte

Die darstellende Analyse des europäischen Einigungsprozesses von den Anfängen bis zur ersten grundlegenden Vertragsänderung im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte hat gezeigt, dass zentrale Prämissen des Liberalen Intergouvernementalismus (Moravcsik 1998) modifiziert bzw. revidiert werden müssen. So wurde deutlich, dass die Annahme, die Exekutiven seien die zentralen Akteure in Regierungskonferenzen und sie würden zudem als „ein-

heitliche Akteure“ auftreten, nicht haltbar ist (Moravcsik 1991, 1993, 1998). Dies gilt auch für Staaten wie etwa Großbritannien und Frankreich, die sich als „Einheitsstaaten“ verstehen. Das soll stellvertretend das folgende Beispiel illustrieren: Die politischen Spannungen zwischen der Premierministerin Thatcher und ihren wichtigsten Kabinettskollegen, dem *Foreign Secretary* Geoffrey Howe auf der einen und dem *Chancellor of the Exchequer* Nigel Lawson auf der anderen Seite wären hier zu nennen. Die beiden Minister sahen die Chance, im Rahmen der Verhandlungen die britische Position in der Europäischen Gemeinschaft zu stärken und insbesondere ihre Liberalisierungspolitik und ihre makroökonomischen Ziele durch europäische Regelungen zu stützen und zu schützen. Die Premierministerin stand dem Ansatz ihrer Minister jedoch skeptisch gegenüber, sie konnte oder wollte sich jedoch nicht gegen sie stellen. Die Folge ihrer *Laissez faire*-Politik war, dass sich die Europäische Kommission und die Befürworter einer ambitionierten Reformkonferenz ermuntert fühlten, voll und ganz auf das Binnenmarkt-Projekt zu setzen. Auch in Frankreich, dem zweiten „unitarisch“ auftretenden Staat in der Gemeinschaft, gab es keine einheitliche Position innerhalb der Regierung zu einer in der Endphase der Verhandlungen sehr kontrovers diskutierten Frage, ob im neuen Vertrag ein Verweis auf eine künftig zu schaffende Währungsunion platziert werden sollte. Der französische Präsident Mitterand neigte zunächst, im Unterschied zu Außenminister Dumas, der Position des Finanzministers und seiner wichtigsten Beraterin, Elisabeth Guigou, zu; beide rieten dringend davon ab. Da diese Differenzen innerhalb der Pariser Regierung den anderen Beteiligten nicht verborgen geblieben waren, konnte der französische Ständige Vertreter seine Position, in der er den Skeptikern folgte, nicht allzu überzeugend vortragen. Diese „Schwäche“ nutzte Kommissionspräsident Delors, der Vorgänger des amtierenden Finanzministers, während des Luxemburger Gipfels und konnte Mitterand schließlich umstimmen (Budden 2002: 78-80).

Auch eine andere zentrale Prämisse des Liberalen Intergovernmentalismus, derzufolge supranationale Akteure die Rolle von Ausführungsgehilfen der mitgliedstaatlichen Regierungen übernehmen und keinen echten politischen Einfluss ausüben können (Moravcsik 1993, 1999), verliert bei genauerer Betrachtung ihre Plausibilität. Die herausragende Bedeutung der Delors-Kommission wurde bereits erwähnt (Drake 1995, Ross 1995). Auch das Europäische Parlament ebenso wie der Gerichtshof in Luxemburg hatten einen messbaren, zumindest mittelbaren Einfluss auf die Verhandlungen und die Ergebnisse der Regierungskonferenz. Auf die Rolle transnationaler wirtschaftlicher Akteure und Vereinigungen wie etwa den European

Round Table (ERT) für das *Agenda-setting* und die Grundkonzeption des Binnenmarktprojekts und des Weißbuches wurde hingewiesen (Green Cowles 1995).

Auch das Netzwerk der Europäischen Volkspartei (EVP) hatte seinen Anteil an der neuen Dynamik, die mit dem Binnenmarktprojekt und der Einheitlichen Europäischen Akte einhergingen. Die EVP spielte als einzige parteipolitische Gruppierung in verschiedenen Phasen der EEA-Verhandlungen eine wichtige Rolle: Sie setzte sich auf allen Ebenen dafür ein, dass überhaupt eine Regierungskonferenz auf den Weg gebracht wurde und sie machte sich in den schwierigen Phasen der Verhandlungen durch direktes Lobbying bei den christdemokratischen und konservativen Regierungen dafür stark, die Gespräche auch zu Ende zu bringen (Budden 2002: 80-83).¹²¹ Auch die Ratspräsidentenschaften hatten – unterstützt vom Ratssekretariat – als Gemeinschaftsinstitution einen maßgeblichen Einfluss auf die Verhandlungen. Da mit Italien und Luxemburg zwei Länder die Präsidentschaft innehatten, die als integrationsfreundlich gelten, waren ihr Ziel von Anfang an, die Verhandlungen in Richtung „mehr Europa“ zu führen. Wenn man, entgegen den Prämissen des Liberalen Intergouvernementalismus, die Rolle von Ideen und Leitbildern als weitere wichtige Faktoren der europäischen Integration versteht, kann man den Anteil der beiden Ratspräsidentenschaften für das Ergebnis der Verhandlungen besser einschätzen und man wird auch dem Faktor „Kontingenz“ Rechnung tragen müssen: Denn die zufällige Abfolge von zwei Mitgliedstaaten, die als eindeutig prointegrationistisch gelten, hat einen erkennbaren Einfluss gehabt auf die Verhandlungen: „The counterfactual case lies in consideration of what UK and Danish ‚minimalist‘ Presidencies might have meant for the IGC’s outcome“ (Budden 2002: 89).

Dass die Delors-Kommission während und schon vor der Aufnahme der Verhandlungen eine wichtige Rolle spielen konnte – die auf der Grundlage von Artikel 236 EGV nicht zu erwarten gewesen wäre –, ist durch zahlreiche Analysen belegt worden (Beach 2002; Grant 1994; Ross 1995: 16-50), und wird auch von Andrew Moravcsik (1998: 347) eingestanden. Dem neuen Kommissionspräsidenten war zunächst gar nicht daran gelegen, einen neuen Vertrag auf den Weg zu bringen. Nachdem aber klar geworden war, dass das Binnenmarktprojekt nur auf der Basis einer Änderung des Primärrechts ein Erfolg werden würde, stellte sich die Kommission an die Spitze der Befürworter einer Vertragsänderung (Beach 2002: 63-64); ihr gelang es

¹²¹ Die britischen Konservativen hatten sich dem EVP-Netzwerk nicht angeschlossen, weshalb sie an diesen Gesprächen nicht beteiligt waren (Budden 2002: 96, Fn. 7).

dann, in den Verhandlungen die ihr auch in „normalen“ Entscheidungen der Gemeinschaft zukommende Rolle als treibende Kraft und „Motor der Integration“ voll und ganz auszuspielen.¹²² Die Mehrzahl der Dossiers und all die technischen Analysen über die Folgen der einzelnen Vorschläge, die auf dem Verhandlungstisch landeten, stammten von der Kommission (vgl. Budden 2002: 90; Beach 2002: 65-67; Christiansen 2002). Im Vergleich zu den Vertretern der Regierungen, die sich über die möglichen langfristigen Folgen im Unklaren waren, war die Kommission als langfristig planende Bürokratie, die keine Wahltermine im Blick haben muss, hier klar im Vorteil. Dass sich die Kommission so erfolgreich – im Unterschied zum Europäischen Parlament – in die Verhandlungen einbringen konnte, hing also ab vom Verhandlungsgegenstand und davon, dass die Kommission taktisch klug vorgegangen war und nur Vorschläge einbrachte, die im Prinzip mehrheitsfähig waren (Beach 2002: 80). Der im Vergleich zur Kommission geringere Einfluss des Europäischen Parlaments erklärt sich u.a. auch dadurch, dass das EP zum damaligen Zeitpunkt in der „normalen“ Politik der Gemeinschaft noch eine kleinere Rolle spielte. Das Isoglukose-Urteil des Europäischen Gerichtshofes von 1980, das einen Rechtsakt des Rates für ungültig erklärte, weil die Meinung des Parlaments nicht eingeholt worden war, war das EP jedoch gestärkt worden; dies sollte dann auch Folgen haben für die Rolle des EP in Regierungskonferenzen, da das EuGH-Urteil eine Verbindung zur „normalen“ Brüsseler Politik geschaffen hatte und der Rat die Meinung des EP hier wie dort nicht mehr ignorieren konnte (Budden 2002: 90).

Des Weiteren haben die EEA-Verhandlungen gezeigt, dass Regierungskonferenzen keineswegs ausschließlich von politischen wie ökonomischen nationalen Interessen und von in innerstaatlichem Rahmen definierten Positionen und Präferenzen bestimmt sind oder dass Ideen nicht in erster Linie der ideologischen Verschleierung der Interessen dienen (Moravcsik 1998). Gerade die Regierungskonferenz 1985 war auch und gerade von (partei)politisch geprägten Leitbildern und Ideen bestimmt über die klassische Frage, wie das Verhältnis von Staat und Wirtschaft zu gewichten sei. Auf der einen Seite des ideologischen Spektrums standen, angeführt von der französischen Regierung, die sozialistisch bzw. sozialdemokratisch ausgerichteten Regierungen, auf der anderen die neoliberal und marktwirtschaftlich argumentierenden Vertreter; am stärksten exponiert hat sich hier die britische Regierung (Budden 2002: 85-87). Das unter maßgeblicher Mitwirkung der Kommission gefundene Ergebnis stellt

¹²² Zur Rolle der Kommission im Entscheidungssystem der Gemeinschaft vgl. u.a. Nugent (2000, 2001) und Peterson (2002).

einen klassischen europäischen Kompromiss dar, in dem sich beide Positionen hinter dem Ziel eines „Europäischen Marktes“ versammeln konnten:

„(...) the same idea was able to suggest both a re-regulation and taming of economic forces by a relaunched ‚Europe‘, on the one hand, and a deregulatory regional liberalization among fully sovereign nation states, on the other. This term therefore provided a bridge both between the ‚socialist‘ and ‚neo-liberal‘, and between the ‚Europeanist‘ and ‚nationalist‘ positions“ (Budden 2002: 87).

Und darüber hinaus hat die erste umfassende konstitutionelle Regierungskonferenz gezeigt, dass nicht nur – wie dies in rationalistischen Ansätzen wie dem Liberalen Intergouvernementalismus angelegt ist – nach der Rolle von Akteuren zu fragen ist, sondern auch nach Strukturen und Pfadabhängigkeiten, die das Handeln der Akteure bestimmen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den nationalstaatlichen Strukturen auf der einen und jenen der Gemeinschaft auf der anderen Seite, die zurückwirken auf das strategische und politische Handeln der mitgliedstaatlichen Regierungen. Zum weiteren Kontext, der die Regierungskonferenz 1985 auch geprägt hat, gehören der langjährige Finanzstreit mit der Londoner Regierung und die chronischen Agrarkrisen seit Ende der 1970er Jahre. Die Lösung, die auf dem Europäischen Rat in Fontainebleau im Juni 1984 gefunden worden war und die als „Brittenrabatt“ in die Geschichte der Gemeinschaft eingehen sollte, hat wesentlich dazu beigetragen, dass im Jahr darauf nach Jahren der Stagnation eine Regierungskonferenz einberufen werden konnte. Die 1984 getroffenen Vereinbarungen hatten zur Folge, dass die Regierungen – mit Ausnahme Griechenlands – die kontroversen Fragen zum Finanzsystem der Gemeinschaft in den Verhandlungen weitgehend aussparen konnten (Budden 2002: 88). Ein anderer wichtiger Punkt, der häufig ausgeblendet wird, war die Erweiterung um Spanien und Portugal und die laufenden Beitrittsgespräche. Noch vor dem Start zur Regierungskonferenz war als Zieldatum für die seit Jahren laufenden Beitrittsverhandlungen der 1. Januar 1986 festgeschrieben worden. Dies beeinflusste die Verhandlungen und das spätere Ergebnis: Die Staaten, die eine Liberalisierung befürworteten, hatten die Sorge, dass die Aufnahme Spaniens und Portugals, deren Ökonomien relativ geschlossen und kaum entwickelt waren, die protektionistischen Tendenzen in der Gemeinschaft wieder stärken würden. Das Erweiterungsargument überzeugte aber auch die mitgliedstaatlichen Regierungen, die den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen mit Skepsis betrachteten und die lieber am Konsensprinzip festgehalten hätten: Hätte man am

Prinzip der Einstimmigkeit in Binnenmarktfragen festgehalten, so hätten ihrer Ansicht nach die „Südeuropäer“ eine starke Vetoposition bekommen; dies sollte, so die Sicht Londons, unbedingt verhindert werden (Budden 2002: 88).

Ein weiterer Faktor war für die Verhandlungen zur Einheitlichen Europäischen Akte ebenso prägend: Die simple Tatsache, dass die Regierungskonferenz auf der Grundlage des bestehenden Vertrags einberufen und dass auf der Basis einer nun schon Jahrzehnte zurückreichenden europapolitischen Praxis mit zahlreichen Krisen und Blockaden verhandelt wurde: „The Community existed, it had its own internal rules for changing the Treaty and an IGC was therefore a policy option“ (Budden 2002: 89). Die Europäische Gemeinschaft hatte sich Mitte der 1980er Jahre sehr weit von ihren bescheidenen Ursprüngen einer Montanunion fortbewegt, so dass die prinzipielle Offenheit und die „tabula rasa“-Situation, wie sie kennzeichnend war für die Verhandlungen des Spaak-Ausschusses, nicht mehr gegeben war. Die Gemeinschaft der 1980er Jahre hatte ihren „pre-EC ‚state of nature‘“ (Budden 2002: 89) lange hinter sich gelassen, sie hatte sich in Richtung eines hoch institutionalisierten politischen Systems mit bürokratischen Routinen und Verfahren entwickelt. Diese Form von „Pfadabhängigkeit“, die sich aus den vielen Lernprozessen der ersten Jahrzehnte des europäischen Einigungsprozesses ergeben hat, wurde durch die Regierungskonferenz, die zur Einheitlichen Europäischen Akte führte, zusätzlich gestärkt. Als dann bereits wenige Jahre später schon wieder eine Revision der Verträge auf der europäischen Agenda stand, war die Ausgangslage für die Verhandlungen aufgrund der Erfahrungen, die mit der Einheitlichen Europäischen Akte und der Umsetzung der dort vereinbarten Reformen gesammelt wurden, eine ganz andere. Das „Außeralltägliche“ der letzten Regierungskonferenz war bei der nächsten schon einer gewissen Routine gewichen – auch wenn die Umstände und die Anlässe der Regierungskonferenz, die dann zum Vertrag von Maastricht führen sollten, historisch ganz besondere waren. Dies werde ich im folgenden Kapitel zeigen.

3.7 Der historische Kontext und die Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenzen 1990/91: Die Ergebnisse von „Maastricht“

3.7.1 Das Agenda setting: Die Vorbereitung der Regierungskonferenz

Der Nachfolger Margaret Thatchers in 10 Downing Street, John Major, verglich, wie in der Einleitung bereits zitiert, die Verhandlungen von Maastricht mit einem „12-level chess game“ (Ross 1995: 33). Die Beschreibung des britischen Premierministers veranschaulicht sehr gut die Komplexität von Regierungskonferenzen – ein Spiel, an dem insgesamt zwölf Regierungen beteiligt sind und ein politisches Ringen, das die höchsten Schwierigkeitsgrade erreicht. Mit der Aufnahme Spaniens und Portugals zum Jahresbeginn 1986 war die Gemeinschaft nach langjährigen Verhandlungen auf nun zwölf Mitgliedstaaten gewachsen. Die Erweiterung und die positive Entwicklung des Binnenmarktprojektes in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre standen in deutlichem Kontrast zur Zeit der „Eurosklерose“, die noch wenige Jahre zuvor die europapolitische Stimmung drückte. Die Europäische Kommission hatte im November 1988 einen Zwischenbericht zur Verwirklichung des Binnenmarktes vorgelegt, der, trotz der Tatsache, dass erst ein Drittel der Maßnahmen umgesetzt waren, ein sehr positives Bild lieferte. Denn die europäischen Unternehmen und Wirtschaftsakteure hatten die Vollendung des Projekts antizipiert und sich schon vor der Vollendung darauf eingestellt (Brunn 2002: 250; Middlemas 1995: 149). Dies brachte einen allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung, eine Vielzahl von multinationalen *Joint ventures* und eine neue Boom-Phase, die die Basis bereitete für eine Konsolidierung bzw. Vollendung des Projekts Wirtschafts- und Währungsunion, das ja in der Einheitlichen Akte schon angelegt war (Middlemas 1995: 151). Wichtig war nicht nur, dass sich die Lage objektiv verbessert hatte, sondern dass dies auch die „Zeit einer fast grenzenlosen Aufschwungstimmung“ (Brunn 2002: 251) war.

Hinzu kamen weitreichende politischen Veränderungen in der Sowjetunion und in anderen Warschauer Pakt-Staaten, die den Druck verstärkten, so die damalige Wahrnehmung, das Projekt einer „Europäischen Union“ einen entscheidenden Schritt voranzubringen. Deshalb begann der deutsche Außenminister Genscher im ersten Halbjahr 1988, in dem die Bundesregierung die Ratspräsidentschaft innehatte, mit „einer Kampagne für die Wirtschafts- und Währungsunion“ (Genscher 1995: 387). Ende Februar 1988 legte Genscher öffentlich ein Papier vor, das im Auswärtigen Amt (AA) von einem leitenden Beamten, Wilhelm Schönfelder,

erarbeitet worden war. Mit einer unabhängigen Europäischen Zentralbank, die dem Modell der Deutschen Bundesbank folgen sollte, skizzierte dieses Papier die Grundlinien der deutschen Position für die Verhandlungen in der Maastrichter Regierungskonferenz; das Papier aus dem AA wurde in der Bundesbank und im Finanzministerium skeptisch beäugt. Mit dem Memorandum hatte sich Genscher jedoch – ähnlich wie bereits im Vorfeld der Einheitlichen Akte – als „policy entrepreneur“ betätigt und einen Prozess angestoßen, der eine eigene Dynamik entwickeln sollte (Dyson/Feathersone 1999: 327-332). Auf dem Europäischen Rat in Hannover wurde dann auf Vorschlag Genschers ein europäisches Sachverständigengremium – in Anlehnung an entsprechende Vorbilder aus der Vergangenheit – einberufen; Genscher dachte „an eine Art ‚Rat der Weisen‘“ (Genscher 1995: 389). Geleitet werden sollte dieser Ausschuss vom Kommissionspräsidenten Delors und besetzt werden sollte er mit den Vorsitzenden der mitgliedstaatlichen Zentralbanken, einem Kommissionsmitglied und drei weiteren Sachverständigen (vgl. ausführlich Dyson/Featherstone 1999: 691-745; Middlemas 1995: 169-173). Dass Genscher den Kommissionspräsidenten Delors als Vorsitzenden dieses Gremiums vorschlug und nicht etwa den Bundesbankpräsidenten Pöhl, hatte viele Beobachter, und Pöhl wohl am meisten, überrascht und irritiert. Es war jedoch „ein genialer Schachzug“ Delors’, die Zentralbankpräsidenten damit zu beauftragen, einen Plan für eine europäische Zentralbank auszuarbeiten und „damit indirekt ihre eigene Entmachtung vorzubereiten“ (Brunn 2002: 262). Da die mitgliedstaatlichen Zentralbankpräsidenten einerseits als die besten Kenner der Materie galten und sie sich andererseits am dezidiertesten gegen eine europäische Zentralbank positionieren würden, konnte von ihnen am ehesten erwartet werden, dass sie einen „realistischen und realisierbaren Plan“ vorlegen würden (Brunn 2002: 263).

Der am 17. April 1989 vorgelegte „Delors-Bericht“ wurde einstimmig angenommen und folgte in wesentlichen Punkten dem Dreistufenplan, wie er schon 1970 im sogenannten Wernerplan angelegt war.¹²³ Der Bericht nannte drei Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Währungsunion gelingen kann: „Uneingeschränkte, irreversible Konvertibilität der Währungen; vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs und volle Integration der Banken- und sonstigen Finanzmärkte; Beseitigung der Bandbreiten und unwiderrufliche Fixierung der Wechselkursparitäten“ (zitiert nach Brunn 2002: 392).¹²⁴ Mit dem Delors-Bericht war der Höhepunkt des Einflusses der Kommission in dieser – für den späteren Verlauf der Bera-

¹²³ Zu den mitgliedstaatlichen Reaktionen des Delors-Berichts vgl. Wolf (1999: 105-119).

¹²⁴ Vgl. dazu ausführlich u.a. Dinan (1994: 418-426) und Dyson/Feathersone (1999: 713-720).

tungen – sehr wichtigen *Agenda setting*-Phase erreicht, dann ging das Heft des Handelns über an den Rat der Finanzminister, das EC Monetary Committee und den Ausschuss der Zentralbankpräsidenten. Der Europäische Rat von Madrid nahm den Bericht an und verständigte sich auf den 1. Juli 1990 als Termin für die erste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion; darüber, wann die zweite und dritte Stufe erreicht werden sollten und ob dazu eine Regierungskonferenz vonnöten sei, gab es in Madrid keinen Konsens. Vor der Bundestagswahl im Herbst 1990 war auch die Neigung der Bundesregierung unter Kanzler Kohl, eine Regierungskonferenz einzuberufen, die ja die D-Mark schließlich abschaffen würde, nicht allzu stark ausgeprägt. Somit war im Sommer 1989 nicht klar war, ob dem ehrgeizigen Projekt einer Währungsunion „nicht ein ähnliches Schicksal beschieden sein würde wie dem Wernerplan“ (Brunn 2002: 264). In dieser Phase der Unsicherheit kam mit den Massendemonstrationen und der sich abzeichnenden Wende in der DDR und in den anderen Staaten des kommunistischen Einflussbereiches eine neue (externe) Dynamik auf, die das Projekt einer Wirtschafts- und Währungsunion sehr beschleunigen würde. Mit dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 veränderten sich in der Folgezeit die Parameter der internationalen Politik ganz grundlegend. Vor allem die französische Regierung und dann auch die italienische verstärkten den Druck auf die Deutschen, einer Regierungskonferenz jetzt zuzustimmen und wahltaktische Überlegungen zurückzustellen. Für den französischen Präsidenten war eine entsprechende Zusage „der Lackmустest dafür, ob Bonn auch weiterhin zur Europäischen Union entschlossen war“. Um nicht die „geringste(n) Zweifel an dem fortdauernden europäischen Engagement Deutschlands“ aufkommen zu lassen (Genscher 1995: 390), setzte sich die deutsche Regierung dann an die Spitze der Bewegung und erreichte auf dem EG-Gipfel in Straßburg im Dezember 1989, auf dem alle Beteiligten die Bilder vom Fall der Mauer im Kopf hatten, dass die Einberufung einer Regierungskonferenz, wieder auf der Basis von Artikel 236 des EWG-Vertrag, beschlossen wurde.¹²⁵

Am Tag der deutschen Einheit am 03. Oktober 1990, als im Ausland die Sorge um ein zu mächtiges Deutschland einen Höhepunkt erreicht hatte, bekräftigte Außenminister Genscher die deutsche Strategie der „Selbstbindung im wohlverstandenen Eigeninteresse“ in einem

¹²⁵ Zu den Befürchtungen und Erwartungen der europäischen Partner an die deutsche Regierung vgl. u.a. Keßler (2002: 129-136).

Interview¹²⁶ so: „Dieses größere Gewicht wollen wir nicht für mehr Macht, sondern für mehr Verantwortung nutzen. Wir wollen dieses vereinte Deutschland in die Europäische Union einbringen, wir bieten den anderen Europäern weitere Souveränitäts-Einschränkungen um Europas willen an. Das ist auch der Auftrag des Grundgesetzes“.¹²⁷ Die Idee, den historischen Umbruch und die politische „Wende“ zu nutzen, um die Integration der Europäischen Gemeinschaft einen großen Schritt voranzubringen, prägte die Politik der Bundesregierung und auch der europäischen Partner in dieser Zeit.

3.7.2 *Decision shaping: Die Entscheidung, zwei Regierungskonferenzen einzuberufen*

Nach der Einigung, eine Regierungskonferenz abzuhalten, waren die folgenden Monate davon geprägt, das Mandat und die Fragen, über die im Einzelnen verhandelt werden sollte, zu klären. In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament im Januar 1990 wies Delors als einer der ersten darauf, dass über die Frage der Währungsunion hinaus zusätzliche Anpassungen des EG-Vertrags nötig seien; er dachte dabei an die Stärkung der Außenpolitik und an institutionelle Reformen. Die Rede wurde zur Initialzündung: Eine Reihe von uni- und bilateralen Memoranden und Papieren schlossen sich dem Vorstoß des Kommissionspräsidenten an. Am 20. März 1990 legte die belgische Regierung ein Memorandum zur Politischen Union vor, in dem u.a. auf das „wachsende ‚Demokratiedefizit‘ des derzeitigen institutionellen Rahmens“ hingewiesen wird und eine „Reform im Sinne einer Übertragung politischer Befugnisse auf Gemeinschaftsebene und eine bessere Definition des Subsidiaritätsprinzips“ angemahnt wurde.¹²⁸ Wenige Wochen später, am 18. April, übergaben der französische Präsident und der deutsche Bundeskanzler der Irischen Ratspräsidentschaft einen gemeinsamen Brief. Mitterrand und Kohl forderten darin, die Vorbereitungen für die im Grundsatz beschlossene „Regierungskonferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion zu intensivieren“ und darüber hinaus eine „Regierungskonferenz über die Politische Union einzuleiten“. Bei dieser zweiten, parallel abzuhaltenden Regierungskonferenz gehe es darum, „die demokratische Legitimation der Union zu stärken, ihre Institutionen effizienter auszugestalten, die Einheit und die Kohärenz der Aktion der Union in den Bereichen der Wirtschaft, der Währung und der Politik

¹²⁶ Zur möglichen Rolle Deutschland als „Weltmacht“ vgl. die Analyse von Rittberger (1991) und zur öffentlichen Debatte in Deutschland und im Ausland vgl. Der Spiegel, Nr. 40, 01.10.1990 („Nach der Einheit: Weltmacht Deutschland?“).

¹²⁷ SPIEGEL-Gespräch mit Außenminister Hans-Dietrich Genscher über Deutschlands neue Rolle in Europa und in der Welt, in: Der Spiegel, Nr. 40, 01.10.1990, S. 30-35 (hier: 32).

¹²⁸ Belgisches Aide-mémoire zur Politischen Union vom 20. März 1990 (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 95-101; hier: 95).

sicherzustellen, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik festzulegen und in die Tat umzusetzen“.¹²⁹ Ein konkretes Zieldatum wurde auch schon genannt: Am 1. Januar 1993 sollte der neue Vertrag nach der Ratifizierung durch die mitgliedstaatlichen Parlamente bzw. durch Referenden in Kraft treten. Hier setzte sich die Gemeinschaft wieder, wie auch beim Binnenmarktprojekt, unter Druck, indem man sich eine Deadline gab.

Auf dem Europäischen Gipfel in Dublin im April 1990 stellten sich die britische und die portugiesische Regierung gegen die Einberufung einer Regierungskonferenz über eine Politische Union. Erst als auf dem folgenden Gipfel im Juni beschlossen wurde, kein Land dürfe überstimmt werden, wenn der Europäische Rat zum Jahresende zusammentrete, um die Arbeit an der Regierungskonferenz zu beginnen, wurde eine Einigung möglich. Die Erfahrungen des Luxemburger Gipfels, auf dem die letzte Regierungskonferenz mit einem Mehrheitsvotum beschlossen worden war, wirkten offensichtlich noch nach. Die Versuche, vor allem auch von deutscher Seite, die beiden parallel tagenden Regierungskonferenzen zu synchronisieren und ihnen ein gleich großes Gewicht zu geben, blieben ohne Erfolg. Während die Vorbereitungen für die Wirtschafts- und Währungsunion schon vor Beginn der Verhandlungen sehr weit gediehen waren, krankte die zweite, nachgeschobene Regierungskonferenz von Anfang daran, dass ein Einvernehmen darüber, was eine „Politische Union“ sei bzw. sein solle und welche Themenbereiche hier zu behandeln seien, nicht zustande kam.

Die unterschiedlichen Leitbilder und Deutungen der aktuellen europapolitischen Situation (Schneider 1992) erschwerten die Verhandlungen von Anfang an. Dies erinnert an die Situation zur Zeit der Fouchet-Verhandlungen (Smith 2002: 121). Ehe im Dezember 1990 die Verhandlungen aufgenommen wurden, legte die dänische Regierung im Oktober ein Memorandum vor. Beide Regierungskonferenzen sollten sich der Aufgabe einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit widmen. Drei „Säulen“ nennt das Papier: „die gemeinschaftliche Zusammenarbeit, die Wirtschafts- und Währungsunion, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und die außenpolitische Zusammenarbeit“. Durch die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips und die Stärkung einzelner Politikbereiche wie etwa der Umweltpolitik und der „Sozialen Dimension“ sowie die „Stärkung der demokratischen Grundlage der EG-Zusammenarbeit“ durch die Einbeziehung der nationalen Parlamente, eine größere Transparenz, einen

¹²⁹ Gemeinsame Initiative des französischen Präsidenten, François Mitterand, und des deutschen Bundeskanzlers, Helmut Kohl, vom 18. April 1990 zur Vorbereitung der Europäischen Union (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 103-104).

Ombudsman und das Wahlrecht für EU-Ausländer sowie die Errichtung eines Regionalorgans versprach sich die dänische Regierung eine Verbesserung der aktuellen Situation.¹³⁰

3.7.3 *Decision making: Die Verhandlungen im Rahmen der beiden Regierungskonferenzen zur WWU und zur Politischen Union und die Ergebnisse von „Maastricht“*

Auf dem Europäischen Rat von Rom im Dezember 1990 wurden dann, wie geplant, zwei parallel tagende Regierungskonferenzen einberufen. Die beiden Konferenzen waren – rein formal gesehen – unabhängiger voneinander, als dies bei den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen der Fall gewesen war. Damals waren EWG- und Euratom-Verhandlungen nur zwei Teile ein und derselben Regierungskonferenz. In der Praxis bestand jedoch bei den Maastrichter Verhandlungen eine enge Verbindung zwischen beiden Konferenzen (Smith 2002: 113). Gerade von deutscher Seite wurde immer wieder auf die notwendige Parallelität der Integration in Richtung Wirtschafts- und Währungsunion und die Schaffung einer Politischen Union hingewiesen; man leitete aus dem inhaltlichen Zusammenhang auch ein Junktim ab, was die Verhandlungen nicht einfacher machte: „Key negotiators operated with ill-defined and inconsistent preferences about what should be the appropriate relationship between EMU and political union, most notably in Germany“ (Dyson/Featherstone 1999: 32).¹³¹

Vier unterschiedliche Erwartungen an beide Regierungskonferenzen und darüber, ob, wie und wann ein Junktim sinnvoll sei, trafen zum Beginn der Verhandlungen aufeinander:

- (1) Für den deutschen Außenminister Genscher, Bundeskanzler Kohl und den französischen Staatspräsidenten Mitterand war die Europäische Währungsunion der Weg und das Mittel, auch eine Politische Union zu erreichen.
- (2) Andere dagegen, wie etwa der Vize-Präsident der Bundesbank, Hans Tietmeyer, favorisierten den umgekehrten Ansatz. Für ihn und andere Anhänger der „Krönungstheo-

¹³⁰ Memorandum der dänischen Regierung vom 04. Oktober 1990 zu den laufenden Vorbereitungen der Regierungskonferenzen über die Politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 105-114).

¹³¹ Vgl. dazu u.a. Rede des Bundeskanzlers Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 06.06.1991 („Verantwortung für das Zusammenwachsen Deutschlands und Europas“); Erklärung des Bundeskanzlers vor der Bundespressekonferenz in Bonn am 01.07.1991 („Herausforderungen für den Einigungsprozeß in Deutschland und Europa“); Beitrag des deutschen Außenministers Hans-Dietrich Genscher für die „Nordsee-Zeitung“ („In Maastricht muß Europa Farbe bekennen“) vom 05.10.1991; Interview Genschers mit der niederländischen Zeitung „Algemeen Dagblad“ vom 16.10.1991; Interview Kohls mit der französischen TV-Gesellschaft „Antenne 2“ am 24.11.1991; Interview Kohls im „heute-journal“ (ZDF) am 04.12.1991; Interview Genschers mit dem US-amerikanischen Nachrichtensender CNN am 05.12.1991; Interview mit Thomas Goppel, Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten des Freistaats Bayern im Südwestfunk am 09.12.1991 (sämtliche hier genannten Dokumente wurden dem Autor vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung zur Verfügung gestellt).

rie“ war die politische Integration die *Vorbedingung* für die Währungsunion. Diesen Ansatz verfolgte Tietmeyer seit den 1970er Jahren, als er als Vertreter des Wirtschaftsministeriums an den Beratungen des Werner-Plans beteiligt war. Zu dieser Theorie bekannte er sich noch Jahrzehnte später, als er für das Konzept der „mehreren Geschwindigkeiten“ plädierte (Tietmeyer 1994).

- (3) Es gab zu Beginn der Verhandlungen keine Einigkeit darüber, was eine „Politische Union“ beinhalten und konkret bedeuten sollte: etwa eine koordinierte ökonomische Strategie auf Gemeinschaftsebene mit bindenden Regeln und Sanktionsmechanismen, eine Art europäischer Fiskalföderalismus, mit eigenen Steuern und Ausgaben? Zudem war nicht klar, welche Rolle die Gemeinschaftsorgane spielen und ob neue Kompetenzen etwa im Bereich von Außen- und Sicherheitspolitik notwendigerweise Teil der Politischen Union sein sollten.
- (4) Eine Position, wie sie vor allem auch im Bonner Wirtschaftsministerium vertreten wurde, verstand schließlich die Währungsunion als ‚Stand-alone‘-Projekt, das in erster Linie eine „technische“ Dimension habe und das keine weiteren politischen Implikationen im Sinne eines „spill over“ haben sollte (Dyson/Featherstone 1999: 32; Smith 2002: 113).

Im Folgenden gehe ich zunächst auf die WWU-Verhandlungen ein und ergänze sie im zweiten Teil um eine Darstellung und Analyse der Regierungskonferenz zur Politischen Union. Die oben beschriebene Gemengelage unterschiedlicher Leitbilder, tief verankerte Wertvorstellungen („belief systems“) und Ideen darüber, wie eine Währungsunion auszugestalten sei, brachte zwei „advocacy coalitions“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1993, Dyson/Featherstone 1999: 28) hervor. Diese Unterstützer-Koalitionen hatten sich bereits Ende der 1980er Jahre im Delors-Ausschuss gegenüber gestanden: Auf der einen Seite waren die „Ökonomen“, die die Geldpolitik zunächst in nationaler Hand belassen wollen und eine Einführung eines gemeinsamen Zahlungsmittels abhängig machen von der Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung; ein „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ ist in diesem Modell eine plausible Option. Auf der anderen Seite standen die „Monetaristen“¹³², die davon ausgehen, dass die Einführung eines gemeinsamen Zahlungsmittels den nötigen politischen Druck entwickelt, dass sich die in einer Währungsunion zusammengebundenen Staa-

¹³² Die Theorie des „Monetarismus“ wird üblicherweise in einem anderen Zusammenhang diskutiert und ist als Geldmengensteuerungstheorie geläufig, die mit dem Namen Milton Friedman in Verbindung gebracht wird.

ten wirtschaftlich angleichen (müssen). In diesem Modell wird eine große Zahl von (wirtschaftlich unterschiedlich starken) Mitgliedstaaten als unproblematisch angesehen, weil sich durch den Konvergenzdruck eine Angleichung gewissermaßen automatisch ergibt (Dyson/Featherstone 1999: 29-30; Schönfelder/Thiel 1994).

Das „monetaristische“ Vorgehen, das sich schließlich bei den Maastricht-Verhandlungen durchgesetzt hat, beschreibt Heinrich Schneider so:

„Wer A sagt, muß auch B und C sagen: wer einen Gemeinsamen Markt wirklich haben und vor Zerreißproben schützen will, muss eine WWU ins Werk setzen; und wer eine WWU konsolidieren will, braucht eine ‚Politische Union‘, nämlich eine Stärkung des politischen Steuerungssystems, die wiederum nicht ohne demokratische Legitimitätssicherung akzeptanz- und also funktionsfähig ist“ (Schneider 1999a: 15).

Die Folge des funktionalistischen *spill-over*-Ansatzes war, dass die Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vor allem als technokratische Angelegenheit behandelt wurde; die Frage nach der demokratischen Legitimation einer Währungsunion hatte bei den Verhandlungen keine Rolle gespielt.¹³³ Drei Dinge verstärkten den „funktionalistischen“ Ansatz noch zusätzlich: (1) Der Delors-Ausschuss sollte als Expertengremium arbeiten und er hatte durch die Konzentration auf die technisch konsensfähigen Fragen und durch das Ausblenden der politisch kontroversen Fragen, wie etwa die Frage, wie der Übergang in die dritte Stufe der WWU zu regeln sei, die Basis für die nachfolgenden Verhandlungen in der Regierungskonferenz gelegt (Moravcsik 1998: 436; Grant 1994: 120-124). (2) Der Kreis der an den Verhandlungen beteiligten Akteure war klein und beschränkte sich auf die „Kern-Exekutive“; keine Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände oder andere Interessengruppen waren – weder auf europäischer noch auf mitgliedstaatlicher Ebene – in die Verhandlungen direkt eingebunden, sondern es waren die Finanzministerien der Mitgliedstaaten, die den Kontakt pflegten zu einzelnen Interessengruppen (Smith 2002: 115; Dyson/Featherstone 1999: 13-14; Mazzucelli 1997: 89). Und (3) Die Verhandlungen zur WWU wurden dadurch erleichtert, dass die Mitglieder des Delors-Komitees weitgehend identisch waren mit den wichtigsten, später an der Regierungskonferenz beteiligten Akteuren (Smith 2002: 116) – das heißt, es war schon zu Beginn der „echten“ Verhandlungen eine Vertrauensbasis vorhan-

¹³³ Interview des Autors mit ehemaligem Kommissionbeamten, November 1999.

den und musste nicht erst mühsam aufgebaut werden. Trotz der guten Ausgangsbedingungen benötigte man in den Gesprächen einige Zeit, um zu einem Ausgleich und zu einer inhaltlichen Annäherung in den zum Teil weit auseinander liegenden Positionen zu kommen.

Weil sich die europäischen Regierungen wohl darüber im Klaren waren, dass die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion eine „Transformation“ im Sinne der „longue durée“ (Christiansen 1998) ihrer Volkswirtschaft und ihrer „Staatlichkeit“ bedeutete, wurden die Verhandlungen von den Regierungen gut vorbereitet und zwischen den Ministerien abgestimmt. Während sich in der Vergangenheit in der Bundesrepublik Deutschland immer wieder Konfliktlinien zwischen einzelnen Ministerien – traditionell zwischen dem Außen- und dem Wirtschaftsministerium – und zwischen Bund und Ländern gezeigt hatten, so waren diesmal die WWU-Verhandlungen besser koordiniert und zwischen den einzelnen Ministerien und Ebenen abgestimmt worden.¹³⁴ Die Folge dieser engen interministeriellen Koordinierung war, dass viele Vorschläge, die von deutscher Seite eingebracht wurden, ein entsprechend großes Gewicht hatten. Eine wichtige Rolle zur Koordinierung der deutschen Position spielte die unter Vorsitz von Günter Grosche tagende und nach ihm benannte Interministerielle Gruppe, die sich während der Verhandlungen wöchentlich traf und als „the real centre of gravity in coordinating“ (Dyson/Feathersone 1999: 405) wahrgenommen wurde.¹³⁵ Weil zwei Länderbeamte – Norbert Kraxenberger vom bayerischen und Hubert Schulte vom Hamburger Finanzministerium – als Beobachter in der deutschen Verhandlungsdelegation dabei waren, war die Zustimmung der Länder in den Verhandlungen und später dann bei der Ratifikation im Bundesrat garantiert (Smith 2002: 116; Hrbek 1992). Die zentrale Aufgabe dieser Grosche-Gruppe war es, eine gemeinsame Position und Sprachregelung für die Verhandlungen zu gewährleisten. Darüber hinaus galt es, wichtige andere Akteure und Institutionen wie die Bundesbank und die Ministerien auf eine pragmatische und unbürokratische Art und Weise auf dem Laufenden zu halten und den Staatssekretär Horst Köhler als Verhandlungsführer vor interministeriellen Querschüssen zu schützen. Köhler sollte bei der Formulierung von Posi-

¹³⁴ Zu den Schwierigkeiten, aufgrund der Fragmentierung und Komplexität des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland eine gemeinsame deutsche Verhandlungsposition zu finden vgl. u.a. Bulmer/Jeffery/Paterson (1998); Weidenfeld (1998) und Maurer (2003).

¹³⁵ Den Kern der Gruppe bildete die sogenannte „Gang of Five“: Grosche als Vorsitz, Rolf Kaiser von der Wirtschaftsabteilung des Bundeskanzleramtes, Peter Schlüter von der Bundesbank, Wilhelm Schönfelder aus dem Auswärtigen Amt und Ralf Zeppernick vom Wirtschaftsministerium. Professor Martin Seidel wurde als wissenschaftlicher Berater hinzugezogen (Dyson/Featherstone 1999: 405; Mazzucelli 1997: 118-120).

tionspapieren und bei der Erarbeitung von Vertragsentwürfen Unterstützung bekommen (Dyson/Featherstone 1999: 406).

In Großbritannien fand sich nach der Abwahl Margaret Thatchers im November 1990 ihr Nachfolger John Major aufgrund der großen europapolitischen Differenzen in einer schwierigen Ausgangsposition für die Maastrichter Verhandlungen. Das vorsichtige Vorgehen der Major-Regierung war der Versuch, den unterschiedlichen Positionen innerhalb der *Conservative Party* gerecht zu werden (Smith 2002: 117; Dyson/Featherstone 1999: 645-646) – eine Situation, die sich später wiederholen und auch bei den Verhandlungen in der Regierungskonferenz 1996/97 die britische Position bestimmen sollte. Erst mit der Abwahl der Major-Regierung in der Schlussphase der Verhandlungen in Amsterdam endete diese schwierige Phase der britischen Europapolitik, zumindest für eine gewisse Zeit. Die Position der Londoner Regierung in den WWU-Verhandlungen war vor allem beeinflusst von der im Delors-Bericht festgeschriebenen „Irreversibilität“ des Übergangs in der letzten Stufe der Währungsunion (Dyson/Featherstone 1999: 606-612). Eine solche Unumkehrbarkeit war aus Sicht der britischen Regierung nicht akzeptabel. Die am Ende gefundene Lösung eines britischen *Opting out* und die Politik des „Wait and see“ waren die logische Folge des britischen Widerstands und die einzige Chance, das Projekt einer Wirtschafts- und Währungsunion zu retten (Smith 2002: 117).

Ähnlich wie in Deutschland war die innerstaatliche Vorbereitung der WWU-Verhandlungen auch in Frankreich von einem hohen Koordinationsaufwand geprägt. Der traditionelle „Kampf“ zwischen Quai d’Orsay und Elysée konnte durch die Führungsrolle des Finanzministeriums relativiert werden (Dyson/Featherstone 1999: 209-210; Smith 2002: 118; 231). Eine zentrale französische Idee war, einer starken und unabhängigen Europäischen Zentralbank ein politisches Gegengewicht an die Seite zu stellen. Hinter der Idee eines „gouvernement économique“ stand die Überlegung, dass nur ein „policy mix“ aus monetären, fiskalischen und strukturpolitischen Maßnahmen der Mangel an Kohärenz und Kongruenz in der Fiskal- und Haushaltspolitik ausgeglichen werden könne (Dyson/Featherstone 1999: 222-223).

Trotz des technokratisch ausgerichteten und gut vorbereiteten Verhandlungsprozesses zeigte auch die WWU-Regierungskonferenz vertraute Muster wie Unsicherheit über den Fortgang und die Neigung, schwierige Fragen auf die lange Bank zu schieben, die schon bei den letzten Verhandlungen beobachtet werden konnten: „(...) the Conference had its moments when there

seemed to be indirection, when governments are unsure as to their next step and when postponement was the more attractive option“ (Smith 2002: 118). Eine solche Unsicherheit trat ein, als die niederländische Regierung die Ratspräsidentschaft am 1. Juli 1991 übernommen hatte. Auf französischer Seite wurde die Sorge geäußert, die Regierung in Den Haag sei nicht in der Lage – anders als die luxemburgische Ratspräsidentschaft – die Verhandlungen voranzubringen und könne die aus Pariser Sicht alles entscheidende Frage nach dem Verfahren für den Übergang zur WWU nicht klären (Dyson/Featherstone 1999: 231-232). Der am 24. September 1991 vorgelegte Vertragsentwurf mit dem Titel „Auf dem Weg zur Europäischen Union“ brachte jedoch eine Überraschung, da er die Drei-Säulen-Konstruktion, wie sie die luxemburgische Präsidentschaft vorgeschlagen hatte, durch ein Einheitsmodell ersetzte.¹³⁶ Auch für die Verhandlungen zur WWU brachte der Entwurf der Regierung aus Den Haag eine „unerwünschte Drehung“ (Smith 2002: 118, Übersetzung durch den Autor). Schon im August hatte die Präsidentschaft ein Papier nur zur dritten Stufe der WWU lanciert. Weil dort, wie bereits im Vertragsentwurf, eine „opt-out for all“-Regelung und ein Voranschreiten nur derjenigen Staaten, die die Konvergenz-Kriterien erfüllen, festgeschrieben war, wurden diese Vorschläge von französischer wie von deutscher Seite abgelehnt (Dyson/Featherstone 1999: 438).

Bei einem Treffen zwischen Helmut Kohl und dem niederländischen Ratsvorsitzenden Wim Kok in Bonn machte der deutsche Bundeskanzler eine Festschreibung der Irreversibilität der dritten Stufe der WWU zur *Conditio sine qua non*. Wenn in den Verhandlungen zur Politischen Union auch viele Vorschläge, die von deutscher Seite eingebracht wurden, kaum Chancen auf Erfolg hatten, wollte die Bonner Regierung wenigstens hier einen Verhandlungserfolg vorweisen können. Die niederländische Regierung nahm aber bis zum Dezember, also bis zur Endphase der Verhandlungen, keine Änderungen an ihrem Vertragsentwurf vor und hielt an der „opt-out for all“-Klausel fest (Smith 2002: 119). Auch der von der britischen Regierung seit Jahren diskutierte Vorschlag eines „hard-ECU“, also einer Parallelwährung, die neben den anderen zwölf nationalen Währungen existieren und diese dann nach und nach ersetzen würde, fand bei den anderen Regierungen keine Unterstützung – auch deshalb nicht, weil der Übergang zur letzten Stufe der Währungsunion nicht klar geregelt war (Dyson/Featherstone 1999: 612-630). Die Folge der mangelnden Einigkeit in einer so zentralen Frage schien die

¹³⁶ Vertragsentwurf der niederländischen Präsidentschaft vom 24. September 1991 – Auf dem Weg zur Europäischen Union (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 305-347).

Verhandlungen auf die Kontroversen aus früheren Zeiten zurückzuwerfen: „The desire to leave the third stage shrouded in ambiguity had been the preference of the French government on the establishment of the Common Market back to the EEC negotiations, just as it was the case with the 1979 Werner Plan“ (Smith 2002: 120).

Von den neun Punkten, die auf dem abschließenden Europäischen Ratsgipfel von Maastricht am 9. und 10. Dezember 1991 geklärt werden mussten, stand die Regelung des Übergangs in die dritte Stufe der WWU an erster Stelle. Schon am Vorabend des Gipfels hatten sich der französische Präsident Mitterand und der italienische Regierungschef Andreotti getroffen, um diese Frage zu besprechen und einen Kompromissvorschlag zu diskutieren. Beide Politiker gelten als „geradezu berühmt für ihre raffinierten Schachzüge“ (Marsh 1995: 305) und der von ihnen vorgelegte Plan führte die Positionen zusammen. Über wesentliche Punkte der Wirtschafts- und Währungsunion waren sich die Regierungen im Verlauf der Verhandlungen einig geworden: Dass es Kriterien für die Inflationsbekämpfung geben und dass das Prinzip der Geldwertstabilität über allem stehen sollte, vor anderen makroökonomischen Zielen wie einem hohen Beschäftigungsgrad war Konsens geworden, auch wenn dies eine radikale Abkehr für Staaten wie Italien und Frankreich von ihrer „herrschenden Lehre“ war. Auch über die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank von politischer Einflussnahme seitens der mitgliedstaatlichen Regierungen und über die Geldwertstabilität als zentrales Ziel bestand am Ende grundsätzliche Einigkeit. Lediglich in der Frage, ob für die Errichtung der WWU ein konkretes Zieldatum in den Vertrag aufgenommen werden sollte, konnte kein Konsens gefunden werden. Da vor allem die deutsche Regierung und die Bundesbank sich hier widersetzen, fürchteten einige europäische Regierungen, die Bundesrepublik Deutschland stehe nicht voll und ganz hinter dem Projekt der Währungsunion (Marsh 1995: 306).

Der von Mitterand und Andreotti ersonnene Plan kombinierte jedoch die Beachtung strenger Kriterien für die Aufnahme mit einem konkreten Zieldatum; man einigte sich am Ende auf das Jahr 1999. Wenn 1997 eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die Kriterien erfüllen sollte, könnte die WWU in dem genannten Jahr starten. Zwei Jahre später sollte sie dann auf alle Fälle beginnen, gegebenenfalls nur mit einer Minderheit der Staaten (Mazzucelli 1997: 175-176; Marsh 1995: 306-307). Eine zweite wichtige Entscheidung im Vorfeld des Maastrichter Gipfels wurde zwischen dem spanischen Regierungschef Felipe Gonzales, Bundeskanzler Helmut Kohl und dem Ratsvorsitzenden Lubbers getroffen. Es ging um einen „Kohäsions-

fonds“, der einen finanziellen Ausgleich für die wirtschaftlich schwächeren Staaten wie Spanien, Portugal, Griechenland und Irland ermöglichen sollte. Ziel dieses neuen Finanzierungsinstrumentes war es, durch „strukturelle wirtschaftliche Veränderungen alle EG-Mitglieder in die Lage zu versetzen, den Herausforderungen einer einzigen europäischen Währung gerecht zu werden“ (Marsh 1995: 307).

Die Bundesregierung zeigte sich mit dem in Maastricht erreichten „Quantensprung“ (Genschler 1995: 393) und der Gesamtanlage der Wirtschafts- und Währungsunion, die weitgehend den deutschen Interessen und Vorstellungen folgt, sehr zufrieden. Mit dem am Modell der Deutschen Bundesbank orientierten System und der Verpflichtung auf die Geldwertstabilität waren zentrale Forderungen der Regierung und der Bundesbank auch von den europäischen Partnern akzeptiert worden. Dass Bundeskanzler Kohl noch wenige Tage vor dem Europäischen Rat in Maastricht die Politische Union als das „unerläßliche Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion“ (zitiert nach Marsh 1995: 312) beschrieb, war Teil des Deals, der in Maastricht beschlossen worden ist. Auch die amtierende britische Regierung akzeptierte ein Ergebnis, das die Regierung Thatcher noch mit aller Kraft verhindern wollte. Die Vorgängerin John Majors hatte mit dem Vorsitzenden der Bank of England, Leigh-Pemberton, den sie in den Delors-Ausschuss entsandt hatte und mit Lord Cockfield, der an den Verhandlungen selber beteiligt war, zwei Personen benannt, von denen sie annehmen konnte, dass sie sich zu hochfliegenden Plänen entgegenstemmen würden. Beide hatten jedoch nicht ihrem unausgesprochenen „Auftrag“ gemäß agiert, was zu einigem Ärger aufseiten der britischen Regierung geführt hat. Auch dies ein weiteres Beispiel dafür, dass auch die „Herren der Verträge“ der schwer unter Kontrolle zu haltenden Eigendynamik von Verhandlungsprozessen ausgesetzt sind und dass sie die Verhandlungen, auch wenn sie das immer wieder versuchen, nur begrenzt in die von ihnen gewünschte Richtung steuern können (Smith 2002: 120). Die Regierungskonferenz zur Errichtung einer WWU galt als sehr gut vorbereitet und arbeitete relativ zielorientiert, ganz im Unterschied zur parallel tagenden Konferenz zur Schaffung einer Politischen Union. Diese andere Konferenz hatte mit einigen Problemen zu kämpfen: Zu Beginn der Verhandlungen war weder klar, was unter dem Leitbild einer „Politischen Union“ eigentlich zu verstehen sei, noch gab es einen Konsens darüber, welche Fragen im Einzelnen hier zu diskutieren und dann zu klären seien (Mazzucelli 1997: 166; Smith 2002: 121). Ausgangspunkt dieser zweiten Regierungskonferenz war ein auf dem Europäischen Rat in Rom

im Dezember 1990 verabschiedetes Papier, das fünf sehr allgemeine Themenbereiche auflistete, denen die Konferenz „besondere Beachtung (...) schenken“¹³⁷ solle:

- (1) *Demokratische Legitimität*: Um diese zu verbessern, sollte nach Ansicht des Rates eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments geprüft werden, etwa durch die Ausdehnung des Verfahrens der Zusammenarbeit, eine Ausweitung des Zustimmungsverfahrens auf internationale Übereinkommen sowie die Erweiterung der Befugnisse des Parlaments in der Haushaltskontrolle und eine stärkere Überwachung der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken („Komitologie“); zudem sollten Verfahren diskutiert und entwickelt werden, die es „den nationalen Parlamenten ermöglichen, bei der Weiterentwicklung der Gemeinschaft die ihnen gebührende Rolle zu spielen“. Ferner nimmt der Rat „zur Kenntnis“, dass einige Mitgliedstaaten Bestimmungen im Vertrag für wünschenswert halten, die „den besonderen Befugnissen regionaler oder lokaler Institutionen in Bezug auf bestimmte Gemeinschaftspolitiken Rechnung tragen“, weshalb die Konferenz prüfen solle, wie „angemessene Verfahren für Konsultationen mit diesen Institutionen“ auszusehen hätten;
- (2) *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*: Hier schlug der Rat der Konferenz vor, den bestehenden institutionellen Rahmen effektiver zu gestalten und die Trennung zwischen dem Rat der Außenminister und den Treffen desselben Personenkreises im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit aufzuheben, so dass es künftig nur ein „Entscheidungszentrum“ gebe. Ergänzt werden sollte dies durch die Zusammenlegung der beiden Sekretariate. Des Weiteren sollte geprüft werden, welche Vorkehrungen getroffen werden müssen, damit die Union auf internationaler Ebene „mit einer Stimme“ spreche. Das Entscheidungsverfahren könnte beschleunigt werden, so ein Vorschlag des Rates, wenn in Zukunft Beschlüsse weiterhin im Konsensverfahren gefasst würden, die Durchführung von einstimmig beschlossenen Entscheidungen dagegen mit qualifizierter Mehrheit möglich wäre. Schließlich sollte die Union schrittweise auch auf dem Feld der Sicherheitspolitik und der Verteidigung neue Kompetenzen übertragen bekommen – „unbeschadet der Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten in diesem Bereich [und] der Bindungen im Rahmen des transatlantischen Bündnisses“.

¹³⁷ Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates: Tagung in Rom am 14./15. Dezember 1990 (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 239-243; Zitate hier entnommen).

- (3) *Europabürgerschaft*: Dieses Thema, das vor allem vom Europäischen Parlament¹³⁸ und von der dänischen und der belgischen Regierung¹³⁹ unterstützt wurde, beinhaltet eine Prüfung, inwiefern eine Teilnahme von EU-Ausländern an den Wahlen zum Europäischen Parlament und ihre „eventuelle Beteiligung“ an Kommunalwahlen die staatsbürgerlichen Rechte der Bürger in der Union stärken könnten; zudem sei zu prüfen, wie durch Freizügigkeit und freie Wahl des Wohnorts, die Chancengleichheit und Gleichbehandlung aller Gemeinschaftsbürger und deren gemeinsamer Schutz in Drittstaaten die sozialen und wirtschaftlichen Rechte gestärkt werden können. Außerdem sollte geprüft werden, ob durch einen „Ombudsman“ die Rechte der Bürger in Gemeinschaftsangelegenheiten besser geschützt werden könnten.
- (4) *Ausweitung und Verstärkung der Tätigkeit der Gemeinschaft*: Hier bat der Rat die Konferenz, eine Ausweitung der Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene zu prüfen; dazu zählte er unter anderem folgende Bereiche: Politiken, die die „soziale Dimension“ der Gemeinschaft stärken, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, dann auch die Bereiche Umweltschutz, Gesundheitswesen, Forschungs- und Energiepolitik, die Schaffung großräumiger Infrastruktur zur Errichtung eines „transeuropäischen Netzwerkes“, sowie die Förderung von europäischer Kultur und Bildung. Zudem solle die Regierungskonferenz erwägen, ob die jetzt intergouvernemental organisierte Zusammenarbeit auf dem Feld von Justiz und Innenpolitik, also in den Bereichen Einwanderung, Asyl, Visum sowie Bekämpfung von Drogenmissbrauch und organisiertem Verbrechen „in den Geltungsbereich der Union einbezogen werden könnten“ – jedoch unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und einer ausreichenden Mittelzuweisung.
- (5) *Effizienz der Union*: Der Europäische Rat solle auch weiterhin „die wesentliche Rolle spielen (...), die er in den letzten Jahren als politischer Impulsgeber in grundlegenden Fragen“ wahrgenommen habe. Beim Übergang von der Gemeinschaft zur Union sei gegebenenfalls „eine Stärkung dieser Rolle“ notwendig. Der Rat als zentrales Organ im Entscheidungsprozess solle, so der Prüfauftrag an die Konferenz, künftig häufiger

¹³⁸ Entschließung vom 11. Juli 1990 zu der Regierungskonferenz im Rahmen der Strategie des Europäischen Parlamentes im Hinblick auf die Europäische Union (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 139-150).

¹³⁹ Die dänische Regierung sprach sich im Unterschied zur belgischen in ihrem Positionspapier jedoch nur für das Wahlrecht von „EU-Ausländern“ bei Kommunalwahlen aus (vgl. Memorandum der dänischen Regierung vom 04. Oktober 1990 zu den laufenden Vorbereitungen der Regierungskonferenzen über die Politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 105-114, hier: 109) und Belgisches Aide-mémoire zur Politischen Union vom 20. März 1990 (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 95-101, hier: 98).

mit qualifizierter Mehrheit abstimmen und sich überlegen, dieses Verfahren „zur allgemeinen Regel mit einer begrenzten Anzahl von Ausnahmen zu erheben“. Die Rolle der Kommission solle durch eine Stärkung der Durchführungsbefugnisse aufgewertet werden. Zu den anderen Organen der Gemeinschaft wurden keine Hinweise gegeben, es wurde nur angekündigt, dass die Regierungskonferenz „im Lichte der von diesen Einrichtungen und von den Mitgliedstaaten unterbreiteten Vorschläge prüfen [werde], auf welche Weise sich ihre Effizienz verbessern läßt“.

Mit der Zusage, die Regierungskonferenz werde, wie es Artikel 236 des Vertrags vorschreibt, den Stellungnahmen der Kommission und dem Europäischen Parlament „gebührend Rechnung tragen“ war der Startschuss für die Regierungskonferenzen gegeben. Gleichzeitig waren bereits zum Auftakt der Verhandlungen die zentralen Konsens- und Konfliktlinien sichtbar geworden; diese Differenzen sollten dann in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Rom im Dezember 1990 wieder auftauchen. Auch bei der Regierungskonferenz zur Politischen Union zeigte sich, welchen Einfluss „externe Schocks“ und unvorhersehbare Ereignisse auf den Verlauf der Verhandlungen haben können und wie sich die Prioritäten dadurch verschieben können. Der Ausbruch des Golfkrieges am 16. Januar 1991 und die Schwierigkeiten der Europäer, eine geschlossene Haltung zu beziehen, katapultierte das Thema Außen- und Sicherheitspolitik an die Spitze der Tagesordnung. Einige Mitgliedstaaten reagierten prompt auf die neue Situation und präsentierten unterschiedliche Vorschläge zur Reform der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, in denen aber die Differenzen und Positionsunterschiede noch deutlicher hervortraten (Laursen/Vanhoonacker/Wester 1992: 12).¹⁴⁰ Zu den wichtigsten Vorschlägen zählte ein deutsch-französisches Papier, das Genscher und Dumas beim ersten Außenministertreffen unter luxemburgischer Präsidentschaft Anfang 1991, also wenige Tage nach Ausbruch des Krieges am Golf, den europäischen Kollegen gemeinsam vorlegten. Darin schlugen sie vor, in der Aufbauphase einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik die bestehenden Strukturen der Westeuropäischen Union (WEU) zu nutzen: „Die WEU würde der ‚Kanal‘ werden, durch den die Politische Union und die NATO zusammenarbeiten und dadurch die wechselseitige Verstärkung der europäischen und transatlantischen Sicherheitsstrukturen sicherstellen“.¹⁴¹ Der Europäische Rat sollte darüber hinaus

¹⁴⁰ Vgl. auch Financial Times vom 08.02.1991 („A Gulf in Europe“).

¹⁴¹ Deutsch-französisches Papier vom 06. Februar 1991 zur sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Politischen Union (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 119-122, hier: 120).

entscheiden können, welche sicherheitspolitischen Themen im Rahmen der Politischen Union behandelt würden. Hierzu zählte das deutsch-französische Papier vier Bereiche: die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik in Europa; die Festlegung gemeinsamer Standpunkte in Sicherheitsfragen, die in den Vereinten Nationen diskutiert werden; eine gemeinsame europäische nukleare Nichtverbreitungspolitik und schließlich die Rüstungskooperation und Exportkontrolle von Rüstungsgütern. Die WEU sollte nach den Vorstellungen von Genscher und Dumas nach und nach „integraler Bestandteil des Europäischen Einigungswerkes“ werden, indem sich eine „organische Beziehung zwischen der Politischen Union und der WEU“ entwickle; die Beistandsverpflichtungen aus dem Brüsseler Vertrag sollten aufrechterhalten werden. Die Beziehungen zwischen den Staaten, die zum damaligen Zeitpunkt weder der WEU noch der NATO angehörten, sollten „mit Blick auf ihre mögliche künftige Mitgliedschaft schrittweise verstärkt“ bzw. es sollten „spezifische Formen der Zusammenarbeit“ vereinbart werden. Diese deutsch-französischen Vorschläge wurden von einem Papier des italienischen Außenministers de Michelis, das zeitgleich vorgestellt wurde, bekräftigt.¹⁴²

Die Pläne einer europäischen Verteidigungsidentität und die „Auflösung“ der WEU in der Europäischen Union stießen vor allem bei der britischen und der niederländischen Regierung auf Kritik und Ablehnung. Die Versuche der luxemburgischen Ratspräsidentschaft, diese Differenzen durch Kompromisse zu überbrücken, schlugen zunächst fehl (Laursen/Vanhooacker/Wester 1992: 13).¹⁴³

Im März 1991 diskutierten die Außenminister dann ein von der Ratspräsidentschaft vorgelegtes Papier zum Europäischen Parlament, womit die Frage nach der Stärkung der demokratischen Legitimität aufgeworfen wurde. Auch hier lagen die Positionen im Kreise der Mitgliedstaaten weit auseinander. Während etwa die deutsche Regierung sich für eine Stärkung des Straßburger Parlaments im Gesetzgebungsverfahren aussprach, lehnte die britische Regierung jegliche Veränderungen ab.¹⁴⁴ Im Kern ging es hier um die Frage, ob das mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingeführte Mitentscheidungsverfahren nur für die Binnenmarktthemen gelten sollte oder es auch auf andere Politikfelder übertragen werden könnte. Der deutsche Außenminister Genscher und seine Staatssekretärin gingen sogar soweit, das

¹⁴² Italian Proposal on Common Foreign and Security Policy, 5 February 1991 (abgedruckt in Laursen/Vanhooacker 1992: 322-324).

¹⁴³ Agence Europe, 20.02.1991, 21.02.1991 und 28.03.1991.

¹⁴⁴ Agence Europe, 04./05.03.1991.

Europäische Parlament auch bei Entscheidungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu beteiligen. Die Mehrzahl der Delegationen lehnte einen solchen weitreichenden Schritt jedoch ab; sie sorgten sich entweder um den Einfluss der Kommission oder sie befürchteten, das Europäische Parlament könnte durch seine außenpolitischen Resolutionen, die dann zu berücksichtigen wären, den Entscheidungsprozess der Gemeinschaft lähmen (Mazzucelli 1997: 143). Da sich auch die französische Regierung der deutschen Position nicht anschließen wollte, legte Hans-Dietrich Genscher im April zusammen mit seinem italienischen Kollegen Gianni de Michelis eine Gemeinsame Erklärung zu diesem Themenkomplex vor. Die beiden Außenminister griffen die Kritik zum Teil auf und schlugen institutionelle Sicherungen vor, um eine Blockade der Entscheidungsprozesse zu verhindern.¹⁴⁵ Es ging ihnen darum, dem Europäischen Parlament eine Hauptrolle in der demokratischen und parlamentarischen Legitimation europäischer Politik zu übertragen.

Es sei, so die deutsch-italienische Erklärung, „nicht mehr hinnehmbar, dass die Institution, die den Willen unserer Bürger direkt zum Ausdruck bringt, weiter an den Rand des Gesetzgebungsprozesses gedrängt“ sei. Das EP müsse deshalb im Rahmen der Mitentscheidung gemeinsam und gleichberechtigt mit dem Rat entscheiden dürfen; eine „Phase direkter Verhandlungen“ im Rahmen eines Vermittlungsverfahrens unter Beteiligung der Kommission könnte nach Ansicht der beiden Außenminister die Entscheidungsfindung erleichtern. Zudem solle das Europäische Parlament „wie alle nationalen Parlamente auch über ein eigenes Initiativrecht verfügen“; dieses Recht solle an Bedingungen, die nicht näher ausgeführt werden, geknüpft sein, um das Initiativrecht der Kommission nicht auszuhöhlen. Zudem solle das EP an der Ernennung der Kommission beteiligt werden, seine Kontrollbefugnisse gegenüber der Kommission erweitert werden und es solle „im Wege der Zustimmung beim Verfahren der Vertragsänderungen gemäß Artikel 236“ voll beteiligt sein.¹⁴⁶

Die zentralen Vorschläge zur Stärkung der demokratischen Legitimität der Gemeinschaft kamen also nicht vom deutsch-französischen „Motor“. Dass der Bundesaußenminister hier mit Italien kooperierte, zeigt den Dissens zwischen Bonn und Paris über eine Grundsatzfrage.

¹⁴⁵ Gemeinsame Erklärung der Außenminister Hans-Dietrich Genscher und Gianni de Michelis vom 10. April 1991 zur Stärkung der demokratischen Legitimität der Gemeinschaft (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 123-124).

¹⁴⁶ Gemeinsame Erklärung der Außenminister Hans-Dietrich Genscher und Gianni de Michelis vom 10. April 1991 zur Stärkung der demokratischen Legitimität der Gemeinschaft (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 123-124) und Agence Europe, 04./05.03.1991.

Die Debatte um die Legitimation des europäischen Einigungsprozesses sollte im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags eine Renaissance erfahren (Mazzucelli 1997: 145).¹⁴⁷ Aber nicht nur Paris zeigte an diesen Fragen kein echtes Interesse, auch die andere Regierungen waren zurückhaltend und hielten sich lange mit einer expliziten Position zurück (Smith 2002: 131). Andere Themen, die im Mai 1991 im Kreise der Außenminister kontrovers diskutiert wurden, waren die „Unionsbürgerschaft“, der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt und die Sozialpolitik, d.h. die Sozialcharta, sowie die Frage, welcher Abstimmungsmodus im Rat – Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheitsentscheidung – im Regelfall zur Anwendung kommen sollte (Mazzucelli 1997: 145-146).

Auf der Basis der ersten drei Verhandlungsmonate legte die niederländische Präsidentschaft am 12. April 1991 einen ersten Vertragsentwurf in Form eines „Non-Paper“ vor.¹⁴⁸ Nach diesem Entwurf sollte die Union auf drei „Pfeilern“ ruhen: auf der Gemeinschaft, auf dem Bereich Außen- und Sicherheitspolitik sowie auf den Feldern Justiz und Inneres. Im Gemeinschafts-„Pfeiler“ sollten das Subsidiaritätsprinzip und eine Europäische „Bürgerschaft“ eingeführt werden. In anderen Feldern, wie etwa der Sozial-, der Forschungs- und der Umweltpolitik, sollten die Kompetenzen der Gemeinschaft erweitert und eine Reihe neuer Politikbereiche eingeführt werden, wie etwa Transeuropäische Netzwerke, öffentliche Gesundheit, Bildung, Kultur und Verbraucherschutz. Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sollten Mehrheitsentscheidungen für die Umsetzung von Maßnahmen, die zuvor einstimmig beschlossen wurden, möglich werden. Die Verbindung zwischen Gemeinschaftspfeiler und der WEU sollten im Jahr 1996 revidiert werden. Dieser erste Text wurde erwartungsgemäß von den zwölf Regierungen ganz unterschiedlich aufgenommen. Während der Entwurf aus der Sicht Italiens und Belgiens und – mit Abstrichen – auch aus deutscher und französischer Perspektive nicht weit genug ging, schoss er nach Ansicht Dänemarks und Großbritanniens weit über das Ziel hinaus. Die vorgeschlagene Ausdehnung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments wurde vor allem von der deutschen Regierung, von Italien, Belgien und den Niederlanden, aber auch von Griechenland und Spanien begrüßt. Die Kommission dagegen fürchtete um eine Einschränkung ihres Initiativrechts; ihre Sorge wurde von den Regierungen aus Belgien, den Niederlanden und Irland geteilt. Traditionell stehen die

¹⁴⁷ Vgl. auch Financial Times, 11.04.1991 („Germany and Italy Draw up Plan on EC Power“).

¹⁴⁸ Non-Paper der luxemburgischen Präsidentschaft vom 17. April 1991 – Entwurf von Artikeln für den Vertrag im Hinblick auf die Errichtung einer Politischen Union (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 265-303).

„kleinen“ Mitgliedstaaten an der Seite der Kommission (Laursen/Vanhoonacker/Wester 1992: 15-16).¹⁴⁹

Die Kommission legte Ende Mai dann ein eigenes Papier mit Ideen vor, in dem sie den Vertragsentwurf der Präsidentschaft diskutierte. Im Kern zielte der Kommissionsvorschlag auf die Abschaffung der Pfeiler-Konstruktion und plädierte für eine einheitliche Gemeinschaftsstruktur; darüber hinaus brachte sie den Vorschlag ein, im neuen Vertrag einen Hinweis auf den „föderalen“ Aufbau der Gemeinschaft zu platzieren.¹⁵⁰ Auf einem informellen Treffen der Außenminister Anfang Juni in Dresden bildeten sich zwei Lager: Großbritannien, Portugal, Dänemark und Frankreich sowie die luxemburgische Ratspräsidentschaft wollten an der vorgeschlagenen Pfeiler-Konstruktion festhalten und lehnten einen „föderalen“ Hinweis ab. Im anderen Lager standen die Niederlande, Belgien, Italien, Griechenland, Spanien, die Bundesrepublik Deutschland und Irland, die den Kommissionsvorschlag unterstützten.¹⁵¹ Der luxemburgische Minister und Ratspräsident Jacques Poos machte in einer Reaktion deutlich, dass eine Vergemeinschaftung der Außen- und Innenpolitik bei allen Regierungen auf Vorbehalte stieß, weil hier Kernbereiche der nationalen Souveränität betroffen seien: „Even the most federalist member states among us agreed that you can't treat foreign policy and cooperation among police in the same way we now deal with the internal market“ (zitiert nach Mazzucelli 1997: 148-149).

Am 18. Juni 1991 legte der Ratsvorsitz den Außenministern eine überarbeitete Fassung des Vertragsentwurfes vor, der zwar an der Pfeilerstruktur festhielt, aber gleichzeitig den von der Kommission ins Spiel gebrachten Hinweis auf die föderale Struktur der Gemeinschaft aufgriff. Zudem legte der neue Entwurf fest, dass die Union über einen einheitlichen institutionellen Rahmen verfügen solle; die Rolle der Kommission im Gesetzgebungsprozess wurde gestärkt. Die Beratungen auf dem Europäischen Rat in Luxemburg Ende Juni wurden jedoch von einem außenpolitischen Ereignis überschattet, so dass keine Zeit blieb, diese verfassungspolitischen Fragen so wie geplant ausführlich zu diskutieren. Die Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens, der beiden ehemaligen Republiken Jugoslawiens, am 25. Juni

¹⁴⁹ Agence Europe, 18.04.1991.

¹⁵⁰ Agence Europe, 24.05. und 30.05.1991.

¹⁵¹ The Wall Street Journal, 04.06.1991 („EC Officials Fail to Agree on Plan for Political Union“) und Le Mode, 05.06.1991 („La France s'oppose à la Commission de Bruxelles sur le partage des pouvoirs dans une Communauté renforcée“).

1991 und die militärische Gegenreaktion der jugoslawischen Armee zwei Tage später bestimmten die Agenda des Gipfels und ließen wenig Raum für andere Fragen. Obwohl der Vertragsentwurf noch hätte beraten werden sollen, fehlte dem Europäischen Rat am Ende die Zeit dazu. Er verschob die dringend notwendige Klärung der Verfassungsfragen deshalb in die Zeit der nachfolgenden niederländischen Ratspräsidentschaft (Laursen/Vanhoonacker/Wester 1992: 16-17). In einem Entschließungsantrag kritisierte das Europäische Parlament, dass der Europäische Rat in Luxemburg „nicht die notwendigen politischen Impulse für die Arbeiten der Regierungskonferenzen gegeben hat, sondern sich im Gegenteil darauf beschränkt hat, alle wichtigen Beschlüsse“ zu vertagen; damit seien der Zeitplan und die Ziele der Regierungskonferenzen gefährdet.¹⁵² Das Parlament erinnerte auch daran, dass das „demokratische Defizit das europäische Aufbauwerk seit seiner Schaffung“ bedrohe und sein „Abbau zum wesentlichen politischen Element des Schlußabkommens“ werden müsse. Das EP ging in einem eigenen Kapitel auch auf den politisch umstrittenen Föderalismus-Bezug ein und machte sich dafür stark, einen entsprechenden Verweis im Vertrag zu verankern. Eine mitgelieferte Definition sollte die Skeptiker im Kreise der mitgliedstaatlichen Regierungen besänftigen; nach Ansicht des Parlaments bedeute Föderalismus nicht die „Schaffung eines Einheits-Superstaates“ (...), „sondern die Schaffung einer Föderation von Staaten und Völkern, die ihre eigene Identität bewahren, wobei die Gewalten nach dem Subsidiaritätsprinzip verteilt“ seien.¹⁵³

Die ersten Wochen der niederländischen Ratspräsidentschaft brachten – wegen der Sommerpause und auch wegen der militärischen Eskalation in Jugoslawien – kaum Fortschritte in der Diskussion um die Politische Union. Erst Ende September versammelten sich die Persönlichen Repräsentanten der Außenminister wieder, um über einen neuen Vertragsentwurf der Ratspräsidentschaft zu beraten. Die niederländische Regierung hatte ihren Text nicht auf der Basis des luxemburgischen Entwurfs formuliert, sondern sie hat einen ganz neuen Vertragsentwurf vorgelegt. Diesem Text zufolge gründen die Hohen Vertragsparteien eine „Europäische Gemeinschaft“ untereinander (Artikel 1 des Entwurfs), die bisher diskutierte Pfeilerstruktur sollte zugunsten einer einheitlichen Vertragskonstruktion verworfen werden; die Fol-

¹⁵² Gemeinsamer Entschließungsantrag vom 09. Juli 1991 zur Tagung des Europäischen Rates am 28./29. Juni 1991 in Luxemburg (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 151-156, hier: 151).

¹⁵³ Gemeinsamer Entschließungsantrag vom 09. Juli 1991 zur Tagung des Europäischen Rates am 28./29. Juni 1991 in Luxemburg (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 151-156, hier: 155); vgl. auch Agence Europe, 12.07.1991.

ge wäre gewesen, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ebenso wie die Bestimmungen zum Binnenmarkt im Rahmen einer einheitlichen Gemeinschaftsstruktur organisiert gewesen wären.¹⁵⁴ Dass die niederländische Ratspräsidentschaft nur wenige Wochen vor dem abschließenden Gipfel in Maastricht einen Entwurf vorlegte, der in zentralen institutionellen und verfassungsrechtlichen Fragen nicht den notwendigen breiten Konsens der Regierungen abbildete, war eine Abkehr vom üblichen Verfahren einer Regierungskonferenz, wonach durch viele multi- und bilateralen Gespräche („Beichtstuhlverfahren“) das Einvernehmen im Kreis der Regierungen gesucht und dann in einen Vertragsentwurf übersetzt wird; dass eine Ratspräsidentschaft das kunstvoll geschnürte Paket wieder aufmacht, ist unüblich.

Die Folge des niederländischen Überraschungscoups war, dass – mit Ausnahme der belgischen Regierung und der Kommission – alle anderen Regierungen den Vorschlag scharf zurückwiesen und die Ratspräsidentschaft ihren „Schwarzen Montag“ erlebte (Mazzucelli 1997: 149; Laursen/Vanhoonacker/Wester 1992: 16-18). Der Regierung in Den Haag blieb deshalb nichts anderes übrig, als den Entwurf rasch zurückzuziehen und zum alten Text der Luxemburger zurückzukehren und diesen als Grundlage für die Verhandlungen bis zum Gipfel in Maastricht zu nehmen.¹⁵⁵ Da nur noch wenige Wochen bis dahin verblieben und eine Reihe von Fragen noch immer nicht gelöst war, erhöhte dies den Druck auf alle Beteiligten (Laursen/Vanhoonacker/Wester 1992: 18).

In der noch verbleibenden Zeit konzentrierten sich die Verhandlungen auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Hier standen drei offene Fragen im Mittelpunkt: (1) Die sogenannte „Asolo-Liste“¹⁵⁶ und die Frage, welche Themen überhaupt Gegenstand von gemeinsamen Aktionen sein sollten; (2) das Verfahren zur Umsetzung gemeinsamer Aktionen und (3) der passende Ort im Vertrag, an dem die entsprechenden Artikel festgeschrieben würden (vgl. zum Folgenden Mazzucelli 1997: 152-153; Laursen/Vanhoonacker/Wester 1992: 18-19). Bei der ersten Frage war sich eine Mehrzahl der Regierungen darin einig, keine abschließende Liste mit Themen in den Vertrag aufzunehmen, sondern dies von

¹⁵⁴ Vertragsentwurf der niederländischen Präsidentschaft vom 24. September 1991 – Auf dem Weg zur Europäischen Union (Laursen/Vanhoonacker/Wester 1992: 18).

¹⁵⁵ The Wall Street Journal, 01.10.1991 („Netherlands Retreats from Sweeping Plan on ECC Political Union“).

¹⁵⁶ Die „Asolo-Liste“ ist benannt nach einem Ort nahe Venedig, in dem sich die europäischen Außenminister Anfang Oktober 1990 zu einem informellen Gespräch über Sicherheitspolitik versammelt haben; vgl. Mazzucelli (1997: 72).

Fall zu Fall vom Europäischen Rat entscheiden zu lassen. Einig war man sich auch – mit Ausnahme Großbritanniens, Dänemarks und Irlands – darin, gemeinsame, im Konsens beschlossene Aktionen dann im zweiten Schritt durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen umzusetzen. Noch vor Beginn der Beratungen hatte die britische und italienische Regierung eine gemeinsame Erklärung eingebracht, die als Grundlage für die Debatte im Kreis der Zwölf diente. Die Erklärung hatte den Zweck, die britischen Vorbehalte gegenüber einer europäischen Verteidigungsidentität deutlich zu machen und aus den unterschiedlichen Perspektiven eine Synthese abzuleiten. Im italienisch-britischen Papier bestätigte die Londoner Regierung zum ersten Mal, dass eine europäische Verteidigungspolitik nötig sei; sie machte aber auch klar, dass aus britischer Sicht eine europäische Politik auf diesem Gebiet nicht zulasten des transatlantischen Bündnisses und der NATO gehen dürfe und nicht von heute auf morgen verwirklicht werden könne, sondern nur in einem „evolutionären Prozeß Schritt für Schritt erfolgen“ könne. Das „besondere Verhältnis zwischen Westeuropa und Nordamerika“ sei dabei ein „wesentliches Element der europäischen Identität“; die Stärkung der europäischen Verteidigungskomponente solle „im Hinblick auf eine Stärkung des atlantischen Bündnisses erfolgen“.¹⁵⁷

Während hier also eine europäische Politik als komplementär zu den transatlantischen Strukturen und die NATO als stabilisierender Faktor verstanden wurden, schlug das wenig später von der deutschen und französischen Regierung vorgelegte Positionspapier einen ganz anderen Ton an. In Form von bereits ausformulierten Textentwürfen überbrachten Kohl und Mitterand der niederländischen Ratspräsidentschaft und den anderen Regierungen ihre Vorstellungen, wie eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aus ihrer Sicht aussehen sollte. Danach würde die WEU als „integraler Bestandteil des europäischen Einigungsprozesses“ die von der Union getroffenen Entscheidungen ausführen, und spätestens im Jahr 1996 sollte diese Bestimmung „im Lichte der bis dahin erreichten Fortschritte und Erfahrungen“ überprüft werden. Zudem wurde vorgeschlagen, die Deutsch-Französische Brigade als „Kern für ein europäisches Korps“ anzuerkennen.¹⁵⁸ Die Vorschläge wurden von den Regierungen in London und Washington heftig kritisiert. Der Vorstoß Frankreichs und Deutschlands, ein Sondertreffen derjenigen europäischen Regierungen einzuberufen, die mit den

¹⁵⁷ Italienisch-britische Erklärung vom 04. Oktober 1991 zur Europäischen Sicherheit und Verteidigung (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 125-127, hier: 125 und 126).

¹⁵⁸ Französisch-deutsche Initiative vom 14. Oktober 1991 in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 129-133, hier: 129 und 130).

deutsch-französischen Vorstellungen sympathisierten, rief zusätzlichen Unmut hervor – nicht zuletzt bei der niederländischen Ratspräsidentschaft, die sich vom deutsch-französischen „Tandem“ übergangen fühlte (Laursen/Vanhoonacker/Wester 1992: 19).

Bei dem Treffen der Außenminister Mitte November in Noordwijk bemühte sich die niederländische Regierung, die Zahl der immer noch ungelösten Fragen für den Gipfel von Maastricht möglichst klein zu halten. So sollten auf der Grundlage des neuen Vertragsentwurfs die Diskussionen so weit vorangebracht werden, dass die Staats- und Regierungschefs nur noch die ganz harten Nüsse zu knacken haben würden. Der neue Text sah – im Vergleich zu dem Luxemburger Vertragsentwurf, auf dessen Basis zuletzt verhandelt wurde – eine Reihe von Veränderungen vor¹⁵⁹: Anstelle von europäischen „Gesetzen“ sprach der neue Vertragstext wieder von „Richtlinien“ und „Verordnungen“. Eine Neuerung war, dass der Anwendungsbereich von Mehrheitsentscheidungen deutlich erweitert werden sollte, das betraf etwa die Bereiche Bewegungsfreiheit für Arbeitnehmer und die Niederlassungsfreiheit, aber auch bei Binnenmarktfragen die mehrjährigen Aktionsprogramme, den Umweltschutz, die Rahmenprogramme in den Bereichen Forschung und Entwicklung sowie den Verbraucherschutz. Im Politikfeld Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wurde eine besondere Form der qualifizierten Mehrheit (mindestens 54 Stimmen von acht Mitgliedstaaten) vorgeschlagen und schließlich wurde eine neue Regierungskonferenz für das Jahr 1996 in Aussicht gestellt (Laursen/Vanhoonacker/Wester 1992: 19).

In den verbleibenden Wochen bis zum Gipfel von Maastricht verschärfte sich der Ton, und einige Staaten machten deutlich, dass sie einem Gesamtergebnis am Ende nur dann zustimmen werden, wenn bestimmte Fragen in ihrem Sinne gelöst werden könnten. Vor allem Spanien und später auch Irland machten ihre Zustimmung abhängig von Zugeständnissen in Einzelfragen. Die Regierungen in Madrid und Dublin drohten mit einem Veto für den Fall, dass keine Lösung für die Frage, wie die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in der Gemeinschaft gestärkt werden könne, gefunden würde.¹⁶⁰ Diese Veto-Drohungen und der aus Sicht vieler unbefriedigende Stand der Verhandlungen führten dazu, dass sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament die Regierungen an ihre europapolitische Verantwortung erinnerten. Das EP machte zudem in seiner Entschließung vom 10. Oktober 1991 seine Zu-

¹⁵⁹ Der Draft Union Treaty ist dokumentiert in Agence Europe, 20.11.1991.

¹⁶⁰ Agence Europe, Nr. 5614, 22.11.1991, S. 6.

stimmung zum Ergebnis des Europäischen Rates von Maastricht davon abhängig, dass die eigenen Forderungen zur Unionsbürgerschaft, zur eigenen Rolle im Gesetzgebungsprozess, zu den Abstimmungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit (insbesondere auf den Feldern der Sozial-, Umwelt-, Energie- und Steuerpolitik) und zur Beteiligung des EP an der Revision der Verträge erfüllt würden.

Darüber hinaus bekräftigte das Parlament seine Position, die in der Tradition des Spinelli-Verfassungsentwurfs aus dem Jahre 1984 stand; die Abgeordneten forderten, dass das „endgültige Ziel der Aufbau einer föderativen Europäischen Union mittels einer vom Europäischen Parlament auszuarbeitenden Verfassung“ sei.¹⁶¹ Auch die Europäische Kommission bekräftigte in einer Erklärung, die nur wenige Tage vor dem Gipfeltreffen in Maastricht veröffentlicht wurde, ihre Kernforderungen und ihre föderale Perspektive, die „dem erreichten Aufbau der Gemeinschaft und dem Konzept der künftigen Entwicklung“ entspreche. Sie kritisierte u.a. das im vorliegenden Vertragsentwurf entwickelte Konzept der „Union“; denn dadurch würde sich die Union „parallel zur Gemeinschaft“ entwickeln, ohne, wie dies noch in der Einheitlichen Akte der Fall gewesen sei, einen einheitlichen Rahmen zu schaffen. Die Strategie der „Demokratisierung der Gemeinschaft“ durch die Stärkung der Mitwirkungsrechte des Parlaments unterstützte die Kommission. Sie warnte vor einem „Europa der zwei Geschwindigkeiten“, das sie kategorisch ablehnt, und erinnerte daran, dass der Binnenmarkt nur deshalb ein Erfolg werden konnte, weil ein *Opting-out* für einzelne Mitgliedstaaten damals nie zur Debatte gestanden habe.¹⁶²

Zudem gab es in den Wochen vor „Maastricht“ noch mehrere bilaterale und multilaterale Treffen auf Regierungsebene, auf denen es vor allem darum ging, der britischen Regierung, die allzu ambitionierten Plänen sehr kritisch gegenüber eingestellt war, den einen oder anderen Kompromiss abzurufen. Dazu wurden auch die parteipolitischen Verbindungen der sechs konservativen bzw. christdemokratischen Regierungschefs genutzt. Es trafen sich Kohl, Lubbers, Andreotti, Mitsotakis, Martens und Santer Ende November, um dem britischen Regierungschef anzubieten, die föderale Bezugnahme im Vertragsentwurf zu streichen und im

¹⁶¹ Entschließung vom 10. Oktober 1991 zur Vorbereitung der Sitzung des Europäischen Rates am 09./10. Dezember 1991 in Maastricht (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 157-159, hier: 159); vgl. dazu auch den Bericht über die Plenartagung des EP im November in Agence Europe, Nr. 5613, 21.11.1991, S. 3.

¹⁶² Erklärung vom 27. November 1991 anlässlich der beiden Regierungskonferenzen über die Politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion (abgedruckt in Weidenfeld 1994: 185-187).

Gegenzug aber das Zugeständnis zu bekommen, die intergouvernemental organisierte Außen- und Einwanderungspolitik bei einer für 1996 geplanten Revision des Vertrags zu vergemeinschaften (Laursen/Vanhoonacker/Wester 1992: 20). Auch ein für die Bundesregierung und vor allem die deutschen Länder wichtiger Verhandlungsgegenstand wurde auf bilateraler Ebene vorbereitet. Bei einem Treffen zwischen deutschen und britischen Beamten in London wurde im Oktober 1991 der Text für den Subsidiaritätsartikel abgestimmt, der sich beim Gipfel gegen den von der Mehrzahl der anderen Länder und der Kommission favorisierten „weicheren“ Text durchsetzen ließ (Bitterlich 1995: 178).

Aber trotz der Versuche, noch im Vorfeld des Europäischen Rats möglichst viele offene Fragen zu klären, waren eine Woche vor dem „Endspiel“ noch fünf wichtige Verhandlungspunkte umstritten: der föderale Bezug im Vertrag, die Frage von Mehrheitsentscheidungen in der GASP, der Artikel zur „Verteidigung“, die Gemeinschaftskompetenzen auf dem Gebiet der Sozial- und Industriepolitik sowie die wirtschaftliche und soziale Kohäsion. Auf der Regierungskonferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion hatten die Finanzminister den entscheidenden Konsens schon vor dem Gipfel gefunden, bei den Verhandlungen zur Politischen Union lagen dagegen noch einige große Steine auf dem Weg; diese mussten von den Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel weggeräumt werden (Laursen/Vanhoonacker/Wester 1992: 20).¹⁶³

Vor dem Hintergrund der schwierigen Verhandlungen im Vorfeld des Maastrichter Gipfels und angesichts der zum Teil problematischen Verhandlungsführung der Ratspräsidentschaften verlief das „Endspiel“ insgesamt ohne größere Turbulenzen – die größten und heftigsten Konflikte, so schien es, wurden im Vorfeld klein gearbeitet. Die auf dem Europäischen Rat am 09./10. Dezember 1991 vereinbarten Beschlüsse lagen denn auch weitgehend auf der Linie der Kompromisse, die in den Monaten davor erarbeitet worden waren.

Der am Ende vom Europäischen Rat verabschiedete Text gliederte sich in sechs Teile: Gemeinsame Bestimmungen; Änderungen des EWG-Vertrags im Hinblick auf die Errichtung der Europäischen Gemeinschaft; Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz- und Innenpolitik; Schlussbestimmungen und Protokolle, u.a. zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und Erklärung zur Rolle der Westeuropäi-

¹⁶³ Agence Europe, 04.12. und 05.12.1991.

schen Union (vgl. Wessels 1992b: 4). Die im Vorfeld des Gipfels kontrovers diskutierte „föderale Bestimmung“ wurde ersetzt durch die schon in der Präambel des EWG-Vertrags verankerte Formel von der „immer engeren Union“; anstelle eines föderalen Verweises wurde ein Bezug auf die „Bürgernähe“ der Gemeinschaft eingefügt. Damit hatten die „Föderalisten“ unter den Regierungen dem hartnäckigen Widerstand aus Großbritannien, aber auch den dänischen und portugiesischen Vorbehalten nachgegeben. Der neue Vertrag behielt die Pfeiler-Struktur bei, erlaubte aber in einigen Punkten eine „Öffnung“ in Richtung Gemeinschaft. Vor allem auf dem Gebiet der Zusammenarbeit der Innen- und Justizpolitik ermöglichten es die neuen Regeln, dass die Aktivitäten „aus einer wenig transparenten Grauzone der Zusammenarbeit an die Gemeinschaftsorgane und –regeln herangeführt“ werden (Wessels 1992b: 14). Mit den Bestimmungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, dem zweiten intergouvernementalen „Pfeiler“ der Union, wurde ein Potential für ein gemeinsames europäisches Auftreten auf der internationalen Bühne geschaffen, das deutlich über die Möglichkeiten der EPZ hinausging (Janning 1994). Mit der Einführung eines neuen Beratungsgremiums, dem „Ausschuss der Regionen“ und der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips wurden Forderungen, wie sie gerade von Deutschland und den Bundesländern im Vorfeld eingebracht worden sind, aufgegriffen – wenn auch manche weitergehende Forderung wie ein Klagerecht der Regionen vor dem Europäischen Gerichtshof keine Mehrheit fand (Hrbek 1992). Mit der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat und der Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf die Bereiche Transeuropäische Netze, die Anerkennung von Diplomen, Gesundheitspolitik, Bildung und Forschung wie auch die Umweltpolitik und vor allem mit der „Unionsbürgerschaft“ wurden die zu Beginn der Verhandlungen formulierten Forderungen nach Stärkung der Legitimität und Effizienz der Gemeinschaft zum Teil erfüllt.¹⁶⁴ Auch die Regelungen zur Sozialpolitik und die Aufnahme der Sozial-Charta in den Vertrag – mit einem *Opting out* für Großbritannien – gehören zum Bereich, der seit dem Adonnino-Bericht unter dem Stichwort „Europa der Bürger“ diskutiert wird.

Das Ziel, ein Junktim herzustellen zwischen der Wirtschafts- und Währungsunion auf der einen und der Politischen Union auf der anderen Seite, wurde – trotz der Unterstützung etwa vonseiten der Bundesregierung – nicht erreicht. Deshalb einigte man sich auf dem Europäischen Gipfel in Maastricht darauf, spätestens 1996 eine Revision der Verträge in Angriff zu

¹⁶⁴ Ausführliche Kommentierungen und Analysen der Ergebnisse von Maastricht u.a. bei Duff/Pinder/Pryce (1994), Hrbek (1992, 1993), Weidenfeld (1994) und Wessels (1992).

nehmen. Gerade diese Regelung sollte Schule machen und bei späteren Regierungskonferenzen immer dann zur Anwendung kommen, wenn – aus der Sicht einer genügend großen Zahl von Mitgliedstaaten – wichtige Reformen zunächst nicht die nötige Mehrheit gefunden haben und deshalb vertagt werden mussten. Das heißt, dass durch diese Politik des Aufschiebens die Tagesordnung künftiger Regierungskonferenzen schon anwächst, ehe die laufende Reform des Vertrags durch die Ratifizierung abgeschlossen ist.

Ein schleichender Wandel der Revision des Vertrags machte aus ursprünglichen Ausnahmerecheinungen nach und nach eine, wenn auch nicht alltägliche, so doch „normalisierte“ Form von Entscheidungen im europäischen Mehrebenensystem (Smith 2002: 132).

Im Folgenden will ich eine kurze integrationstheoretische Einordnung und Bewertung des Prozesses und der Ergebnisse von „Maastricht“ vornehmen.

3.7.4 Integrationstheoretische Bewertung der Maastrichter Regierungskonferenzen – eine Zusammenfassung

Der Vertrag von Maastricht brachte mit der Wirtschafts- und Währungsunion den bislang am weitesten reichenden Integrationsschritt – gemessen an den Kriterien von „functional scope“ und „institutional capacities“ (Lindberg/Scheingold 1970). Dabei waren wichtige Entscheidungen über die Grundzüge der Wirtschafts- und Währungsunion schon lange vor dem Europäischen Rat in Maastricht im Dezember 1991 gefallen – sogar schon lange vor dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs, eine Regierungskonferenz einzuberufen. Als die Regierungsvertreter sich zur ersten Sitzung im Rahmen der WWU-Konferenz trafen, lagen mit dem Werner-Plan aus den 1970er Jahren und dem Bericht des Delors-Ausschusses ein ausgearbeitetes Drehbuch für den Stufenplan und die Konzeption einer Währungsunion bereits auf dem Tisch. Da Delors sich erfolgreich darum bemüht hatte, sich durch vertrauensbildende Maßnahmen und durch geschickte Verhandlungsführung bei wichtigen Zentralbankpräsidenten wie Pöhl und Duisenberg die Unterstützung zu versichern, war mit deren Zustimmung bereits ein großer Teil des zu erwartenden politischen Widerstands eingefangen worden. Zu diesen vertrauensbildenden Maßnahmen gehörte, dass Delors die Treffen des Ausschusses nicht in Brüssel, sondern in Basel, also dem Ort, an dem sich Zentralbankpräsidenten traditionell treffen, organisierte. Auch die Schaffung einer guten Arbeitsatmosphäre, die auf „Problemlösen“ und nicht auf „hartes Verhandeln“ ausgerichtet war, mag vertrauensbildend ge-

wirkt haben.¹⁶⁵ Als geschickter Schachzug erwies sich auch die Idee, die Gespräche ohne Dolmetscher auf Englisch zu führen, also in der Sprache, in der sich die meisten Beteiligten am sichersten fühlten; damit war ein direkter und nicht über Dolmetscher vermittelter Austausch möglich (Dyson/Featherstone 1999: 714-716; Beach 2002: 126).

Die Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz konnten sich dann auf die bis zum Schluss strittigen Fragen nach dem Übergang und dem Automatismus in die dritte Stufe zur WWU sowie den Möglichkeiten eines *Opting out* konzentrieren. Die in Maastricht beschlossene Einigung auf eine gemeinsame Währung war deshalb auch nicht ein „Tauschgeschäft“ oder gar ein „Verzicht“ der deutschen Regierung auf die D-Mark, um im Gegenzug die Zustimmung der europäischen Partner, vor allem Frankreichs, zur deutschen Einheit zu erhalten. Denn als sich die Wiedervereinigung im Sommer und Herbst 1989 als politische Möglichkeit und historische Chance ergab, lag mit dem Delors-Plan längst das Skript für die Wirtschafts- und Währungsunion auf dem Tisch. Die bevorstehende Einigung der beiden deutschen Staaten hat diesen Prozess – auch in der Wahrnehmung der beteiligten Akteure – mit Sicherheit beschleunigt und er hat als Katalysator gewirkt, er ist aber nicht allein ursächlich zu verstehen (vgl. Görtemaker 1999: 785; Fritsch-Bournazel 1992).

Im Unterschied zur WWU-Regierungskonferenz war die zur Politischen Union weit weniger gut organisiert und vorbereitet; entsprechend kann sie nicht als „the product of a controlled and orderly process“ (Forster 1999: 6) verstanden werden. Aber auch hier waren es externe Einflüsse wie der erste Golfkrieg und die Jugoslawienkrise oder auch kritische Entwicklungen in der Sowjetunion, die den Verlauf der Debatten zur Außen- und Sicherheitspolitik oder zum Thema Verteidigung im Rahmen der Regierungskonferenz maßgeblich geprägt haben. Zu nennen sind auch die USA als indirekt „Beteiligter“, die ein Interesse daran hatten, dass die sicherheits- und verteidigungspolitische Integration der Europäischen Gemeinschaft nicht in Konkurrenz trat zur NATO (Flynn 2002). Die Summe dieser externen Faktoren hatte unmittelbaren Einfluss auf die Verhandlungen und die Präferenzen der beteiligten Akteure. Vor allem die Regierungen, die eine Vertiefung der Außen- und Sicherheitspolitik befürworteten, nutzten die bisherige „Sprachlosigkeit“ der Europäer als Argument für einen neuen Versuch und die Schaffung neuer Instrumente (Schneider 1992: 26). Aber nicht nur einzelne Mitgliedstaaten, sondern auch die Kommission und das Europäische Parlament verwiesen in ihren

¹⁶⁵ Vgl. zur Differenzierung dieser Begriffe Scharpf (2000: 197-249).

Entschließungen und Mitteilungen auf die bisherigen negativen Erfahrungen und erhöhten damit den Druck auf die Regierungskonferenz.

Die darstellende Analyse der Verhandlungen hat gezeigt, dass die in Maastricht verabschiedeten Beschlüsse nicht vollständig zu erklären sind, wenn man sie nur als die Summe des mitgliedstaatlichen Kräfteparallelogramms und als Ergebnis eines „Endspiels“ auf höchster politischer Ebene versteht, wie es der Liberale Intergouvernementalismus tut. Denn nicht nur die Verhandlungen zur Wirtschafts- und Währungsunion waren zum Teil bis ins Detail lange vor dem Auftakt der Regierungskonferenz bereits abgesteckt, so dass die politischen Handlungsspielräume entsprechend eingeengt waren. Es zeigte sich jedoch auch ein deutlicher Unterschied in der Rolle, die der Kommission zugekommen ist. Während die Kommission im Vorfeld der Regierungskonferenz zur Politischen Union kaum Einfluss auf die Agenda genommen hatte, nutzte sie, gerade weil es bei vielen Fragen kaum überbrückbare Differenzen bei den Mitgliedstaaten gab, ihre auch im „normalen“ Entscheidungsprozess der Gemeinschaft erprobte Rolle als „Broker“. Dies gelang Delors etwa durch die Vorbereitung eines Kompromisses für den von Spanien und anderen Staaten geforderten „Kohäsionsfonds“. Durch mehrere bilaterale Gespräche mit den Außenministern Griechenlands, Irlands, Portugals und Spaniens fand die Kommission eine Lösung, die schließlich auch von der Londoner Regierung akzeptiert werden konnte (Beach 2002: 128). Auch beim Sozialprotokoll gelang es der Kommission, einen Kompromiss zu formulieren, den alle Mitgliedstaaten – und vor allem auch die britische Regierung – akzeptabel fanden. Dies ist ein Beispiel dafür, dass es der Verhandlungsprozess als solcher ist, der mit seinen Überraschungen und Blockaden einen unmittelbaren Einfluss ausüben kann auf die Bildung der Präferenzen der Mitgliedstaaten, die mit dieser Dynamik oft nicht Schritt halten können und die sich plötzlich auf eine ganz neue Situation einstellen müssen, in der die im Vorfeld innerstaatlich ausgehandelten und abgesicherten Präferenzen keine Rolle mehr spielen. Solange die südeuropäischen Staaten, allen voran Spanien, aber auch Irland sowie die Niederlande davon ausgehen konnten, dass die Regierung in London die Bestimmungen des Sozialprotokolls „verwässern“ würde, stellten sie sich dem Projekt nicht entgegen. Als Premierminister John Major dann überraschenderweise einer Opt-out-Lösung zugestimmt hatte, befanden sich die Staaten, die dem Sozial-Protokoll gegenüber skeptisch eingestellt waren, in der Situation, dass sie kurz vor Abschluss der Verhandlungen eine sich abzeichnende Lösung nicht mehr verhindern konnten – eine Lösung, die weit über das hinausging, was sie eigentlich bereit gewesen waren zu akzeptieren.

Dass überhaupt eine Lösung gefunden wurde, hängt eng zusammen mit der besonderen rechtlichen Konstruktion. Das „Protokoll über die Sozialpolitik“, so die offizielle Bezeichnung des Sozialprotokolls, wurde als Protokoll Nr. 14 dem Maastrichter Vertrag angehängt, das heißt, dass dieses Abkommen, das alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Großbritannien und Irland geschlossen haben, in den rechtlichen Rahmen der Gemeinschaft integriert werden konnte, ohne dass es im „Hauptteil“ des Vertrags platziert werden musste, was dem Sozialprotokoll eine ganz andere juristische und politische Qualität gegeben hätte. Die deutsche und französische Regierung hatten vorgeschlagen, das Sozial-Kapitel ganz außerhalb des Gemeinschaftsvertrags zu verankern; Kommissionspräsident Delors hatte den Juristischen Dienst eine andere rechtliche Konstruktion entwickeln lassen, die als Kompromiss angelegt war und sich am Ende als Lösung durchsetzen konnte. Damit war ein verbindliches Sozialprotokoll möglich geworden, das formal außerhalb des Vertrags angesiedelt ist, mit dem die beteiligten Staaten aber auf der Basis der Gemeinschaftsstrukturen arbeiten konnten (Beach 2002: 123; Moravcsik 1998: 453-454; Ross 1995: 191). Manche Beobachter gingen sogar soweit zu behaupten, dass die Kommission durch ihren Einsatz für das Sozialprotokoll den gesamten Vertrag gerettet habe: „If the Commission had not brokered an acceptable deal, there are indications that either Mitterrand or Major would have vetoed the whole treaty!“ (Beach 2002: 128). Dass damit die Kommission – entgegen den Annahmen des Liberalen Intergouvernementalismus – ihre Ideen und Vorstellungen, unterstützt von zahlreichen nationalen und europäischen Interessengruppen (Falkner 2002a), durchsetzen konnte, räumt auch Andrew Moravcsik ein, wenngleich er dem Thema eine politisch nachrangige Bedeutung beimisst: „Nonetheless, it is fair to say that Delors‘ intervention moved the resulting policy slightly in the direction of a more active social policy“ (Moravcsik 1998: 454).

Auf anderen Feldern war die Kommission jedoch nicht so erfolgreich, ihre Vorstellungen mehrheitsfähig zu machen. So konnte sie trotz mehrfacher Versuche die europäischen Regierungen nicht davon überzeugen, statt an der „intergouvernementalen“ Pfeilerkonstruktion an der einheitlichen Vertragsstruktur festzuhalten. Weil die Kommission in dieser Frage vor allem auch um ihre eigene Machtposition im Institutionengefüge kämpfte und sie damit in die Rolle eines „13. Mitgliedstaates“ schlüpfte, hatte sie politischen Kredit verspielt und ihre Glaubwürdigkeit als neutraler Vermittler verloren (Beach 2002: 128). Aber nicht nur die Kommission spielte als supranationaler Akteur in den Maastrichter Regierungskonferenzen eine wichtige Rolle, sondern auch das Europäische Parlament.

Das Europäische Parlament hatte die Regierungskonferenz 1990/91 nicht, wie im Umfeld der Einheitlichen Europäischen Akte, einen einheitlichen Verfassungsentwurf vorgelegt, sondern gleich drei Berichte, die der Abgeordnete David Martin im Namen des Institutionellen Ausschusses verfasst hatte. Das Parlament konnte sich in seinen Berichten auf den Spinelli-Entwurf von 1984 stützen, es schloss eine „Aktualisierung“ desselben nicht aus.¹⁶⁶ Dass neben der WWU-Konferenz auch eine Regierungskonferenz zur Politischen Union einberufen wurde, ist auch dem Drängen des Straßburger Parlaments zu verdanken, wenngleich zu sagen ist, dass wohl ohne die Unterstützung dieser zweiten Regierungskonferenz durch die deutsche Regierung diese Forderung wohl nicht umgesetzt worden wäre (Basedahl 2000: 60).¹⁶⁷ Vergleicht man die Hauptforderungen des EP mit den in Maastricht dann am Ende erreichten Ergebnissen, wird man einige „Erfolge“ sehen, die – zumindest indirekt – dem Europäischen Parlament zuzurechnen sind. Zu diesen Forderungen gehörten etwa die Ausweitung der Mehrheitsbeschlüsse im Rat, die Stärkung der eigenen Rolle im Entscheidungssystem der Gemeinschaft, u.a. auch durch die Einführung eines Initiativrechts des Parlaments, Verbesserungen der umwelt- und sozialpolitischen Ausrichtung der Gemeinschaft, die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, die Einführung einer „Unionsbürgerschaft“ sowie die Stärkung der Regionen – eine Forderung, die im Spinelli-Entwurf von 1984 noch fehlte und damals kritisiert wurde (Basedahl 2000: 57-58). Ihre Forderungen brachten Vertreter des EP zum einen in informellen Gesprächen mit Regierungsvertretern ein und zum anderen auch offiziell im Rahmen von insgesamt sechs Interinstitutionellen Konferenzen, in denen sich Repräsentanten des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments zwischen Mai 1990 und Oktober 1991 getroffen und ausgetauscht haben. Schon frühzeitig hatte sich das Parlament für einen solchen institutionalisierten Gedankenaustausch eingesetzt – als Ersatz dafür, dass Vertreter des EP nicht direkt an den Verhandlungen der Regierungskonferenz beteiligt waren (Corbett 1992: 273-276; Basedahl 2002: 59-60). Diese Treffen hatten mit dazu beigetragen, dass das EP – im Vergleich zur Einheitlichen Europäischen Akte – einige inhaltliche Punkte machen konnte. Dies gelang umso besser als das Europäische Parlament, im Unterschied zu der Mehrzahl der Mitgliedstaaten, ganz konkrete und ausgearbeitete Vorschläge in die Diskussion einbringen konnte, die dann tatsächlich die „inhaltliche Vorlage für die Neuerungen bildete“

¹⁶⁶ Entschließung zu den Leitlinien des Europäischen Parlaments für den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union, Dok. A3-165/90, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 17.9.1990, Nr. C 231, 93.

¹⁶⁷ Die Behauptung Corbetts, die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Politischen Union sei in erster Linie dem Europäischen Parlament zu verdanken, muss insofern relativiert werden (Corbett 1992: 273).

(Basedahl 2000: 61).¹⁶⁸ Manche gehen in ihrer Bewertung sogar so weit zu sagen, das EP habe als einziger Akteur ein umfassendes und detailliertes Gesamtkonzept verfolgt (Corbett 1998: 287-288). Auch wenn diese These vielleicht zu weit geht, wird man zu dem Schluss kommen können, dass das Europäische Parlament aufgrund seiner Erfahrungen und aufgrund seines politischen Selbstverständnisses als einzig direkt und „europäisch“ legitimes Vertretungsorgan und aufgrund seines gewachsenen Selbstbewusstseins bei einer Analyse von Vertragsreformen nicht ausgeblendet werden darf.

Auch andere europapolitische Akteure auf der mitgliedstaatlichen wie auf europäischer Ebene, wie etwa die an föderalen Fragen interessierten deutschen Länder (vgl. Hrbek 1992) oder auch die für eine Stärkung des sozialpolitischen Profils der Gemeinschaft sich engagierenden Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Interessengruppen (Falkner 2002a) waren präsent und erhoben ihre Stimme in den Verhandlungen – auch wenn sie in der Regel von „außen“ Einfluss nehmen mussten. Aber auch dadurch relativierten sie den Alleinvertretungsanspruch der mitgliedstaatlichen Regierungsvertreter. Auch auf einem Politikfeld, das als „Lackmustest“ für den Liberalen Intergouvernementalismus gelten kann, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, ist das in Maastricht vereinbarte Ergebnis nicht als der „kleinste gemeinsame Nenner“, der zwischen den „großen“ Mitgliedstaaten ermittelt wurde, zu verstehen. Keiner der Mitgliedstaaten, auch nicht Großbritannien und Frankreich, hatten zu Beginn der Verhandlungen konkrete bzw. ausgearbeitete Ideen darüber entwickelt, wie die GASP aussehen könnte, d.h. die Regierungen kamen nicht, wie im Modell des Liberalen Intergouvernementalismus zu erwarten, mit stabilen und fest gefügten Präferenzen an den Verhandlungstisch. Vielmehr bildeten sich die Präferenzen erst im Rahmen bzw. im Verlauf der Regierungskonferenz; sie waren dadurch auch einer permanenten Revision ausgesetzt: „In short, the LI model cannot adequately explain the formation of objectives as this is not always a rational process. Secondly, the negotiating space of governments is by no means as great as the LI model suggests“ (Flynn 2002: 35; vgl. Forster 1999: 354, 364).

¹⁶⁸ Dazu gehörten u.a. das Subsidiaritätsprinzip (Art. 3b EUV), die Unionsbürgerschaft (Art. 8 ff. EGV), die Stärkung von Umwelt- und Sozialpolitik (Art. 130 r ff. EGV bzw. Sozialprotokoll), Erweiterung der Mehrheitsentscheidungen im Rat, Stärkung der Rolle des EP bei der Wahl des Kommissionspräsidenten (Art. 158 Abs. 2 EGV) und das Recht des EP, die Kommission „geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die nach seiner Auffassung die Ausarbeitung eines Gemeinschaftsaktes zur Durchführung dieses Vertrags erfordern“ (Art. 138b Abs. 2 EGV); die zuletzt genannte Stärkung des EP erfolgte gegen den expliziten Willen der Kommission (Basedahl 2002: 61; Corbett 1998: 327-342).

Die Regierungskonferenzen in den ersten Jahrzehnten brachten zwar nicht immer große Integrationsfortschritte, sie veränderten aber die „Geschäftsgrundlage“ des Einigungsprozesses insgesamt – dies geschah zunächst kaum wahrnehmbar, dann umso deutlicher. Mit den Regelungen zur Wirtschafts- und Währungsunion blieb die Gemeinschaft zwar einerseits „der herkömmlichen Integrationslogik verhaftet“ (Schneider 1992: 26), indem sie der traditionellen Binnenmarkt-„Gesetzmäßigkeit“ folgte. Andererseits zeigte die parallel stattfindende Regierungskonferenz zur Politischen Union, dass die Mitgliedstaaten auch diesen Schritt mit der Spill-over-Logik begründeten. Heinrich Schneider (1999a: 16) spricht von der „These von der konsequenten Nötigung“, die zuerst vom Binnenmarkt zur WWU und von dort zur Politischen Union führe. Damit habe die Gemeinschaft aber den bisherigen Ansatz der „negativen Integration“ verlassen und das Tor zur „positiven Integration“ weit aufgestoßen. Diese Öffnung für politische und verfassungsrechtliche Fragen und Themen sollte weitreichende Folgen für die Legitimation des gesamten Prozesses und für die Art und Weise haben, wie darüber akademisch und auch in der politischen Öffentlichkeit nachgedacht wurde:

„Die Wirtschaftsintegration, bestimmt vom Systemkern des Gemeinsamen Marktes, ist nicht mehr das dominierende Gravitationszentrum des Ganzen. (...) Wenn [aber] tatsächlich der ‚Gemeinsame Markt‘ (...) diese Position verliert, weil er in Zukunft nur eines von mehreren gleichrangigen Sachanliegen der Union ist, kommt damit der Integrationspolitik so etwas wie ein invariantes Ziel-Mittel-Gefüge abhanden, das bislang sozusagen die Funktion eines archimedischen Punktes hatte“ (Schneider 1992: 26-27).

Mit dem Vertrag von Maastricht ist die Konstitutionalisierung der Gemeinschaft einen großen Schritt vorangekommen. Sie hat mit der Einführung einer gemeinsamen Währung, der Unionsbürgerschaft und der „Europäisierung“ der Außen- und Sicherheitspolitik ein ganz neues Maß an „Staatlichkeit“ erreicht (Diez 1995; Wildenmann 1991). Gleichzeitig hat die neu geschaffene EU ihren Vorrat an Sachlegitimation, die für eine Europäische Gemeinschaft, die sich zuvörderst als funktionaler „Zweckverband“ (Ipsen 1972) verstand, lange ausreichend war, nun offensichtlich aufgezehrt. Im Zusammenhang mit der Ratifikation des Maastrichter Vertrags wurde dies schlagartig deutlich: In mehreren Mitgliedstaaten wurde die schwache Legitimität der Gemeinschaft und ihrer Politik zum ersten Mal in größerem Umfang als Problem wahrgenommen und die Frage aufgeworfen, ob nun neue Formen der „Selbstlegitimation“ der EU vonnöten seien. In den früheren Regierungskonferenzen bis hin zu den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht konnten die Mitgliedstaaten und die Gemeinschafts-

organe eine pauschale Unterstützung und eine allgemeine Akzeptanz der Ergebnisse als selbstverständlich nehmen (Middlemas 1995: 197) – dieser „permissive Konsens“ (Lindberg/Scheingold 1970) war die Grundlage der bisherigen Reformprozesse. Als sich im Zuge der Ratifizierung des neuen Unionsvertrags in Dänemark und anderswo massive Schwierigkeiten gezeigt hatten, wurde dies als „Maastricht-Schock“ wahrgenommen. Dieser „Schock“ hatte allen Integrationsbefürwortern vor Augen geführt, dass die bereits in den Maastrichter Verhandlungen diskutierten Vorschläge zur Steigerung der Legitimation der Gemeinschaftspolitik wieder auf der Tagesordnung der nächsten Regierungskonferenz erscheinen würden. Was die Folgen dieser neuen europapolitischen Stimmungslage waren, werde ich im folgenden Kapitel zeigen und analysieren.

4 Die Regierungskonferenz 1996/97: Vom „Maastricht-Schock“ zur Legitimitätsdebatte in der Europäischen Union

Der Vertrag von Maastricht ist eine wichtige Etappe im europäischen Integrationsprozess und auch eine Wegmarke im Prozess der Transformation der Mitgliedsländer; denn die in der Europäischen Union vereinigten Staaten haben mit dem neuen Vertrag eine höhere Stufe der politischen und ökonomischen „Fusion“ (Wessels 1992a) erreicht. Mit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion kam die Gemeinschaft dem Ziel eines vereinten Europa, von dem europäische Föderalisten wie Altiero Spinelli und andere immer geträumt hatten, ein gutes Stück näher. Ein Wermutstropfen für die Protagonisten einer immer engeren Integration Europas war es, dass die *politische* Vertiefung mit „Maastricht“ nicht annähernd so weit gediehen ist wie die Währungsintegration, sie musste vertagt werden.¹⁶⁹ Da aber die ökonomische und politische Dimension des Einigungsprozesses von Anfang ganz an eng miteinander verknüpft waren, hatte die Konstitutionalisierung der Europäischen Union mit Maastricht gleichwohl eine neue Stufe erreicht. Der neue Vertrag hatte den mit der Montanunion einsetzenden Prozess der „strukturellen Transformation“ der Mitgliedstaaten beschleunigt. Denn er band die Länder, die den Euro als gemeinsame Währung einführen würden, in einem Kernbereich klassischer Staatlichkeit ganz eng und irreversibel aneinander (vgl. Kapitel 1). Dies wurde auch von den beteiligten Akteuren so gesehen. In seiner Neujahrsansprache am 31. Dezember 1991 kam Bundeskanzler Helmut Kohl auf die Ergebnisse des wenige Wochen zurückliegenden Gipfels zu sprechen. In Maastricht hätten die europäischen Staats- und Regierungschefs einen „Durchbruch“ erzielt: „Er bedeutet den Beginn einer neuen Epoche. Auf dem Weg zum Vereinten Europa wird es kein Zurück mehr geben“.¹⁷⁰ Auch der französische Staatspräsident ging in seiner Ansprache zum Jahreswechsel auf den Vertrag von Maastricht ein und zog dabei eine bemerkenswerte historische Parallele: „Im kommenden Frühjahr muss Frankreich den Vertrag ratifizieren, den ich in seinem Namen unterzeichnet habe. Genau fünf

¹⁶⁹ Zur Entwicklung der europäischen Integration in einer föderalistischen Perspektive vgl. u.a. Burgess (1989) und Spinelli (1950, 1957).

¹⁷⁰ Neujahrsansprache von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl, 31.12.1991 (zitiert nach einer Dokumentation des Bundespresse- und Informationsamtes der Bundesregierung, die dem Autor zur Verfügung gestellt wurde).

Jahrhunderte nach der Entdeckung Amerikas wird man Europa auf andere Weise entdecken – das Europa des dritten Jahrtausends“.¹⁷¹

Wenige Tage nach dem Europäischen Rat schien es also noch, als ob die Ratifizierung des Vertrags, wie in der Vergangenheit, ohne größere Probleme über die Bühne gehen würde. Auch als am 7. Februar 1992 der Vertragstext von den europäischen Außenministern im Rahmen einer feierlichen Zeremonie in Maastricht unterzeichnet wurde, hegte niemand einen Zweifel an der Ratifizierung des Vertrags, so wie dies auch bei der Einheitlichen Europäischen Akte gelungen war.¹⁷² Das Europäische Parlament hatte in seiner Resolution vom 7. April 1992 die Ergebnisse der Verhandlungen begrüßt. Auch das dänische Parlament (*Folketing*) hatte in seiner Sitzung am 12. Mai 1992 den Vertrag mit 130 Ja- und 25 Nein-Stimmen mit deutlicher Mehrheit angenommen. Kurz darauf waren jedoch die dänischen Wählerinnen und Wähler aufgerufen, im Rahmen eines Referendums ein Votum über die Ergebnisse der Maastrichter Regierungskonferenzen abzugeben. Dieses Referendum verursachte mit seinem denkbar knappen Ergebnis, in dem etwas mehr als die Hälfte (50,7%) den Vertrag ablehnten, einen Donnerschlag in allen europäischen Hauptstädten und in Brüssel. Das für alle Beobachter überraschende Ergebnis löste eine Art Kettenreaktion bei politischen Parteien, den Medien und in der Öffentlichkeit der anderen Mitgliedstaaten aus – damit wäre das ambitionierte Maastricht-Projekt um ein Haar frühzeitig beendet worden (Middlemas 1995: 197). Im Rückblick zeigte sich jedoch, dass mit dem dänischen „Wetterleuchten“ die europäische Integration einen eigenen „constitutional moment“ (Ackerman 1991) erlebt hatte und dass damit eine „neue Epoche“ eingeleitet war – freilich in einem ganz anderen Sinne als sie in den Neujahrsreden von Kohl und Mitterand ausgerufen worden war. Joseph Weiler beschrieb diese Zeitenwende so:

„For four decades European politicians were spoiled by a political class which was mostly supportive and by a general population which was conveniently indifferent. That ‚moment‘ has had a transformative impact: public opinion in all Member States is no longer willing to accept the orthodoxies of European integration (...) This is both a threatening and

¹⁷¹ Neujahrsansprache des Staatspräsidenten François Mitterand an das französische Volk, Antenne 2, 31.12.1991 (zitiert nach einer Dokumentation des Bundespresse- und Informationsamtes der Bundesregierung, die dem Autor zur Verfügung gestellt wurde).

¹⁷² Die EEA wurde 1986 von einer Mehrheit der dänischen Wählerschaft in einem Referendum unterstützt, nachdem das Parlament den Vertrag abgelehnt hatte; in Irland wurde die Ratifizierung dadurch verzögert, dass das Oberste Verfassungsgericht Bedenken anmeldete und deshalb ein Referendum abgehalten werden musste (vgl. Dinan 1999: 148).

exhilarating moment in the history of the Community and its Member States: threatening because an important patrimony is called into question; exhilarating because the debate and questioning represent a popular and national empowerment which, incidentally, can bestow on the Union an altogether deeper order of legitimacy“ (Weiler 1999: 4).

Im folgenden Teilkapitel will ich zeigen, weshalb es zu diesem „Verfassungsmoment“ gekommen war, und wie die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten darauf reagiert haben, dass die stillschweigende Unterstützung für die Integration nicht mehr als sicher gelten konnte: „Der permissive Konsensus ist erodiert und macht zunehmend einem stärker interessenbestimmten und immer kritischeren Orientierungsmuster Platz“ (Niedermayer 1998: 447).¹⁷³ Dieser neue europäische „Zeitgeist“ (Schneider 2003) hat die nachfolgende Regierungskonferenz, die zunächst unter dem Titel „Maastricht II“ lief und im Juni 1997 in Amsterdam mit einem neuen Vertrag beschlossen wurde, maßgeblich geprägt. Die Ratifikationskrise und die dadurch ausgelöste Legitimitätsdebatte hatten damit lange vor dem Auftakt der Amsterdamer Regierungskonferenz die Agenda der Verhandlungen gefüllt. Dies zeigt, dass auch hier wieder externe und interne „Schocks“ die Reformdebatte und die Gemeinschaftspolitik beeinflusst haben.

Im vorliegenden Kapitel werde ich zeigen, welche Akteure im Mehrebenensystem der EU die Tagesordnung der Revisionskonferenz bestimmen konnten und welche konkreten Lösungen im Einzelnen diskutiert wurden. Dabei wird deutlich werden, dass es nicht ausschließlich die Regierungen der Mitgliedstaaten waren, die die Debatten im Vorfeld und im Rahmen der Regierungskonferenz dominierten, sondern dass der neue europapolitische Zeitgeist mit einer weitaus kritischeren öffentlichen Meinung in allen Mitgliedstaaten noch andere Themen und Fragen auf die Tagesordnung gebracht hat, die im Sinne des *Garbage Can*-Modells ganz lose miteinander verknüpft waren.¹⁷⁴ Im Folgenden will ich analysieren, wie und weshalb es zu dieser neuen europapolitischen Stimmung und wie es zu dieser europäischen Legitimitätskrise gekommen ist und welche Folgen dies für die Gestaltung der Regierungskonferenz 1996/97 hatte.

¹⁷³ Das Konzept des „permissive consensus“ geht zurück auf die Studie von Lindberg/Scheingold (1970).

¹⁷⁴ Zur Entwicklung der öffentlichen Meinung und der Veränderung der kognitiven Orientierung in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU in den 1990er Jahren vgl. Niedermayer (1998).

4.1 Die Ratifikationskrise: Referenden in Dänemark und Frankreich sowie das „Maastricht-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts

Die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht wurde – ohne dass dies beabsichtigt gewesen wäre – zu einem „virtuellen Experiment“ in direkter Demokratie (Svensson 1994: 69).¹⁷⁵ Im Februar 1992 hatte die dänische Regierung beschlossen, ein Referendum zum Maastrichter Vertrag abzuhalten. Diese Entscheidung ging zurück auf ein „Memorandum of Understanding“, das die bürgerliche Koalitionsregierung Ende 1990 verabschiedet hatte. Die Vereinbarung zwischen der Regierung aus Konservativen und Agrarliberalen und den Sozialdemokraten als der größten Oppositionspartei war in der festen Überzeugung geschlossen worden, dass eine Mehrheit der Bevölkerung dem Vertrag zustimmen würde. Im Unterschied zu den letzten Volksabstimmungen gab es im aktuellen *Folketing* eine deutliche Mehrheit von Europabefürwortern. Mit Ausnahme der Sozialisten und der Fortschrittspartei empfahlen alle Parteien ihren Wählern, dem Vertrag zuzustimmen (Siune 1993: 93; Laursen 1994a: 63-68). Die dänische Bevölkerung war es gewohnt, im Rahmen von Referenden gefragt zu werden bei weitreichenden integrationspolitischen Entscheidungen. Das erste Referendum zum dänischen Beitritt in die Gemeinschaft wurde im Oktober 1972 abgehalten, das zweite im Zusammenhang mit der Errichtung des Binnenmarktes 1986. In beiden Referenden spielten vor allem die „wirtschaftliche Logik“ (Siune 1993: 94) und die Erwartungen eines ökonomischen Nutzens die entscheidende Rolle, und diese Aspekte überzeugten die Mehrheit der Dänen von der Notwendigkeit der europäischen Zusammenarbeit. Obwohl aus juristischer Perspektive kein Zwang für die Regierung bestand, ein Referendum anzuberaumen, waren sich Regierung und Öffentlichkeit darüber einig, dass aufgrund eines „Gewohnheitsrechts“ auch der neue Vertrag durch ein Referendum legitimiert werden sollte (Siune 1993: 94). Auf der Basis von Artikel 20 der dänischen Verfassung wurde das Referendum dann einberufen, und zwar als bindendes Votum, mit der Folge, dass eine Ablehnung durch die Wählerschaft nicht durch eine Mehrheitsentscheidung im *Folketing* hätte aufgehoben werden können.¹⁷⁶

Die Wahlbeteiligung bei der Abstimmung an jenem 02. Juni 1992 lag bei über 83 Prozent, und war damit deutlich höher als bei dem Referendum zur Einheitlichen Europäischen Akte

¹⁷⁵ Eine systematische Darstellung und Kategorisierung von Referenden im EU-Kontext bietet Roberts-Thomson (2001).

¹⁷⁶ Der Wortlaut des Artikels 20 der dänischen Verfassung ist abgedruckt in Laursen (1994a: 62).

(74,8 %).¹⁷⁷ Eine knappe Mehrheit derjenigen, die sich am Referendum beteiligt hatten, lehnte den Vertrag von Maastricht ab: 50,7 Prozent stimmten mit Nein, 49,3 mit Ja.¹⁷⁸ Damit hatten 46.847 Bürger eines kleinen europäischen Mitgliedstaates darüber entschieden, dass der Vertrag von Maastricht zunächst nicht in Kraft treten konnte. Dies traf die EU völlig unvorbereitet (Siune 1993: 95; Svensson 1994: 70): „In June 1992 ... the Danish electorate's narrow rejection of the TEU jeopardized the future of European integration and shook the EC to its core“ (Dinan 1999: 148). Nachdem sich der Schock in Kopenhagen, in Brüssel und in den anderen Hauptstädten gelegt hatte, stellte sich die Frage, welche politischen und rechtlichen Möglichkeiten es nun gab, um aus dem Dilemma herauszukommen, das darin bestand, dass man einerseits an den bestehenden Verträgen nichts ändern wollte und man andererseits aber nicht einfach zur Tagesordnung übergehen konnte. Denn es war klar, dass die dänische Regierung eine schwere Niederlage erlitten hatte. Weniger offensichtlich war, wer zu den „Siegern“ dieser Abstimmung gehörte und wie es zu diesem Ergebnis gekommen ist (Svensson 1994: 70; Dinan 1999: 149-150). Nur zwei Tage nach dem Referendum beschlossen die europäischen Außenminister bei einem Treffen, den Prozess der Ratifizierung auf der Basis des bestehenden Vertrages fortzusetzen und Nachverhandlungen auszuschließen – damit wurde aus einem Problem für die gesamte EU ein „dänisches“ (Laursen 1994a: 70). Drei Optionen boten sich der dänischen Regierung an (vgl. Svensson 1994: 70-71; Schmuck 1995: 214-215):

- (1) Eine Variante wurde beschrieben als „Maastricht mit Rosen“: Hier hätte man eine Feierliche Erklärung verabschiedet, in der die dänischen Vorbehalte in Bezug auf die Themen Außen- und Sicherheitspolitik und Justiz und Inneres, die ja schon im Vertrag festgeschrieben waren, bekräftigt. Und man hätte zusätzlich politische Bekenntnisse zu Demokratie und Subsidiarität in den Vertrag aufgenommen. Diese Lösung war unter demokratietheoretischer Perspektive problematisch und politisch äußerst riskant, weil am Vertragstext selbst kein Komma geändert worden wäre und deshalb die Gefahr groß war, dass in einem notwendigen zweiten Referendum wieder eine Mehrheit den Vertrag ablehnen würde.
- (2) Eine alternative Variante trug den Titel „Maastricht ohne Dornen“; dies hätte bedeutet, dass Dänemark den Vertrag in der vorliegenden Fassung akzeptiert, aber nicht in allen Bereichen – das Land im Norden wäre also Mitglied in der Europäischen Union ge-

¹⁷⁷ Vgl. dazu die Übersicht bei Dinan (2000: 398).

¹⁷⁸ Zu einer detaillierten Analyse des Ergebnisses vgl. Siune (1993), Laursen (1994a) und Worre (1995).

blieben, aber zu anderen Bedingungen als die anderen elf Staaten. Die Frage war hier, ob sich die anderen Staaten auf diese Form eines „Europa à la carte“ eingelassen hätten. Und schließlich

- (3) wurde die Option „Der Duft von Maastricht“ diskutiert; in diesem Modell wäre Dänemark rechtlich kein Mitglied der neu geschaffenen EU geworden, sondern wäre der Gemeinschaft nur im Rahmen einer besonderen Form der Assoziation verbunden geblieben – eine Lösung, die jedoch den Interessen der dänischen Regierung und der gesamten politischen und wirtschaftlichen Elite des Landes völlig zuwiderlief.

Die Lösung, die schließlich gefunden wurde, war ein „Nationaler Kompromiss“, der sieben von den acht im Parlament versammelten Parteien – nur die Fortschrittspartei (*Fremskridtspartiet*) stand abseits – aneinander band und ein parteiübergreifendes Vorgehen ermöglichte. Dieses politische Abkommen war möglich aufgrund der Besonderheiten des dänischen Minderheitenparlamentarismus (Svensson 1994: 71). Das von den Parteien verabschiedete Kompromisspapier sah Ausnahmen für Dänemark vor in den Bereichen der Verteidigungspolitik und bei der Mitgliedschaft in der WEU sowie Sonderregelungen in der Wirtschafts- und Währungsunion und den Verpflichtungen, die sich aus der dritten Stufe der WWU ergeben und schließlich Ausnahmen bei der Unionsbürgerschaft. Auch eine Übertragung von Kompetenzen im Bereich von Justiz und Polizei wurde ausgeschlossen (Svensson 1994: 71-72). Das von den Parteien unterzeichnete Kompromisspapier bezeichnete die Vereinbarungen als „rechtlich verbindlich“ für die anderen Mitgliedstaaten und setzte kein Datum, an dem die Übereinkunft ihre Gültigkeit verlieren sollte. Ein Teil dieses „Nationalen Kompromisses“ war aber auch, dass in Dänemark lebende Gemeinschaftsbürger das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen ausüben können und dass das Wahlrecht auch für die Wahlen zum Europäischen Parlament für diesen Personenkreis gelten sollte (Laursen 1994a: 71).

Der Blick in die innenpolitische Debatte in Dänemark hat gezeigt, dass sich der Wind gedreht hat und die Sprache, in der über das Thema „Europa“ verhandelt wird, eine andere geworden ist. Das war freilich kein allein dänisches Problem. Auch auf der Ebene der Gemeinschaft mussten politische Strategien entwickelt werden, um aus der schwierigen Situation, die durch das Votum in Dänemark entstanden war, einen Ausweg zu finden. Auf dem Gipfel von Lissabon Ende Juni 1992 verständigten sich die Staats- und Regierungschef darauf, dem Vorschlag des Kommissionspräsidenten zu folgen: Auf der Basis des neu eingeführten Subsidia-

ritätsprinzips verpflichtete man sich auf eine Reduzierung der Gemeinschaftsaktivitäten, in der Annahme, durch diese Selbstbeschränkung die Legitimationsprobleme in den Griff zu bekommen. Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich in dem Abschlussdokument zusätzlich darauf, „die Transparenz des Beschlussfassungsprozesses der Gemeinschaft zu verbessern und den Dialog mit den Bürgern Europas über den Vertrag von Maastricht und seine Durchführung zu intensivieren“. Der Prozess der europäischen Einigung sei „bürger-näher zu gestalten und die Bedeutung der Identität der Nationen, die der Union angehören, zu bekräftigen“.¹⁷⁹ Hier verabschiedeten die „Herren der Verträge“ zum ersten Mal seit dem Gipfel von Maastricht eine maßvolle, selbstkritische Stellungnahme, wie sie in den Jahren danach noch häufiger zu vernehmen sein würde.

Auf dem Gipfel in Lissabon wurde auch beschlossen, dass Rat und Kommission dem Europäischen Rat im Dezember 1992 konkrete Vorschläge unterbreiten sollten, wie das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis anzuwenden sei. Dies führte dazu, dass in der zweiten Jahreshälfte 1992 einige Mitgliedstaaten wie etwa die Bundesrepublik Deutschland, die Benelux-Staaten, Spanien und Griechenland Memoranden und Positionspapiere vorlegten, in denen die Regierungen ihre jeweilige Lesart und Interpretation des Subsidiaritätsprinzips dokumentierten (vgl. Große Hüttmann 1996). Aber nicht nur die Regierungen in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten bemühten sich darum, die Möglichkeiten des Subsidiaritätsartikels in der europapolitischen Praxis auszuloten. Im Februar 1993 und im Juni 1994 brachte sich die bayerische Staatsregierung in diese Debatte um die Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips ein und präsentierte umfangreiche „Subsidiaritätslisten“. In diesen Listen wurden Richtlinien und Maßnahmen der Kommission aufgeführt, die nach Meinung der Regierung in München gegen das Prinzip verstoßen. Bayern hatte nach eigenen Angaben mit seinen Vorschlägen „Pionierarbeit“ geleistet.¹⁸⁰

Anfang Oktober 1992 legte dann die dänische Regierung ein „Weißbuch“ vor, in dem sie Optionen zur Lösung der Probleme diskutierte, die sich für Dänemark (und die Gemeinschaft) aus der gestoppten Ratifizierung des Maastrichter Vertrags ergeben hatten.¹⁸¹

¹⁷⁹ Europäischer Rat Lissabon, 26./27. Juni 1992, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (dokumentiert in Agence Europe, Sonderausgabe, Nr. 5760, 28.06.1992, S. 6-7).

¹⁸⁰ Vgl. Brief des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber vom 29.07.1996 an den Autor.

¹⁸¹ Vgl. The Ministry of Foreign Affairs, Press Release, Nr. 101/92, Copenhagen.

Der Sondergipfel von Birmingham am 16. Oktober 1992 nahm sich ebenfalls dieses Problems an und brachte einen neuen Begriff in die europäische Debatte ein, der künftig fast synonym mit der Subsidiarität verwendet werden sollte – das Konzept der „Bürgernähe“ (vgl. Mandt 1997). In einer eigenen Erklärung beschäftigten sich die „Herren der Verträge“ zum ersten Mal in dieser Ausführlichkeit mit der Frage der demokratischen Legitimation der Gemeinschaft. Damit demonstrierten die Staats- und Regierungschefs ein ganz neues Problembewusstsein in diesen Fragen – wenngleich sich die Problemanalyse auf die Verbesserung der Vermittlung der Vorteile der europäischen Integration und der Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen sowie einer stärkeren Einbeziehung der mitgliedstaatlichen Parlamente beschränkte: „Als eine Gemeinschaft demokratischer Länder können wir nur mit Unterstützung unserer Bürger weiter voranschreiten. Wir sind entschlossen, den Anliegen, die in der jüngsten politischen Debatte zur Sprache gekommen sind, Rechnung zu tragen“. Dazu sollen die „Vorteile der Gemeinschaft“ besser vermittelt werden, eine „sachkundige Diskussion der Öffentlichkeit“ durch eine höhere Transparenz ermöglicht werden und „Geschichte, Kultur und Traditionen der einzelnen Nationen“ geachtet werden. Darüber hinaus solle genauer definiert werden, „welche Aufgaben den Mitgliedstaaten obliegen und welche Aufgaben von der Gemeinschaft zu übernehmen“ seien. Zudem wird betont, dass dem Europäischen Parlament „im demokratischen Leben der Gemeinschaft eine wichtige Rolle“ zukomme und die mitgliedstaatlichen Parlamente in Zukunft stärker „an der Tätigkeit der Gemeinschaft beteiligt werden sollten“.¹⁸²

Unter dem Eindruck des gescheiterten Referendums in Dänemark wurden hier bereits wichtige Weichenstellungen für die kommende Regierungskonferenz vorgenommen. Theoretische und praktische Fragen, wie die Akzeptanz und die Legitimität der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Politik erhöht werden könnten, waren zum ersten Mal in der Geschichte der Gemeinschaft in dieser Form auf die Tagesordnung gelangt – lange bevor die nächste Regierungskonferenz offiziell einberufen wurde.

Die Kommission legte wenige Tage nach diesem Sondergipfel von Edinburgh ein eigenes Papier vor, das den harmlos klingenden Namen „Arbeitsunterlage“ trug; inhaltlich brachte es eine Reihe von ganz konkreten Vorschlägen und Ideen zur Operationalisierung des Subsidia-

¹⁸² Europäischer Rat von Birmingham, 16. Oktober 1992, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN/343/1/92, S. 4-5.

ritätsprinzips. Die Kommission war ihrem Anspruch als Hüterin der Verträge gerecht geworden, weil sie die politische Gefahr für das gesamte Projekt besser erkannt hatte als manche mitgliedstaatlichen Regierungen. Im Kommissionspapier wurde die Einführung eines „komparativen Effizienztests“ vorgeschlagen; in solchen Tests sollten einzelstaatliche und gemeinschaftliche Maßnahmen „hinsichtlich ihrer Wirksamkeit verglichen werden“.¹⁸³ Die Kommission folgte – wie dies auch bei anderen Vorschlägen von „Subsidiaritätstests“ der Fall war – der Vorstellung, dass sich im Rahmen eines solchen Vergleichs neutral und gewissermaßen bürokratisch, das heißt unabhängig von ideologischen und politischen Präferenzen und Interessen, ableiten lässt, ob ein bestimmtes Problem effektiver und effizienter auf der Gemeinschaftsebene oder auf der mitgliedstaatlichen bzw. regionalen Ebene gelöst werden kann.

Mit der Frage, welche Aufgaben auf welcher politischen Entscheidungsebene besser gelöst werden können, wurde die für Mehrebenensysteme typische Frage nach dem Verhältnis von „shared rule“ und „self-rule“ (Elazar 1987) aufgeworfen. Und damit begann die eigentliche „Karriere“ des Subsidiaritätsprinzips: Für die einen war es der „Rettungsanker“ einer ins Schlingern geratenen Europäischen Gemeinschaft¹⁸⁴ und für die anderen wurde es zum „Zauberwort für Europa-Müde“.¹⁸⁵

Auf dem Europäischen Gipfel in Edinburgh im Dezember 1992 akzeptierten die elf Staats- und Regierungschefs dann die im dänischen „Nationalen Kompromiss“ festgeschriebenen Vorbehalte. Damit gingen sie an die Grenze dessen, was „im Rahmen der Flexibilität angesichts der dänischen Forderungen möglich“ war, wie der britische Außenminister Douglas Hurd die nach schwierigen Verhandlungen gefundene Lösung beschrieb.¹⁸⁶ Der Gipfel von Edinburgh brachte etwas „Erleichterung nach einem europapolitisch schwierigen Jahr“ (Schmuck 1993: 33). Die Staats- und Regierungschefs einigten sich außerdem auf den Rahmen eines mittelfristigen Finanzplans für den Zeitraum 1993 bis 1999 („Delors-II-Paket“), eine für die Gemeinschaft schwierige, aber äußerst wichtige Entscheidung (Shackleton 1993; Schmuck 1993: 33-34). Der Gipfel hat außerdem entschieden, den Abschluss der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages in allen Mitgliedstaaten nicht abzuwarten, sondern – in

¹⁸³ Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Subsidiaritätsprinzip vom 27. Oktober 1992 (abgedruckt in: Weidenfeld 1995, 311-336, hier: 313).

¹⁸⁴ Vgl. dazu stellvertretend Große Hüttmann (1996), Hiltz (1996), Hrbek (1995) und Reichardt (1994).

¹⁸⁵ Die Zeit, Nr. 44, 23.10.1992, S. 9.

¹⁸⁶ Agence Europe, Nr. 5874, 09.12.1992, S. 3; Agence Europe, Nr. 5875, 10.12.1992, S. 7 und Agence Europe, Nr. 5876, 11.12.1992, S. 4.

Abkehr vom ursprünglichen Plan – schon zum Jahresbeginn 1993 die Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Schweden und Finnland aufzunehmen; der vierte Kandidat Norwegen sollte alsbald folgen. Die Hoffnung war, mit diesem Schritt in einer Zeit der Unsicherheit ein positives europapolitisches Signal setzen zu können. Damit war auch klar, dass aller Voraussicht nach die neuen Mitgliedstaaten bei der kommenden Regierungskonferenz mit am Verhandlungstisch sitzen würden (Schmuck 1993: 36).¹⁸⁷

Die in Edinburgh vereinbarten Zugeständnisse an die Regierung in Kopenhagen wurden in den dänischen Medien als klarer Sieg gefeiert; dies brachte laut Meinungsumfragen unmittelbar nach dem Gipfel den Befürwortern des Vertrags eine Mehrheit (Svensson 1994: 72). Nachdem die neue Koalitionsregierung aus Sozialdemokraten, Sozialliberalen, Zentrumsdemokraten und der Christlichen Volkspartei den 18. Mai 1993 als Tag für das zweite Referendum angesetzt hatte, blieben nur wenige Wochen für die Kampagne, um beim zweiten Anlauf eine Mehrheit für den Vertrag zu erreichen (Laursen 1994a: 73).¹⁸⁸ Die Meinungsumfragen, die von verschiedenen Medien in Auftrag gegeben worden waren, zeigten, dass auch beim zweiten Anlauf mit einem knappen Ergebnis gerechnet werden musste.¹⁸⁹ Im Zentrum der öffentlichen Debatte in Dänemark stand die Gretchenfrage, ob die in Edinburgh vereinbarten Beschlüsse überhaupt eine Veränderung gebracht hätten oder ob die Dänen am 18. Mai über die gleiche Sache ein zweites Mal abstimmen würden. Eine zweite Frage, die aufgeworfen wurde, richtete sich auf die möglichen Konsequenzen eines zweiten Neins für Dänemark und für die gesamte Gemeinschaft. Diskutiert wurde auch, ob man mit dem „Nationalen Kompromiss“ und den Vereinbarungen von Edinburgh den Maastricht-Gegnern und Europaskeptikern zu weit entgegengekommen sei. Die gesamte politische Führungsschicht – mit Ausnahme der Fortschrittspartei und Teilen der Sozialistischen Volkspartei (*Socialistisk Folkeparti*) – und sämtliche Interessenorganisationen sowie die Medien waren sich darin einig, dass Dänemark weitreichende politische Zugeständnisse von den europäischen Partner erreicht habe und dass deshalb im zweiten Referendum die Zustimmung zum Vertrag von Maastricht plausibel sei.

¹⁸⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.12.1992 („Nach dem Gipfel von Edinburgh sieht sich die Gemeinschaft wieder auf einem guten Weg“), S. 1-2.

¹⁸⁸ Agence Europe, Nr. 5913, 05.02.1993, S. 3.

¹⁸⁹ Vgl. Agence Europe, Nr. 5915, 08./09.02.1993, S. 3; Agence Europe, Nr. 5940, 14./15.03.1993, S. 3; Agence Europe, Nr. 5950, 29./30.03.1993, S. 3 und Agence Europe, Nr. 5952, 01.04.1993, S. 4.

Kritik kam vor allem vonseiten einer Basisorganisation, die sich nach dem aus ihrer Sicht erfolgreichen ersten Referendum als „Juni-Bewegung“ benannt hat. Diese Bewegung erfuhr in der öffentlichen Debatte eine breite Resonanz, sie warf der Regierung Manipulation und Täuschung der Wähler vor (Svensson 1994: 72-73). Das mit Spannung erwartete zweite Referendum am 18. Mai 1993 brachte dann aber eine Mehrheit von 56,7 Prozent für den EU-Vertrag und für die Edinburgh-Vereinbarungen, 43,3 Prozent der Wählerinnen und Wähler waren weiterhin dagegen. Die Wahlbeteiligung lag dieses Mal mit 86,3 Prozent um gut drei Prozentpunkte höher als im Jahr davor (Laursen 1994a: 78). Die Mehrheit kam zustande, weil Untersuchungen zufolge Anhänger aus allen Parteien – mit Ausnahme der Liberalen – von ihrem ursprünglichen Nein zu einem Ja wechselten und weil es zu größeren Wählerwanderungen in einzelnen Regionen gekommen ist. In den Metropolen und in der Region Jütland wurden die größten Veränderungen im Wahlverhalten gemessen (Laursen 1994a: 82; Svensson 1994: 75-76).

Aber nicht nur die Wähler in Dänemark hätten das Maastricht-Projekt beinahe zum Scheitern gebracht, sondern auch die französischen Stimmbürger. Präsident Mitterrand hatte unter dem Eindruck des ersten dänischen Referendums zu einem – von der französischen Verfassung nicht zwingend vorgeschriebenen – Referendum aufgerufen. Und auch in der Bundesrepublik Deutschland traten Kritiker und Skeptiker in breiter Zahl auf; es kam zu einer Reihe von Klagen gegen das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht. Die Besonderheiten dieser Fälle sollen im Folgenden erläutert werden, weil sie, ähnlich wie in Dänemark auch, erstmals zu einer breiteren öffentlichen Debatte über die Perspektiven der europäischen Integration geführt haben. Für das eben erst vereinigte Deutschland war eine breite öffentliche und kritische Debatte um die Einigung Europas etwas Neues. Seit den Anfängen des Einigungsprozesses gab es in der deutschen politischen und wirtschaftlichen Elite, aber auch in der Öffentlichkeit einen breiten, aber stillschweigenden Konsens darüber, dass die europäische Einigung aus ganz unterschiedlichen Gründen den Interessen der Bundesrepublik Deutschland in ganz besonderer Weise diene.¹⁹⁰

Aber zunächst zur Maastricht-Diskussion in Frankreich: Hier war die Ratifikationsdebatte geprägt von der Notwendigkeit, die französische Verfassung zu ändern. Am 11. März 1992

¹⁹⁰ Vgl. etwa Deubner (1995), Müller-Brandeck-Bocquet et al. (2002), Karama (2001), Schneider/Jopp/Schmalz (2001) und Schneider (2001a).

hatte der von Staatspräsident François Mitterrand einberufene Verfassungsrat (*Conseil constitutionnel*) entschieden, dass die im Vertrag von Maastricht vorgesehene Übertragung von Hoheitsrechten zulässig und mit der französischen Verfassung grundsätzlich vereinbar sei. Jedoch in drei Bereichen sollte die Verfassung geändert werden: Dazu gehörte nach Ansicht des Verfassungsrates das Wahlrecht für Unionsbürgerinnen und -bürger bei Kommunalwahlen (Artikel 8b des Unionsvertrages), da Gemeinde- und Stadträte über ihre Wahl des Senats ein Teil der nationalen Souveränität ausmachen. Die mit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion verbundene Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, die Festschreibung unwiderruflicher Wechselkurse und die Einführung einer gemeinsamen Währung machten ebenfalls eine punktuelle Änderung der französischen Verfassung erforderlich. Und die in Maastricht beschlossenen Regelungen über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern (Artikel 100c) erforderten ebenfalls eine Anpassung; da die Liste visumpflichtiger Staaten ab 1996 nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden sollte und die französische Regierung dadurch in ihrer außenpolitischen Souveränität eingeschränkt sei, musste auch hier die Verfassung angepasst werden (Mazzucelli 1997: 208-209).¹⁹¹ Somit war klar, dass die Verfassung der Französischen Republik an verschiedenen Stellen modifiziert werden musste. Eine solche Änderung ist aber nur möglich, wenn beide Kammern des Parlaments die Annahme eines identischen Änderungsgesetzes beschließen. Dies geschah dann im Juni 1992 durch entsprechende Abstimmungen in der Nationalversammlung und im Senat. Da beide Häuser Änderungsvorschläge eingebracht hatten, war im jeweils anderen Haus eine weitere Zustimmung erforderlich. Nachdem beide Häuser des Parlaments einen identischen Vorschlag angenommen hatten, konnte der Kongress zusammentreten und – das ist die zweite Voraussetzung für Verfassungsänderungen – gemeinsam die Verfassungsänderung beschließen. Dies geschah am 23. Juni 1992 mit 592 Ja-Stimmen bei 73 Nein-Stimmen und 14 Enthaltungen.

Drei Wochen zuvor lehnten jedoch, wie bereits erläutert, die Dänen in ihrem Referendum am 2. Juni den Vertrag von Maastricht ab. Dies brachte Mitterrand auf die Idee, auch die französischen Wählerinnen und Wähler über den Vertrag von Maastricht abstimmen zu lassen, obwohl dies rechtlich und politisch nicht notwendig gewesen wäre. Angesichts der zu diesem Zeitpunkt gemessenen deutlichen Zustimmung für den Vertrag von Maastricht in der franzö-

¹⁹¹ Vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ratifizierung des Maastrichter Vertrages in den Mitgliedstaaten, Bearbeiter: Schotten, Stand: 25. September 1992, Bonn.

sischen Öffentlichkeit wollte der sozialistische Präsident mit diesem Schritt ein Signal für die Ratifikation des Vertrags setzen oder – wie Kritiker ihm vorwarfen – die in dieser Frage zerstrittene bürgerliche Opposition vorführen (Schmuck 1992: 210). Der Staatspräsident und Kommissionspräsident Jacques Delors engagierten sich sehr stark in der Referendumsdebatte; Delors kündigte sogar seinen Rücktritt vom Amt des Kommissionspräsidenten an, sollte der Maastrichter Vertrag im französischen Referendum keine Mehrheit finden (Schmuck 1992: 211).¹⁹²

Wenige Tage, nachdem Mitterand den 20. September 1992 als Termin für das Referendum genannt hatte, wurde die Spaltung innerhalb der Gaullisten in der Maastricht-Frage offensichtlich: Während Jacques Chirac seine Zustimmung signalisierte, kündigten Charles Pasqua und Phillippe Séguin eine Gegenkampagne an – mit dieser politischen Doppelstrategie verfolgten die Gaullisten unter anderem das Ziel, den rechtskonservativen „Front National“ unter der Führung von Le Pen zu marginalisieren (Mazzucelli 1997: 217).¹⁹³ In der öffentlichen Debatte, die vor allem von den Einlassungen Pasquas und Seguins geprägt war, ging es im Kern um die Frage der nationalen Souveränität, das Überleben der französischen Nation, die Sorge um eine politische und vor allem auch wirtschaftliche Dominanz des vereinigten Deutschland, das „Demokratiedefizit“ der Gemeinschaft und die Folgen für den französischen Staat. Eine weitere Frage, die die Öffentlichkeit sehr beschäftigte, war, ob die französischen Regionen dank der neuen Regelungen und Institutionen wie dem Ausschuss der Regionen im Maastrichter Vertrag größeres Gewicht bekommen würden – dieser letzte Punkt war für die Vertreter der traditionellen Idee des französischen Einheitsstaates indiskutabel (Mazzucelli 1997: 217-220).¹⁹⁴

Im Verlauf der öffentlichen Diskussion in Frankreich meldeten sich wiederholt auch einige Staats- und Regierungschefs aus den anderen Mitgliedstaaten zu Wort und unterstützten damit Mitterand. Diese Form der europäischen Solidarität und die Ansätze einer transnationalen „Öffentlichkeit“ erfolgten parteiübergreifend. Zu den Unterstützern gehörte etwa der spanische Regierungschef Felipe Gonzalez, der britische Premierminister John Major sowie der

¹⁹² Agence Europe, Nr. 5808, 05.09.1992, S. 3.

¹⁹³ Libération, 04./05.07.1992 („Maastricht: Chirac invente le oui à la carte“).

¹⁹⁴ Le Figaro, 04.08.1992 („L'existence de la nation est en cause“); Philippe Séguin: „Dire non pour réveiller l'Europe“, in: Le Figaro, 06.08.1992 und Libération, 24.07.1992 („La recomposition des territoires“).

deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl, der in einer wichtigen, im französischen Fernsehen gesendeten Diskussionsrunde, an der der Staatspräsident teilgenommen hatte, live zugeschaltet wurde.¹⁹⁵ Und sogar Königin Beatrix aus den Niederlanden äußerte in ihrer traditionellen Thronrede wenige Tage vor dem Referendum, an die Franzosen gewandt, den „Wunsch und die Hoffnung auf ein „Ja“.“¹⁹⁶ Das Engagement einzelner Politiker und gekrönter Häupter in einer Frage, die auf den ersten Blick nur die französische Bevölkerung betraf, aber natürlich auch weit reichende Konsequenzen für alle Staaten der Europäischen Gemeinschaft haben würde, zeigte, wie sehr die nationalen Öffentlichkeiten anfangen, sich zu öffnen, und wie nationale Debatten, soweit sie einen gesamteuropäischen Bezug haben, auch anderswo zur Kenntnis genommen wurden. Die Ratifikationsdebatten in den einzelnen Mitgliedstaaten der EG hatten somit – als nichtintendierte Folge – die „Europäisierung“ der traditionell selbstbezogenen und abgeschotteten Öffentlichkeiten befördert.

Das überaus knappe Ergebnis des französischen Referendums am 20. September 1992 – 51,05 Prozent votierten mit Ja und 48,95 stimmten dagegen – wurde mit Erleichterung in allen europäischen Staaten aufgenommen. Denn das knappe Ja zeigte auch, dass Mitterands Strategie, die zerstrittenen Gaullisten vorzuführen, beinahe das gesamte Maastricht-Projekt zum Scheitern gebracht und die EU damit in eine schwere politische Krise geführt hätte (Roberts-Thomson 2001: 115). Das „petit oui“ offenbarte darüber hinaus eine Spaltung der politischen Eliten und der Wählerschaft, die mit den klassischen parteipolitischen Konfliktlinien nicht in Deckung zu bringen war: Der politische Streit um Maastricht deckte neue, die Parteigrenzen überschreitende *cleavages* auf, die sich primär an den oben genannten europapolitischen Fragen festmachen ließen (Keraudren/Dubois 1994: 172).¹⁹⁷ Nachdem schließlich der Verfassungskonvent Anfang September 1992 die Klage von Parlamentariern der oppositionellen *Rassemblement pour la république* (RPR) abgewiesen und die Verfassungsmäßigkeit des Maastrichter Vertrags bestätigt hatte, war der Weg nun frei für die Ratifizierung in Frankreich. Da zu diesem Zeitpunkt in den anderen Mitgliedstaaten die Ratifizierung noch nicht

¹⁹⁵ Agence Europe, Nr. 5807, 04.09.1992, S. 3; Agence Europe, Nr. 5808, 05.09.1992, S. 4; Agence Europe, Nr. 5809, 07./08.09.1992, S. 3.

¹⁹⁶ Agence Europe, Nr. 5815, 16.09.1992, S. 5.

¹⁹⁷ Eine ausführliche Analyse des Abstimmungsergebnisses bei Duhamel/Grunberg (1993) und Keraudren/Dubois (1994: 162-172).

abgeschlossen war, hatte Frankreich das Inkrafttreten des Vertrags nicht verzögert – im Unterschied zu Dänemark und Deutschland.¹⁹⁸

In Deutschland zeigte sich schon in der Endphase der Maastricht-Verhandlungen, dass die gemeinsame europäische Währung und die „Abschaffung“ der D-Mark zu den am schwierigsten zu vermittelnden Ergebnissen gehören würden. Die beiden auflagenstärksten Zeitungen bzw. Zeitschriften brachten die Ergebnisse des Gipfels von Maastricht folgendermaßen auf den Punkt: Das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ hob die „Angst um die D-Mark“ auf den Titel und die „Bild-Zeitung“ sprach am Tag nach Maastricht vom „Ende der D-Mark“ (Marsh 1995: 309, 311). Die Bundesregierung und vor allem Kanzler Kohl waren in der Folgezeit vor allem damit beschäftigt, die Ergebnisse der Maastrichter Verhandlungen der Öffentlichkeit als ökonomischen Gewinn und politischen Erfolg für Deutschland zu verkaufen.

Da das Grundgesetz aufgrund der in Maastricht vereinbarten Währungsunion und der Errichtung einer Europäischen Zentralbank (Art. 88 GG) und auch wegen des mit der Unionsbürgerschaft einhergehenden Wahlrechts für Unionsbürger bei Kommunal- und Europawahlen geändert werden musste (Art. 28 GG), war eine Zweidrittelmehrheit im Deutschen Bundestag und im Bundesrat vonnöten. Beide Organe ergriffen die Chance, im Rahmen der anstehenden Verhandlungen mit der Bundesregierung ihre europapolitischen Mitwirkungsrechte über die bereits bestehenden Verfahren, die bei der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte beschlossen worden waren, hinaus zu erweitern (vgl. dazu ausführlich Weber-Panariello 1995: 197-305). Die Ratifizierung des Vertrags in Deutschland öffnete also ein „Fenster der Gelegenheit“, um die Mitwirkung der Länder in europapolitischen Angelegenheiten zu stärken. Der mit der deutschen Einheit obsolet gewordene und nun als „Europa-Artikel“ umformulierte Artikel 23 des Grundgesetzes ist das Ergebnis einer harten Verhandlungsführung der Länder gegenüber dem Bund. Da die Länder über den Bundesrat eine potentielle Veto-Macht besaßen und den Vertrag – zumindest in der Theorie – hätten blockieren können, war der Bund gewissermaßen politisch „erpressbar“. Die langwierigen Debatten zwischen Bund und Ländern ließen manche Beobachter besorgt fragen, ob damit dem deutschen

¹⁹⁸ Eine Übersicht des Ratifikationsverfahrens in den zwölf Mitgliedstaaten findet sich bei Laursen (1994b: 296-297) und eine ausführliche Darstellungen in Laursen/Vanhoonacker (1994).

Bundesstaat ein „Zurück zum Staatenverein?“ und der Europäischen Gemeinschaft nun eine „Renationalisierung“ drohe (Everling 1992).¹⁹⁹

Im Kern ging es den Ländern wie der Bundesregierung mit den am Ende vereinbarten Regelungen des Art. 23 Grundgesetz darum, einen „Modus Vivendi zu finden und verfassungsrechtlichen Streit wenn irgendmöglich zu vermeiden“ (Hrbek 2001a: 274). Dazu wurde in Artikel 23 ein abgestuftes Verfahren der Einbindung des Bundesrates bzw. der Länder in EU-Fragen durch Informationsrechte eingeführt. Darüber hinaus einigte man sich auf ein Recht zu Stellungnahmen, eine Beteiligung des Bundesrates an der Willensbildung des Bundes analog zum innerstaatlichen Verfahren, auf die Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates, sofern ausschließlich Kompetenzen der Länder betroffen sind und schließlich sogar auf die Möglichkeit, dass Ländervertreter an den Ratssitzungen in Vertretung des Bundes teilnehmen (Sturm/Pehle 2001: 81). Das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG) vom 12. März 1993 klärte die Details der im Grundgesetz festgeschriebenen Zusammenarbeit.²⁰⁰

Auch der Deutsche Bundestag hatte, wie bereits erwähnt, im Zuge der Grundgesetzänderung seine europapolitische Rolle durch den neuen Artikel 23 deutlich ausbauen können. Dies wurde auch hier durch ein neues „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBBG) festgeschrieben; das EUZBBG, das ebenfalls am 12. März 1993 in Kraft trat, sollte eine „wirkungsvolle Mitwirkung an der europabezogenen Willensbildung des Bundes ermöglichen“ (Sturm/Pehle 2001: 65). Auf der Seite der Oppositionsparteien SPD und Bündnis 90/ Die Grünen wurden Nachbesserungen der im Rahmen einer Politischen Union anvisierten institutionellen Anpassungen und zusätzliche Reformschritte in Richtung einer stärker ökologisch und sozial ausgerichteten Europäischen Union gefordert.²⁰¹ Trotz mancher Kritik in Bezug auf den Übergang zur dritten Stufe der Währungsunion und trotz der Forderungen für die nächste Regierungskonferenz

¹⁹⁹ Vgl. dazu auch Handelsblatt, 09.10.1992 („Der Bundesrat gewinnt, der Bundestag verliert Einfluß“) und Süddeutsche Zeitung, 14.10.1992 („Die Länder werden stärker“).

²⁰⁰ Vgl. dazu ausführlich Everling (1993), Fischer (1993), Di Fabio (1993), Schmalenbach (1997) und Calliess (2000).

²⁰¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der SPD: Wider den Rückfall in den Nationalismus – Für ein demokratischeres Europa mit stabiler Währung, Drucksache 12/3366, 07.10.1992 und Deutscher Bundestag, Antrag der Abgeordneten Gerd Poppe, Werner Schulz (Berlin), Dr. Wolfgang Ullmann, Konrad Weiß (Berlin), Vera Wollenberger und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Stillstand führt zum Rückschritt – Hin zu einer demokratischen, ökologischen und sozialen Union Europas; Drucksache 12/3367, 07.10.1992.

erfuhr der Vertrag von Maastricht bzw. das von der Regierung vorgelegte Zustimmungsgesetz im Bundestag am 02. Dezember 1992²⁰² eine sehr breite Unterstützung (543 Ja- und 17 Nein-Stimmen), im Bundesrat erfolgte die Annahme sogar ohne eine Gegenstimme (Laursen 1994a: 296).

Die allgemeine Erleichterung über die breite parlamentarische Zustimmung zum Vertrag von Maastricht währte jedoch nicht lange. Nun trat das Bundesverfassungsgericht auf den Plan und spielte von nun an eine wichtige Rolle in der deutschen Europapolitik. Bis Dezember 1992 waren ein gutes Dutzend Verfassungsklagen beim Bundesverfassungsgericht, dem „Hüter des Grundgesetzes“, in Karlsruhe eingegangen. Zwei der Klagen verhinderten, dass die deutsche Regierung die Ratifikationsurkunde im Dezember 1992 und damit also noch rechtzeitig, so wie es die europäischen Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel von Edinburgh vereinbart hatten, hinterlegen konnte (Winkelmann 1994: 22).

Nachdem die Diskussion über den Maastrichter Vertrag weitgehend auf die Debatten im Deutschen Bundestag beschränkt geblieben war und es – abgesehen von einigen wenigen kritischen Meinungsbeiträgen von Wissenschaftlern²⁰³ – in der breiteren Öffentlichkeit so gut wie keine Auseinandersetzung gab, änderte sich die Situation grundlegend, als am 14. Dezember 1992 die Nachricht bekannt wurde, dass zwei Verfassungsbeschwerden auf dem Weg nach Karlsruhe seien.²⁰⁴ Geklagt haben ein ehemaliger Kabinettschef der Europäischen Kommission, Manfred Brunner, und einige Abgeordnete des Europäischen Parlaments. Dies waren die Mitglieder der Grünen-Fraktion Hiltrud Breyer, Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf und Wilfried Telkämper. Sie argumentierten – mit unterschiedlicher Begründung –, dass sie durch das im Dezember 1992 von Bundestag und Bundesrat verabschiedete Zustimmungsgesetz in ihren Grundrechten verletzt würden und das Gesetz deshalb verfassungswidrig sei.²⁰⁵ Der Beschwerdeführer der Grünen-Abgeordneten, der Berliner Anwalt Hans-Christian Ströbele, argumentierte, dass das Zustimmungsgesetz gegen „Fundamentalprin-

²⁰² Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union, Drucksache 12/3334, 01.10.1992.

²⁰³ Vgl. dazu Dieter Murswicks Beitrag in der Süddeutschen Zeitung vom 14.10.1992 („Maastricht – nicht ohne Volksentscheid!“); den Artikel von Ralf Dahrendorf in der Beilage der Neuen Zürcher Zeitung NZZ-Folio vom Oktober 1992, S. 51-55 („Europa im Herbst 1992. Betrachtungen über die notwendige Überprüfung des Projekts Europa“), in dem er das europäische Demokratiedefizit kritisierte und ein „machtloses Europaparlament“ als eine „Beleidigung für alle wahren Demokraten“ bezeichnete, sowie den Artikel von Dieter Grimm in Der Spiegel, Nr. 43 vom 19.10.1992.

²⁰⁴ Süddeutsche Zeitung vom 14.12.1992, S. 2.

²⁰⁵ Die Beschwerdeschriften sind dokumentiert in Winkelmann (1994: 77-101 und 102-164).

zipien des Grundgesetzes“ verstoße und damit der „Ewigkeitsklausel“ in Artikel 79 Abs. 3 widerspreche. Durch diesen Verstoß werde „die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland in Teilen beseitigt“. Ein solcher „Eingriff in diese Ordnung wäre nur aufgrund einer besonderen Legitimation durch den Souverän in einer Volksabstimmung zulässig“ (zitiert nach Winkelmann 1994: 89).

In eine andere Richtung lief die Argumentation der Verfassungsbeschwerde Brunners, für die als Verfahrensbevollmächtigter der Nürnberger Universitätsprofessor Schachtschneider die Klageschrift formuliert hatte. Der Beschwerdeführer sah sich in insgesamt sieben Grundrechten verletzt und hielt das Zustimmungsgesetz deshalb ebenfalls für verfassungswidrig.²⁰⁶ Zudem argumentierte er, dass der Vertrag von Maastricht „das Prinzip der deutschen Staatlichkeit über die Maßen“ relativiere. Es genüge nicht, wenn „Deutschland ein Rest an deutscher Staatlichkeit bleibt, der etwa der (fragwürdigen) Staatlichkeit der Länder Deutschlands“ entspreche. Vielmehr müsse „die wesentliche Staatlichkeit ausschließlich deutsch, d.h. nicht gemeinschaftlich, sein“ (zitiert nach Winkelmann 1994: 129, 130-131).

Die in der Beschwerdeschrift beantragte einstweilige Anordnung, die es dem Bundespräsidenten untersagt hätte, das Zustimmungsgesetz zu unterzeichnen und zu verkünden und damit die Ratifikationsurkunde bei der römischen Regierung hinterlegen zu können, erübrigte sich. Die Bundesregierung hatte schon am 18. Dezember, also am Tag, nachdem die erste Beschwerdeschrift in Karlsruhe eingegangen war, dem Bundesverfassungsgericht mitgeteilt, dass sie die Ratifikationsurkunde vorerst nicht hinterlegen werde. Die Bonner Regierung wollte damit verhindern, dass „unter Zeitdruck über die Verfassungsbeschwerden und die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung befunden werden müsse“ (zitiert nach Winkelmann 1994: 169). Trotzdem bat die Bundesregierung das Gericht um eine baldige Entscheidung in der Hauptsache – „möglichst bis Ende Januar 1993“. Die Eilbedürftigkeit ergab sich aufgrund des in Maastricht vereinbarten Zieldatums für das Inkrafttreten des Vertrags bis zum 1. Januar 1993 (Artikel R EU-Vertrag).²⁰⁷ Das Bundesverfassungsgericht ließ sich von den europapolitischen Erwägungen der Bundesregierung jedoch nicht aus dem Konzept

²⁰⁶ Die Klageschrift zählt folgende Grundrechtsartikel auf und begründet dies im Einzelnen: Art. 1 Abs. 1; Art. 2 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1, S. 2, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG; vgl. Dokumentation in Winkelmann (1994: 104-125).

²⁰⁷ Die vom Hamburger Universitätsprofessor Meinhard Hilf verfaßte, erste Stellungnahme der Bundesregierung zu den Verfassungsbeschwerden ist ebenfalls dokumentiert in Winkelmann (1994: 165-225).

bringen und setzte ein vollständiges Verfahren an. Nachdem klar geworden war, dass der Ausgang dieses Verfahrens nicht „nur“ über das deutsche Zustimmungsgesetz, sondern über das gesamte Maastricht-Projekt entscheiden würde, setzten die Bundesregierung, aber auch Bundestag und Bundesrat mit eigenen Stellungnahmen alle Hebel in Bewegung, um die Richter in Karlsruhe von der regierungsamtlichen Argumentation zu überzeugen (vgl. Beuter 1994: 99-103, Mazzucelli 1997: 265-268).²⁰⁸ Auch eine Gruppe deutscher SPD-Abgeordneter im Europäischen Parlament reichte eine Stellungnahme ein; diese war von Professor Roland Bieber (Lausanne) verfasst worden und unterstützte die Positionen von Regierung, Bundestag und Bundesrat. Selbst die europäischen Partnerstaaten waren in das Karlsruher Verfahren eingebunden, indem sie um eigene Stellungnahmen zu den vom Bundesverfassungsgericht an die Bundesregierung übermittelten Fragen gebeten wurden. Im sogenannten COREU-Verfahren, ein seit Jahren eingeführtes Fernschreibsystem („correspondance européenne“), mit dem zeitgleich Fernschreiben in englischer und französischer Sprache aus einem Außenministerium an alle übrigen verschickt werden können, erbat die Bundesregierung Antworten von den Partnerstaaten auf die Fragen, die Karlsruhe an die deutsche Regierung übermittelt hatte. Alle elf Regierungen hatten sich – zum Teil mit sehr konkreten Kommentaren – der von der Bundesregierung vertretenen Position ausdrücklich angeschlossen bzw. durch ihr Still-schweigen Zustimmung signalisiert.²⁰⁹

Das Urteil, das schließlich am 12. Oktober 1993 erging, stellte die Vereinbarkeit des Zustimmungsgesetzes und damit des Maastrichter Vertrags mit dem deutschen Grundgesetz fest. Somit war klar, dass „Maastricht“ nicht aufgrund eines deutschen Richterspruchs scheitern würde.²¹⁰ Die Bundesregierung nannte die mit Spannung erwartete Entscheidung aus Karlsruhe in einer ersten Stellungnahme eine „wichtige Wegmarke für den Europäischen Integrationsprozess und seine Fortführung“.²¹¹ In den Leitsätzen des Urteils führte das Gericht aus, dass das im Grundgesetz festgeschriebene Demokratieprinzip die Bundesrepublik Deutschland nicht an „einer Mitgliedschaft in einer – supranational organisierten – zwischenstaatlichen Gemeinschaft“ hindere. Voraussetzung dafür sei aber, dass eine „vom Volk ausgehende

²⁰⁸ Die Mitteilung des Bundesrates vom 20.03.1993 ist ebenso wie die Stellungnahme des Deutschen Bundestages vom 05.04.1993 in Winkelmann (1994: 226-356) dokumentiert.

²⁰⁹ Vgl. dazu die entsprechenden Dokumente, die bei Winkelmann (1994: 555-558) abgedruckt sind.

²¹⁰ Das Urteil (BVerfG 89, 155) ist in vollem Wortlaut abgedruckt in Winkelmann (1994: 559-609) und in Auszügen in Europa Archiv, 48: 22/1993, S. 459-476.

²¹¹ Erklärung des deutschen Bundeskanzlers, Helmut Kohl, zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 über die Verfassungsbeschwerden zum Vertrag von Maastricht; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Mitteilung Nr. 386/93, 12.10.1993.

Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb eines Staatenverbundes gesichert“ sei. Würden im Rahmen eines solchen „Staatenverbundes“ – so die Wortneuschöpfung des Karlsruher Gerichts – hoheitliche Befugnisse ausgeübt, seien es „zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren“ hätten. Eine Legitimation durch das Europäische Parlament trete nur ergänzend hinzu und könne erst langfristig die mitgliedstaatlich vermittelte Legitimation ersetzen. Solange von dem bestehenden Zustand auszugehen sei, seien „der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt“. Dem Bundestag müssten „Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben“. Das Gericht führte weiter aus, dass das vorliegende Zustimmungsgesetz ein konkretes und damit begrenztes „Integrationsprogramm“ umfasse, das „spätere wesentliche Änderungen“ jedoch nicht decke – es sei deshalb die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen, „ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen“. Die Frage des seit den „Solange I- und II“-Urteilen diskutierten Grundrechtsschutzes will das Bundesverfassungsgericht künftig in einem „Kooperationsverhältnis‘ zum Europäischen Gerichtshof“ beantworten.²¹² Zudem stellte das Gericht fest, dass sich die Bundesrepublik Deutschland durch die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags keinem „unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren ‚Automatismus‘ zu einer Währungsunion“ unterwerfe, sondern dass jeder einzelne Schritt parlamentarisch begleitet werden müsse (alle Zitate nach Winkelmann 1994: 561-563).

Mit seinem Urteil vom Oktober 1993 hat das Bundesverfassungsgericht einen „verfassungsrechtlichen Kontrollvorbehalt über die Kompetenzausübung der EU/EG“ formuliert. Begründet wird diese Prüfungskompetenz über sogenannte Ultra vires-Akte der Gemeinschaft mit den im deutschen Grundgesetz festgeschriebenen Normen. Damit nimmt das Bundesverfassungsgericht nach Ansicht von Kritikern „eine eigenständige Auslegung des Gemeinschaftsrechts vor“ (Mayer 2000: 113). Dieser „Kunstgriff“, wonach auf der Basis einer mitgliedstaatlichen Verfassungsordnung über die Rechtmäßigkeit des Gemeinschaftshandelns entschieden wird, stand in der europarechtlichen Diskussion und bei der politischen Bewertung des Urteils im Mittelpunkt.²¹³

²¹² Zur Solange I- und Solange II-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vgl. u.a. Mayer (2000).

²¹³ Wohl kein anderes Urteil hat die deutsche wie auch die internationale Europarechtswissenschaft so breit diskutiert wie das „Maastricht-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts; vgl. die Literaturnachweise bei Mayer (2000: 98, Fn. 169).

So urteilte etwa einer der führenden deutschen Europarechtswissenschaftler, Hans Peter Ipsen, das Gericht in Karlsruhe argumentiere „in autonomer, introvertierter Sichtbeschränkung auf die deutsche Verfassungsordnung“ und ignoriere „die Einbindung des deutschen Staates in die Gemeinschaft zusammen mit anderen Staaten anderer Verfassungsordnungen in einer Art ‚Gemeinschafts-Blindheit‘“ (Ipsen 1994: 20). Die zum Teil sehr kritischen Bewertungen des Maastricht-Urteils übersehen freilich, dass die Entscheidung keine „überraschende Abkehr von früheren, weitaus gemeinschaftsfreundlicheren Urteilen“ darstellt, sondern sich „folgerichtig aus der früheren Rechtsprechung entwickeln läßt“. Neu jedoch war, wie allgemein bemerkt und von vielen kritisiert wurde, dass das Urteil „von der Diktion her ungleich kantiger, schroffer, gar feindseliger gegenüber dem EuGH und dem Gemeinschaftsrecht“ formuliert war (Mayer 2000: 135-136). Und neu war auch die ungewöhnlich große internationale Rezeption des Urteils: „Keine Entscheidung des Gerichts ist so ausführlich außerhalb der Republik diskutiert worden“ (von Bogdandy 2000: 285).²¹⁴ Durch „Europäisierung“ und Politisierung einer an sich auf den ersten Blick rein juristischen Frage hatte das Urteil eine außergewöhnlich breite Wirkung entfaltet. Die Behauptung Franz Mayers, das Maastricht-Urteil habe „im politischen Raum kaum sichtbare Reaktionen“ (Mayer 2000: 131) ausgelöst, blendet die mittel- und langfristigen Folgen des Richterspruchs aus. In qualitativer Hinsicht hat sich die Situation nach dem Urteil sehr wohl verändert: Die Bundesregierung war durch das Maastricht-Urteil in ihrem europapolitischen Handlungsspielraum eingeschränkt worden, das Urteil hatte Folgen für die Gemeinschaft insgesamt, weil andere europäische Gerichte in ihrer Jurisdiktion dem Karlsruher Votum folgten. Auch für das Bundesverfassungsgericht selbst und seine Stellung im EU-System und insbesondere sein Verhältnis zum Europäischen Gerichtshof war das Maastricht-Urteil eine politische und europarechtliche Wegmarke (von Bogdandy 2000: 285-286).

Darüber hinaus hat das Karlsruher Urteil und seine Konzeption des „ausbrechenden Rechtsaktes“ die nachfolgende Rechtsprechung deutscher Fachgerichte geprägt (vgl. Mayer 2000: 136-137) und europaweit Nachahmer gefunden. Der Oberste Gerichtshof Dänemarks hat sich in seinem „Maastricht-Urteil“ vom August 1996 „in mehrerer Hinsicht erkennbar – allerdings ohne ausdrückliche Bezugnahme – an einer Argumentationslinie des Bundesverfassungsgerichts“ (Olsen-Ring 2000: 214) orientiert und ebenfalls ein Prüfungsrecht über EG-Recht für sich reklamiert.

²¹⁴ Vgl. die Nachweise bei von Bogdandy (2000: 285, Fn. 6).

Die drei hier diskutierten Beispiele – die Referenden in Dänemark und Frankreich sowie das „Maastricht-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts – stehen stellvertretend für den neuen, oben bereits erwähnten kritischeren europapolitischen „Zeitgeist“ (Schneider 2003), der die Folge des Maastrichter Unionsvertrags und der damit einhergehenden „gesteigerte(n) supranationale(n) Integrationsdynamik“ (Tömmel 2003: 39) war. In allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, in manchen mehr, in anderen weniger, war die Ratifizierung des Vertrags mit einem, im Vergleich zu früher, deutlich größeren Aufwand an Überzeugungsarbeit und öffentlicher Auseinandersetzung verbunden. Der Vertrag führte zu einem bislang noch nicht gesehenen Maß an Politisierung und Polarisierung in Fragen der Europapolitik, die nun erkennbar und aus nachvollziehbaren Gründen nicht mehr als „Außenpolitik“ im traditionellen Sinne verstanden werden konnte, sondern als (europäisierte) „Innenpolitik“. Dieser neue, zum Teil sehr europakritische Kontext wird – das sollen die folgenden Kapitel zeigen – auch die nächste Regierungskonferenz prägen. Die Behauptung Moravcsiks, die öffentliche Debatte in Frankreich im Vorfeld des Referendums sei lediglich als eine Form „symbolischer Politik“ zu verstehen und habe keine Auswirkungen – selbst wenn sich die Mehrheit der französischen Wähler gegen den Vertrag ausgesprochen hätte – auf die Politik der französischen Regierung gehabt, überzeugt nicht (Moravcsik 1993a). Gerade die Diskussion in Frankreich und die Positionierung führender gaullistischer Politiker haben gezeigt, dass die Öffentlichkeit sehr wohl einen Einfluss auf die „Innenpolitik“ haben kann – vor allem deshalb, weil im politischen Wettstreit in liberalen Demokratien die Unterstützung der Wählerinnen und Wähler im Mittelpunkt steht (Meunier-Aitsahalia/Ross 1993: 63).

Mit dem Vertrag von Maastricht hat die europäische Integration einen Grad der Institutionalisierung und Konstitutionalisierung erreicht, der die von Moravcsik und anderen vorgenommene Trennung in Innen- und Außenpolitik empirisch und analytisch endgültig als überholt erscheinen lässt. Die im Zusammenhang mit der Folge-Regierungskonferenz („Maastricht II“) zu beobachtende Öffnung und vergleichsweise höhere Transparenz, die im Folgenden aufgezeigt werden soll, untermauert diese These.

4.2 Agenda setting: Die schrittweise Konkretisierung der Tagesordnung für die Regierungskonferenz (November 1993 bis Dezember 1995)

Als der Vertrag von Maastricht am 1. November 1993 – und damit zehn Monate später als geplant – in Kraft getreten ist, begannen auch schon die Vorbereitungen für seine Revision. Das Jahr 1993 war aber nicht nur das Jahr, in dem die Ratifizierung des Unionsvertrags zu Ende ging. Es gab eine Reihe von weiteren europapolitisch bedeutsamen Ereignissen, die vor allem den Zusammenhang zwischen Vertiefung und Erweiterung verdeutlichen. Da ist zum einen der Europäische Rat von Kopenhagen im Juni 1993 zu nennen, der mit der Verabschiedung der „Kopenhagener Kriterien“ einen wichtigen Beitrag zur Operationalisierung der Erweiterungspolitik beigetragen hat. Die Kriterien lieferten ein Modell zur Messung der „Beitrittsreife“ der mittel- und mittelosteuropäischen Staaten, die auf eine Aufnahme in die EU hofften. Die Reformfortschritte in diesen Staaten ließen sich künftig daran messen, ob ihre institutionelle Stabilität (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, etc.) gewährleistet, ob der Übergang von der sozialistischen Plan- zur kapitalistischen Marktwirtschaft gelungen ist und ob die politische Bereitschaft und die verwaltungsmäßigen Kapazitäten vorhanden sind, den kompletten Rechtsbestand der EU („Acquis communautaire“) schrittweise in das nationale Recht zu überführen.²¹⁵

Ein zweites wichtiges Ereignis war die im August 1993 sich offenbarende Schwäche des Europäischen Währungssystems (EWS). Die Krise brachte die europäischen Währungen, mit Ausnahme der D-Mark und des niederländischen Guldens, in schwere Turbulenzen. Die Jahre 1992 und 1993 hinterließen damit in der Gemeinschaft und in den europäischen Mitgliedstaaten „tiefe Zweifel und große Unsicherheiten über den weiteren Fortgang der Europäischen Integration und ihr Endziel“ (Brunn 2002: 275). Mit dem faktischen Zusammenbruch des EWS hatte die monetäre Integration – nachdem bereits im September 1992 das britische Pfund und die italienische Lira aus dem Wechselkursverbund ausgeschieden waren – einen „weiteren schweren Schlag“ erlitten (Walter 1994: 30). Die Europäische Union befand sich also „in turbulenter Zeit“ (H. Wallace 1993) und sah in der kommenden Regierungskonferenz die Chance, aus den Fehlern von „Maastricht“ zu lernen (Laursen 1997).

²¹⁵ Vgl. dazu Becker (1998), Friis (1996), Lippert (2000), Maurer (2000), Sturm (2003) und Woyke (2003).

Der Artikel N des EU-Vertrags hatte die Gleise gelegt, auf denen die Verhandlungen zum Ziel kommen sollten. Die Ratifikationskrise hatte jedoch gezeigt, dass das vorgesehene Verfahren offensichtlich nicht perfekt war. In Artikel N (2) des Vertrags war vereinbart worden, dass im „Jahr 1996 (...) eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten einberufen [werden solle], um die Bestimmungen dieses Vertrags, für die eine Revision vorgesehen ist, in Übereinstimmung mit den Zielen der Artikel A und B zu prüfen.“ Durch den letzten Halbsatz wurde zum einen sichergestellt, dass hinter den erreichten Stand der Integration – Artikel A des Maastrichter Vertrags spricht von einer „neue(n) Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ – nicht zurückgegangen werden konnte. Zum anderen wurde durch die Vorgaben von Artikel N deutlich gemacht, dass an den in Artikel B formulierten Zielen, wie etwa die Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen und die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion festzuhalten ist. Auf der anderen Seite ließ die Formulierung von Artikel N (2) auch politischen Spielraum für eine Ausweitung der Reformagenda, weil die Aufzählung der Ziele keine abschließende Liste darstellte, sondern weiter gehenden Ambitionen im Prinzip keine Grenze setzte (Smith 2002: 137).²¹⁶

Auch an weiteren Stellen im Vertrag waren Verweise platziert und, damit verknüpft, entsprechende Prüfaufträge für die künftige Revisionskonferenz. In Titel V des Vertrags, in dem die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik festgeschrieben sind, wurde eine Revision der in Maastricht noch kontrovers diskutierten Frage nach dem Verhältnis von EU, WEU und NATO (Art. J4 (6)) sowie der GASP-Bestimmungen in Aussicht gestellt. Darüber hinaus war auch im EG-Vertrag in Artikel 189b (8) eine entsprechende „Evolutivklausel“ eingefügt worden, wonach der „Anwendungsbereich des in diesem Artikel beschriebenen Verfahrens (...) auf der Grundlage eines dem Rat von der Kommission spätestens 1996 zu unterbreitenden Berichts erweitert werden“ sollte. Dieser Artikel und die in Artikel B

²¹⁶ Zu den in Artikel B EU-Vertrag genannten „Ziele der Union“ gehören folgende Vorsätze: „Die Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, insbesondere durch Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und durch Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die auf längere Sicht auch eine einheitliche Währung nach Maßgabe dieses Vertrags umfaßt; die Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene, insbesondere durch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte; die Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft; die Entwicklung einer engen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres; die volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und seine Weiterentwicklung, wobei nach dem Verfahren des Artikels N Absatz 2 geprüft wird, inwieweit die durch diesen Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit mit dem Ziel zu revidieren sind, die Wirksamkeit der Mechanismen und Organe der Gemeinschaft sicherzustellen.“

des EU-Vertrags formulierte Frage, „inwieweit die durch diesen Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit mit dem Ziel zu revidieren“ seien, „die Wirksamkeit der Mechanismen und Organe der Gemeinschaft sicherzustellen“, nahmen die Diskussionen um die institutionelle Balance von Parlament, Kommission und Rat sowie die Debatte um die Pfeiler-Struktur vorweg. In den Erklärungen zum Katastrophenschutz, Energie und Fremdenverkehr (Nr. 1) und zur Rangordnung der Rechtsakte der Gemeinschaft (Nr. 16), die dem Vertrag angehängt wurden, war eine Revision dieser Bereiche vorgesehen; diese Überprüfung sollte durch einen Bericht der Kommission erfolgen bzw. direkt im Rahmen der künftigen Regierungskonferenz erfolgen.

Diese engen Vorgaben standen also bereits auf der Tagesordnung der Regierungskonferenz 1996/97, noch ehe diese zusammentrat. Diese im Vertrag festgeschriebenen Prüfaufträge sollten es den Regierungen, die die Europäische Gemeinschaft schon in Maastricht in Richtung einer Politischen Union voranbringen wollten, die Zustimmung zum Unionsvertrag erleichtern. Das Muster, politische Prüfaufträge und Revisionsklauseln gleich im Vertrag zu platzieren, sollte sich, wie noch zu zeigen sein wird, bei der Regierungskonferenz 2000 wiederholen.

Den nächsten Schritt in Richtung Regierungskonferenz zur Revision des Unionsvertrags unternahm der Europäische Rat von Korfu im Juni 1994. Die Regierungskonferenz sollte vorbereitet werden von einer „Reflexionsgruppe“, die sich aus Vertretern der Außenminister und dem Präsidenten der Kommission zusammensetzt. Den Vorsitz dieser Gruppe sollte eine „von der spanischen Regierung benannte Persönlichkeit“ führen. Die Staats- und Regierungschefs hatten, vor allem auf Druck der deutschen Regierung, sich darauf verständigt, dass zwei Vertreter des Europäischen Parlaments an den Beratungen der Reflexionsgruppe teilnehmen. Darüber hinaus, so hieß es in den Schlussfolgerungen des Rates, sollte die Reflexionsgruppe „einen Gedankenaustausch mit den anderen Organen und Institutionen der Europäischen Union“ führen. Zu diesem Zweck wurden die Organe der Gemeinschaft gebeten, „Berichte über das Funktionieren des Vertrags über die Europäische Union [zu] erstellen, die dann in die Beratungen der Reflexionsgruppe einfließen“. Die zentrale Aufgabe der Gruppe, die als eine Art „Thinktank“ arbeiten sollte, war es laut den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Korfu, sich „Gedanken in Bezug auf die Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union [zu machen], für die eine Überprüfung vorgesehen ist, [zu] prüfen und

weiter[zu]entwickeln und sonstige mögliche Verbesserungen im Geiste der Demokratie und Offenheit auf der Grundlage der in den Berichten enthaltenen Bewertung der Durchführung des Vertrags [zu] untersuchen und aus[zu]arbeiten.“ Zudem sollte die Gruppe „im Hinblick auf die künftige Erweiterung der Union Optionen für die institutionellen Fragen ausarbeiten, die in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel und der Vereinbarung von Ioannina genannt sind“: Dazu zählen die „Stimmengewichtung, die Schwelle für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit, die Anzahl der Kommissionsmitglieder sowie sonstige Maßnahmen, die als erforderlich erachtet werden, um die Arbeit der Institutionen zu erleichtern und deren effizientes Funktionieren im Hinblick auf die Erweiterung zu gewährleisten“.²¹⁷

Die Reflexionsgruppe sollte im Juni 1995 ihre Arbeit aufnehmen und „rechtzeitig vor der Tagung des Europäischen Rates Ende 1995 Bericht erstatten“.²¹⁸ Obwohl der Europäische Rat mit der Einsetzung mit dieser Gruppe eine Art von „Brainstorming“²¹⁹ ermöglichen wollte, spiegelte dieses Modell auch die Unfähigkeit und Unwilligkeit der Regierungen wider, der Konferenz ein klares Thema, eine konkrete Agenda oder eine übergeordnete Reformidee zu vermitteln. Beim Spaak-Komitee oder beim Delors-Ausschuss war der Auftrag an die Gruppen vonseiten der Staats- und Regierungschefs noch sehr viel klarer und auch inhaltlich eingegrenzt gewesen (Smith 2002: 137). Die Idee, hier historischen Vorbildern zu folgen, war durchaus erkennbar: Der griechische Ratsvorsitzende und Europaminister Pangalos erläuterte auf einer Pressekonferenz, dass der 2. Juni 1995 mit Bedacht als Auftakt der Arbeit der Reflexionsgruppe gewählt worden sei, denn dies ist der Jahrestag der Konferenz von Messina, die 1955 den Beginn der europäischen Einigung markiert.²²⁰

Ein Thema, das die europäischen Staats- und Regierungschefs generell als „Chefsache“ behandeln und das auf den ersten Blick gar nichts mit der Reformagenda zu tun zu haben schien, ließ die klassischen europapolitischen Konfliktlinien aufbrechen – es ging um die Neubesetzung eines europäischen Amtes. Die Frage, wer Nachfolger des Kommissionspräsidenten Delors werden sollte, spaltete die EU. Während die Mehrheit der mitgliedstaatlichen

²¹⁷ Der „Ioannina-Kompromiss“ geht zurück auf eine informelle Außenministertagung vom 29.03.1994; dort wurde vereinbart, dass zum Schutz von Minderheiten bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat einzelne Regierungen um eine Fortführung der Verhandlungen bitten und dadurch die Abstimmung verzögern können.

²¹⁸ Europäischer Rat von Korfu, 24./25.06.1994 (Schlußfolgerungen, Abschnitt V).

²¹⁹ Werner Hoyer: Interview der Woche im Deutschlandfunk, 04.06.1995.

²²⁰ Agence Europe, Nr. 6260, 26.06.1994, S. 3.

Regierungen den belgischen Kandidaten und überzeugten Europäer Jean-Luc Dehaene favorisierte, lehnte der britische Premierminister John Major diesen kategorisch ab. Da wichtige Personalentscheidungen im Konsens getroffen werden müssen, fiel Dehaene durch. Mit dieser Episode wurde deutlich, dass hinter der britischen Blockade nicht nur die Frage stand, wer am besten geeignet sei für den Job an der Spitze der Kommission. Hier zeichnete sich bereits ein sehr viel größerer Dissens ab, der die später aufbrechenden „Meinungsverschiedenheiten über die Ziele des europäischen Aufbauwerks“²²¹ vorwegnehmen sollte. Dass dann im Jahre 2002 der damals durchgefallene Kandidat Dehaene das wichtige Amt des Vize-Präsidenten des EU-Verfassungskonventes übernehmen sollte, konnten die Euro-Föderalisten als späte Wiedergutmachung verbuchen.²²²

Noch bevor sich die Reflexionsgruppe zum ersten Mal getroffen hatte, brachte sich das Europäische Parlament in die Reformdebatte ein. Zum Jahresbeginn 1994 hatte das EP, zehn Jahre nach dem Spinelli-Entwurf, einen neuen Verfassungsentwurf vorgelegt. Das Papier war nach dem französischen Abgeordneten Fernand Herman benannt und hatte im Vergleich zum 1984er Entwurf jedoch deutlich weniger Aufmerksamkeit erregt. Das hing vor allem damit zusammen, dass das Plenum des Europäischen Parlaments selbst nicht so entschlossen und geschlossen wie damals auftrat und dass dem Entwurf somit der nötige Rückhalt fehlte. Zudem litt der Entwurf auch an einer gewissen parteipolitischen Schlagseite. Neben Herman waren mit den Abgeordneten Colombo und Oreja vor allem christdemokratische Parlamentarier an der Erarbeitung dieses Entwurfs beteiligt, die sich von den Vorgängerentwürfen, die von linkssozialistischer (Altiero Spinelli) bzw. von sozialdemokratischer Seite (David Martin) geprägt worden waren, abgrenzten. Ein Ziel von Herman und seinen Mitstreitern war es, sich im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament parteipolitisch zu profilieren (Corbett 1998: 293-294). Der Entwurf war im Vergleich zum Spinelli-Text auch in einem völlig anderen europapolitischen Umfeld entstanden.²²³ Nach der Ratifikationskrise wehte ein neuer „Zeitgeist“, nicht vergleichbar mit der allgemeinen Aufbruchstimmung, die Mitte der 1980er Jahre herrschte. Im Unterschied zu damals gab es nun im Europäischen Parlament auch Zweifel darüber, ob das EP überhaupt legitimiert sei, einen Verfassungsentwurf vorzulegen –

²²¹ So Kommissionspräsident Delors auf einer Pressekonferenz; vgl. Agence Europe, Nr. 6260, 26.06.1994, S. 2.

²²² Der Spiegel, Nr. 7/2002, S. 136-138.

²²³ Zum 1994er Verfassungsentwurf des EP vgl. ausführlich Hilf (1994) und Katsigiannis/Piepensneider (1994).

angesichts der politischen Aufwertung des Europäischen Parlaments, die mit dem Vertrag von Maastricht kam, eine überraschende Zurückhaltung: „Das Selbstverständnis des Parlaments von 1984/85 ist einer neuen Nachdenklichkeit und einer Infragestellung der eigenen Rolle gewichen“ (Basedahl 2000: 75).

Der Institutionelle Ausschuss des Parlaments hatte den Entwurf zwar angenommen, eine Abstimmung im Plenum auf Drängen der beiden großen Fraktionen von SPE und EVP wurde jedoch gar nicht erst angesetzt – aus Sorge, dass der Text hätte durchfallen können. Ein solches Scheitern wollte man vermeiden, um im Vorfeld der Europawahlen keine negativen Schlagzeilen zu produzieren (Basedahl 2000: 75; Hilf 1994: 70). So verabschiedete das Parlament lediglich eine Entschließung, in der die weitere „Prüfung“ des vorliegenden Entwurfs angekündigt und zudem die Einrichtung eines „Verfassungskonvents“ vorgeschlagen wurde, der sich aus nationalen und europäischen Abgeordneten zusammensetzen sollte.²²⁴ Diese Idee wurde dann viele Jahre später auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 von den Staats- und Regierungschefs aufgegriffen.

Der EP-Entwurf hatte in der Amsterdamer Regierungskonferenz zunächst keine Rolle gespielt (Basedahl 2000: 76). Diese für das traditionell föderalistisch ausgerichtete Europäische Parlament ungewohnte „Reformscheu“ wurde erst später überwunden, nachdem zwei Mitglieder des Parlaments, der deutsche CDU-Abgeordnete Elmar Brok (EVP) und seine Kollegin von den französischen Sozialisten, Elisabeth Guigou (SPE), als Beobachter in die Reflexionsgruppe entsandt worden waren (Hennes 1998: 13).²²⁵ Dass Vertreter des Europäischen Parlaments eingebunden und dann auch bei den Verhandlungen der Regierungskonferenz direkt involviert waren, geht zurück auf die mit dem Vertrag von Maastricht gestärkte Position des EP im allgemeinen Gesetzgebungsverfahren und das neue Zustimmungsrecht des Parlaments bei internationalen Abkommen, das seit Mitte der 1990er Jahre mehr und mehr an Bedeutung gewann (Basedahl 2000: 81; Westlake 1995). Die Folge war, dass trotz anfänglichen Widerstandes vonseiten der britischen und französischen Regierung, die Abgeordneten des EP nicht mehr von den Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenzen ausgeschlossen werden konnten – wenngleich sie als Beobachter natürlich keine Verhandlungspartner im eigentlichen Sinne, aber wichtige, europäisch legitimierte „Aufpasser“ waren.

²²⁴ Entschließung zur Verfassung der Europäischen Union vom 10.02.1994, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 61 vom 28.02.1994, S. 156.

²²⁵ Agence Europe, Nr. 6345, 27.10.1994, S. 4.

Noch ehe die Reflexionsgruppe ihre Arbeit aufgenommen hatte und noch bevor die Organe und Institutionen ihre Evaluationsberichte präsentieren konnten, drängte ein Thema auf die Tagesordnung und sollte die spätere Reformdebatte im Rahmen der Regierungskonferenz prägen, das in keinem der bisherigen Schlussfolgerungen aufgetaucht oder in anderen Gemeinschaftsdokumenten zur Sprache gekommen war – das Thema „differenzierte Integration“, also die Idee, dass nicht alle Mitgliedstaaten zur gleichen Zeit das gleiche Maß an Integration anstreben, sondern dass einige Staaten als „Avantgarde“ voranschreiten und die anderen zu einem späteren Zeitpunkt nachrücken (Stubb 2002, 2002a). Mit der engeren Zusammenarbeit der „Schengen-Staaten“ und auch mit dem „Opting out“ Großbritanniens und Dänemarks in der Wirtschafts- und Währungsunion hatte die Gemeinschaft bereits praktische Erfahrungen dieser „differenzierten Integration“ gesammelt, obwohl die politische und akademische Debatte über „Alternative(n) zum herkömmlichen Integrationskonzept“ (Grabitz 1984) schon sehr viel weiter zurückreicht (vgl. Schutz 1999). Am 1. September 1994 nahmen zwei Bundestagsabgeordnete der Union diesen Faden wieder auf und legten das nach ihnen benannte Schäuble-Lamers-Papier vor, das wohl zu den wichtigsten europapolitischen Ideen gehört.²²⁶ Wie kaum ein anderes europapolitisches Dokument haben die – ganz bescheiden und harmlos klingenden – „Überlegungen zur Europäischen Politik“ von Karl Lamers und Wolfgang Schäuble die Debatte im Vorfeld der Regierungskonferenz 1996 geprägt. Eine vergleichbare Diskussion um Chancen und Probleme der „differenzierten Integration“ hatte es im Vorfeld der Maastrichter Konferenz nicht gegeben (Stubb 2002: 62). Das Papier fand aus verschiedenen Gründen im Inland wie im europäischen Ausland ein breites Echo – wobei scharfe Ablehnung und uneingeschränkte Zustimmung gleichermaßen zu beobachten waren.

Die Autoren hatten ihr Papier vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen der Europapolitik geschrieben. Zu diesen Herausforderungen gehörten die Ratifikationskrise, die abgekühlte Europabegeisterung, die sich niederschlug in einer niedrigen Beteiligung zu den Wahlen des Europäischen Parlaments im Juni 1994, die wachsende Kritik

²²⁶ Überlegungen zur europäischen Politik, Vorschläge für eine Reform der Europäischen Union, CDU-Dokumentation 1/1995, Bonn 1995; dokumentiert auch in Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 10/1994, 1271-1280. Insgesamt hatten sechs Autoren an diesem Papier mitgearbeitet: Neben dem Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, Wolfgang Schäuble, und ihrem außenpolitischen Sprecher, Karl Lamers, hatten auch Michael Glos (Vorsitzender der CSU-Landesgruppe), Günther Rinsche (Vorsitzender der deutschen Gruppe der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament), Karl-Heinz Hornhues (Stellvertretender Vorsitzender der Unionsfraktion im Bundestag) und Christian Schmidt (außen- und verteidigungspolitischer Sprecher) an dem Papier mitgewirkt (vgl. Schutz 1999: 228). Die Politikwissenschaftlerin Ulrike Guérot hat als Mitarbeiterin in der Fraktion an diesem Papier mitgeschrieben (Mitteilung an den Autor).

an der EU und an der Einführung der gemeinsamen europäischen Währung in Deutschland²²⁷ und schließlich die sich abzeichnenden schwierigen Verhandlungen mit einem in der eigenen Partei unter Druck stehenden britischen Premier ließen Schäuble und Lamers auf eine Idee zurückgreifen, die immer dann wieder aus den Schubladen hervorgeholt wird, wenn die Europäische Gemeinschaft sich in einer Krisensituation befindet oder wenn europapolitische Richtungsentscheidungen anstehen (Schutz 1999).

Hinzukamen in der aktuellen Situation die Herausforderungen der Erweiterung und die Unterschiede der politischen Interessen und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens. All dies machte es aus Sicht der Autoren plausibel, über ein „Kerneuropa“ nachzudenken und dieses Leitbild als Ausweg aus der befürchteten Blockade vorzuschlagen. Die Grundidee als solche war, wie bereits angedeutet, keineswegs neu, sondern sie wurde seit Anfang der 1970er Jahre unter verschiedenen Begriffen wie „abgestufte“ bzw. „flexible Integration“ oder auch als „Europa à la carte“ und „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ diskutiert.²²⁸ Der Begriff „Kerneuropa“ geht zurück auf eine Resolution des II. Jahreskongresses der Europa-Union Deutschland in Köln im Dezember 1950: Dort wurde die Überzeugung vertreten, dass ein „Kerneuropa (...) besser sei als kein Europa“.²²⁹ Die Europa-Union hatte ein Konzept entworfen, das die Integration des gesamten Kontinentes im Blick hatte. Angesichts der politischen Entwicklungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit zielte jedoch die Einigungspolitik aus ganz pragmatischen Überlegungen zunächst nur auf den westlichen Teil des Kontinents – die Überzeugung war, dass der „Rest“ sich später dem Einigungsprojekt anschließen würde („Magnettheorie“).

Wenn also der Begriff und die Idee nicht neu waren, so waren es aber die aktuellen europäischen Herausforderungen gut ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht und diese erhöhten die Überzeugungskraft des Arguments, dass nur ein „harter Kern“ von Staaten den Stillstand der Integration verhindern könne. Die Komplexität der Herausforderungen

²²⁷ Eine große Zahl von deutschen und internationalen Wirtschafts- und Finanzwissenschaftlern hatte sich im Rahmen von Manifestos und anderen Formaten in die öffentliche Debatte eingebracht und vor der Einführung einer gemeinsamen Währung auf der Grundlage der in Maastricht beschlossenen Regelungen gewarnt bzw. weitreichende Nachbesserungen angemahnt; vgl. dazu den Überblick bei Hrbek (1992) und Handelsblatt, 26./27.06.1991 („Dieser Vertrag von Maastricht sollte nicht ratifiziert werden“), S. 8.

²²⁸ Vgl. dazu ausführlich u.a. Breuss/Griller (1998), Brunner (1996), Forgó (1996, 1998), Giering (1997), Grabitz (1984), Forgó (1998), Schutz (1999: 1-64) und Stubb (2002: 11-19).

²²⁹ Politische Resolution des II. Jahreskongresses der Europa-Union Deutschland in Köln am 9./10.12.1950, Bundesarchiv N 1011/53. Diesen Hinweis verdanke ich Vanessa Conze.

ergab sich vor allem durch die erstmalige Gleichzeitigkeit und der enge Zusammenhang von Erweiterung und Vertiefung, der im Papier thematisiert wurde: „Entscheidend ist, dass die Länder, die in ihrer Kooperation und in der Integration weiter zu gehen willens und in der Lage sind als andere, nicht durch Veto-Rechte anderer Mitglieder blockiert werden“.²³⁰ Neu war auch, und dies erklärt die zum Teil sehr heftige Kritik an dem Papier, dass neben Frankreich und Deutschland als „Kern des festen Kerns“²³¹ nur die Benelux-Staaten, aber nicht Italien – immerhin ein Gründungsmitglied der Gemeinschaft – als Teil der Wirtschafts- und Währungsunion genannt wurde.²³² Neu und für unseren Zusammenhang von besonderem Interesse war vor allem, dass durch diese „Kerneuropa“-Debatte um die Zukunft der Europäischen Union „erstmalig eine europäische Öffentlichkeit hergestellt“ wurde – ein Aspekt, den sich Karl Lamers zu Recht in einem Interview als Verdienst anrechnete.²³³ In der Tat hatten Schäuble und Lamers im In- und vor allem auch im europäischen Ausland eine Leitbild-Debatte angestoßen und damit der Regierungskonferenz ein zentrales Thema auf die Tagesordnung gesetzt (Curtin 1995, Story 1997).²³⁴

Da dieses Papier von der größeren der beiden Regierungsfractionen kam und zudem die Bundesregierung in der zweiten Jahreshälfte 1994 die Ratspräsidentschaft innehatte, erhielten die Überlegungen von Schäuble und Lamers ein zusätzliches politisches Gewicht – obwohl sich Bundeskanzler Kohl zunächst das Papier nicht zu eigen gemacht hatte. Presseberichten zufolge wurde ein Entwurf des Schäuble-Lamers-Papier nur dem Bundeskanzleramt und dort nur dem zuständigen Abteilungsleiter Joachim Bitterlich vorgelegt; das unter dem FDP-Minister Klaus Kinkel geführte Außenministerium war nicht eingebunden und nicht einmal

²³⁰ Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994, zitiert nach Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 10/1994, S. 1274.

²³¹ Überlegungen zur europäischen Politik, Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994, zitiert nach Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 10/1994, S. 1276 und 1275.

²³² In zahlreichen Interviews versuchte Lamers den „Ausschluß“ Italiens aus dem harten Kern zurückzunehmen. Vgl. u.a.: „In gewisser Hinsicht gehört Italien nicht nur zum harten Kern, sondern virtuell *ist* Italien der harte Kern Europas, denn Italien ist die Heimat unserer gemeinsamen Kultur. Und die Kultur ist ja wohl noch wichtiger als Waffen und Geld“ oder „Ich kann mir Europa eher ohne Deutschland oder Großbritannien als ohne Italien vorstellen“ (Gespräch mit Karl Lamers: „Die Kernländer bestimmen die Richtung“, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, H. 12/1994, S. 1081 und 1084).

²³³ Gespräch mit Karl Lamers: „Die Kernländer bestimmen die Richtung“, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, H. 12/1994, S. 1080.

²³⁴ Zu den Reaktionen im In- und Ausland auf das Schäuble-Lamers-Papier vgl. Brunner (1996: 105-126) und Schutz (1999: 256-281). Mit dem Abdruck von Passagen des „Kerneuropa“-Papiers am 8. September 1994 begann auch eine viel beachtete Serie von Beiträgen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung („Maastricht II“), die bis Mai 1995 auf knapp 50 Einzelbeiträge angewachsen ist (vgl. die Liste der Beiträge in Mayer 1995: 327-329).

vorab informiert worden. Dies führte dazu, dass sich Kinkel zunächst sehr deutlich von dem Schäuble-Lamers-Papier distanzierte und dieses Vorgehen zu einem Streit innerhalb der Koalition führte.²³⁵

Angesichts der quasi-offiziellen deutschen Positionierung, die dem Schäuble-Lamers-Papier zugeschrieben wurde, überraschte es nicht, dass aus den anderen „großen“ Mitgliedstaaten erste Reaktionen und eigene Vorschläge zum Thema Flexibilität kamen. Unmittelbar vor der Veröffentlichung des Schäuble-Lamers-Papiers hatte der französische Premierminister Balladur in einem Interview mit „Le Figaro“ ein – wie es auf den ersten Blick schien – ganz ähnliches Modell vorgelegt.²³⁶ Er schlug die Bildung von drei „konzentrischen Kreisen“ vor, in deren Mitte eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland in zentralen Bereichen wie der Wirtschafts- und Währungsunion möglich wäre. In einem zweiten Kreis, der sich wiederum aus einem ganzen System von kleineren Kreisen zusammensetzen würde, wären die aktuellen Mitgliedstaaten der EU, die weder willig noch in der Lage wären sind, an einer solchen vertieften Integration mitzuwirken. Und in einem dritten Kreis schließlich wären die noch schwach entwickelten Volkswirtschaften der Transformationsstaaten Mittel- und Mittelosteuropas anzusiedeln, die aber etwa bereits wären und die Kapazitäten besäßen, an einer europäischen Verteidigungspolitik mitzuarbeiten, jedoch auf absehbare Zeit nicht Mitglied in einer Wirtschafts- oder gar Währungsunion sein könnten. Die unmittelbaren Reaktionen auf das Schäuble-Lamers-Papier in Frankreich waren aufgrund der parteipolitischen und gesellschaftlichen Spaltung, die sich im französischen Maastricht-Referendum gezeigt hatte, nicht eindeutig und nicht einheitlich. Sowohl bei den Sozialisten als auch bei den Konservativen gab es unterschiedliche Reaktionen, Zustimmung und Ablehnung sortierten sich dabei nicht nach den vertrauten parteipolitischen Konfliktlinien (Schutz 1999: 265-269).

Im Unterschied zu Deutschland und Frankreich war die britische Regierung aufgrund der in Maastricht gemachten Erfahrungen dem Konzept einer flexiblen Integration prinzipiell positiv gegenüber eingestellt. Der Premierminister wies mehrfach auf die Vorzüge eines „multi-speed Europe“ hin.²³⁷ Auf Druck der Europaskeptiker in seiner Partei äußerte sich John Major

²³⁵ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.09.1994 („Bundeskanzleramt distanziert sich, hat sich aber noch nicht festgelegt“), Süddeutsche Zeitung, 03./04.09.1994 („Kerneuropa-Konzept führt zu Streit in der Koalition“).

²³⁶ Le Figaro, 30.08.1994, S. 5-6.

²³⁷ Vgl. u.a. The Economist, 25.09.1993, S. 19-29, Interview in Der Spiegel, 25.04.1993, S. 24-28 und Financial Times, 05.09.1994, S. 15.

bereits wenige Tage nach der Veröffentlichung des Schäuble-Lamers-Papiers dazu in einer Rede in Leiden. Am 7. September 1994 sprach er über „Europe: a future that works“. Hier wiederholte er sein Plädoyer für eine Flexibilisierung, formulierte dabei Bedingungen, die die Unterschiede zum deutschen Vorschlag deutlich machten. Ein Voranschreiten einzelner Staaten begrüßte er ausdrücklich, knüpfte das Verfahren jedoch an eine Voraussetzung: Es sollten bereits im Vorfeld *alle* Mitgliedstaaten zustimmen müssen, wenn eine Gruppe von integrationswilligen und integrationsfähigen vorangehen will. Das hätte freilich bedeutet, dass die Staaten, die nicht mitziehen wollen oder können, ein Veto-Recht gehabt hätten und die „willigen“ Staaten hätten blockieren können. Der Verweis Majors auf die in Maastricht beschlossene Wirtschafts- und Währungsunion, mit der das Konzept der differenzierten Integration zur Anwendung gekommen sei, überzeugte nicht, da der Übergang in die entscheidende dritte Stufe ja nicht einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden sollte (vgl. Schutz 1999: 272).

Das Schäuble-Lamers-Papier hatte mit seinem Leitbild „Kerneuropa“ eines der wichtigsten Themen auf die Reform-Agenda gesetzt und gleichzeitig in der „europäischen Öffentlichkeit“ eine Debatte über die Chancen und Gefahren einer Flexibilisierung – lange im Vorfeld der eigentlichen Regierungskonferenz – angestoßen. Neben diesem informellen *Agenda-setting* gab es 1995 weitere Beiträge, die Themen und Ideen für die Reform platzierten.

Das schrittweise Anwachsen der Tagungsordnung der Regierungskonferenz folgte dem Takt der Veröffentlichung der Berichte der Gemeinschaftsorgane. So wie in Korfu beschlossen, legten nach und nach die EU-Institutionen ihre „Erfahrungsberichte“ vor – aufgrund der zehnmonatigen Verzögerung bei der Ratifizierung war jedoch die Zeit der praktischen Erfahrungen mit dem neuen Vertrag deutlich kürzer als geplant. Die Analyse der einzelnen Berichte zeigt, dass die Probleme, die sich bei der Ratifizierung des Maastricht-Vertrags offenbart und die die „Legitimitätskrise“ ausgelöst hatten, in den Berichten des Europäischen Parlaments und der Kommission sehr viel deutlicher angesprochen wurden als in den eher allgemein gehaltenen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Die Berichte der Gemeinschaftsorgane spielten im Prozess des „Framing“ und bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Regierungskonferenz deshalb auch eine wichtige Rolle (de Búrca 1996: 355). Die Erfahrungsberichte werden im Folgenden kurz erläutert und analysiert. Dabei wird sich zeigen, dass hinter der allgemeinen Überzeugung, dass die Legitimität und Akzeptanz der Gemein-

schaft erhöht werden müsse, ganz unterschiedliche europapolitische Leitbilder (Schneider 1992) und konkurrierende „Verfassungsideen“ (Jachtenfuchs 2002) standen. Die Legitimitätsdebatte, die sich auf europäischer Ebene abzeichnete, war auch geprägt vom dem sprichwörtlichen „sui generis“-Charakter der Europäischen Gemeinschaft und der damit zusammenhängen Frage, wie in einem „supranationalen“ politischen System die Legitimität und Akzeptanz erhöht werden können und ob hier „klassische“ Formen und im Nationalstaat vertraute Verfahren der Legitimation angemessen sind: „[The European Union] is not a state in its political structure or mode of governance, yet it possesses many of the powers of a state, and has many characteristics which distinguish it clearly from a typical intergovernmental organisation of independent states“ (de Búrca 1996: 352).

Die Praxisberichte der Brüsseler Institutionen, die ab dem Frühjahr 1995 vorgelegt wurden, gehen alle – mal mehr, mal weniger ausführlich – auf die Frage ein, wie die Legitimität und Akzeptanz der Europäischen Union gestärkt werden könne. In diesen Berichten wurden erstmals in der Geschichte der europäischen Integration Fragen und Themen, die aus dem politikwissenschaftlichen Hauptseminar zu stammen schienen, in großer Breite und in einer bemerkenswerten Systematik aufgegriffen: ein Beweis dafür, dass die Ratifikationskrise des Maastrichter Vertrags der EU nicht nur eine neue Stufe sowohl der „Verwissenschaftlichung“ als auch der „Politisierung“ des Diskurses gebracht, sondern dass die Europäische Union hier auch ihre „normative Wende“ (Bellamy/Castiglione 2000) erlebt hat.

Anhand von drei Kategorien will ich die einzelnen Berichte analysieren. Das sind die Fragen zu Demokratie, Unionsbürgerschaft, Transparenz und Subsidiarität, zur Effizienz des EU-Entscheidungssystems sowie zu der Frage der Zukunft der EU und die praktischen Erfahrungen im Brüsseler Alltag. Alle drei Kategorien hängen eng miteinander zusammen und werden in den Berichten zum Teil auch in Beziehung zueinander gesetzt (vgl. dazu de Búrca 1996 und Schaad 1995).

Die Frage nach Demokratie, Unionsbürgerschaft, Transparenz, Effizienz und Subsidiarität in den Organberichten

Beim Thema „Demokratie“ unterscheiden sich die Vorschläge am deutlichsten. Dies kann kaum überraschen; was jedoch bemerkenswert ist, ist die Tatsache, dass alle Organe und Institutionen die These vom „Demokratiedefizit“ der EU teilen. Vor dem Hintergrund eines brei-

ten Konsenses in der Problemwahrnehmung gilt es deshalb zu untersuchen, wie die supranationalen Institutionen ihre eigene Position im europäischen politischen System beschreiben bzw. welche Vorschläge zur Reform sie präsentieren. Der Rat kritisierte in seinem Bericht den Vorschlag, das „Demokratiedefizit“ sei vor allem durch eine rechtliche und politische Aufwertung des Europäischen Parlaments abzubauen. Er erklärte die Rolle des EP als „in diesem Rahmen von wesentlicher Bedeutung“, relativierte dies aber durch die These, dass „die demokratische Legitimation (...) im gesamten institutionellen System der Union zum Ausdruck kommen“ müsse. Der Europäische Rat stelle ein „wesentliches Element für das Funktionieren des institutionellen Systems“ dar und habe seine „Rolle, politische Impulse zu geben, und seine Synthesefunktion in noch stärkerem Maße wahrgenommen“ als in der Vergangenheit.

Die herausgehobene Rolle der Staats- und Regierungschefs wird also mit Effizienzargumenten begründet, während dem Rat attestiert wird, dass er – neben dem Europäischen Parlament – „einen Beitrag zur Einhaltung der demokratischen Regeln des Systems“ leiste, da „jedes seiner Mitglieder (...) politische Verantwortung gegenüber dem nationalen Parlament [trage], vor dem es die auf der Ebene der Union eingenommenen Positionen zu vertreten“ habe.²³⁸ Der Bericht des Rates verfolgt damit ein eindeutig intergouvernemental geprägtes Demokratiemodell, das auf die Legitimation der EU-Politik durch den mitgliedstaatlichen Strang setzt. Mit der Rückbindung der Minister im Rat an die mitgliedstaatlichen Parlamente wird hier die Idee, die EU sei eine Art Konkordanzdemokratie verfochten (de Búrca 1996: 363). Der Bericht des Rates ist, im Unterschied zu den anderen Organberichten, darum bemüht, nach eigenen Angaben eine „objektive“ Darstellung der Erfahrungen mit dem Maastrichter Vertrag abzugeben, was durch einen umfangreichen Anhang mit Statistiken und Datenmaterial unterstrichen wird. Er verzichtete jedoch darauf, vor allem weil es im Kreise der Regierungen darüber keine Einigung gegeben hätte, konkrete „Zukunftsüberlegungen über eventuell durchzuführende Reformen“ vorzulegen, um den Überlegungen der Reflexionsgruppe – so das (vorgeschobene?) Argument – nicht vorzugreifen.²³⁹

²³⁸ Rat der Europäischen Union, Bericht vom 6. April 1995 über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union, 5082/95, Brüssel, S. 10-11.

²³⁹ Rat der Europäischen Union, Bericht vom 6. April 1995 über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union, 5082/95, Brüssel, S. 2.

Die Vorstellungen von Kommission und Europäischem Parlament gingen – wie zu erwarten ist – in eine deutlich andere, klar „supranationale“ Richtung. Die Kommission benannte in ihrem knapp 100 Seiten umfassenden Bericht zwei Ziele, die die Regierungskonferenz zu verfolgen habe: „Demokratie und Effizienz“. Sie prägte damit, stärker als alle vorausgegangenen Schlussfolgerungen und Dokumente des Europäischen Rates zur bevorstehenden Revision der Verträge, die Ziele und die Rhetorik bzw. das „Framing“ der Reformdebatte: (1) „Die Handlungsweise der Union muß demokratisch, verständlich und transparent sein. (2) Die Handlungsweise der Union muß effizient, kohärent und solidarisch sei. Im Innern natürlich, aber auch im Außenbereich, wo es eine echte europäische Persönlichkeit zu behaupten gilt.“ Denn, so die Kommission weiter: „Demokratie macht das Wesen der Union aus, Effizienz bedingt ihre Zukunft“.²⁴⁰ Auf der Grundlage dieser Kriterien legte sie dann ihren Erfahrungsbericht vor. Da der Vertrag die Rolle des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess und bei der Kontrolle der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken (Komitologie) gestärkt und zudem den Ausschuss der Regionen und eine bessere Einbindung der mitgliedstaatlichen Parlamente gebracht habe, fällt die Bilanz aus der Sicht der Kommission in institutioneller Perspektive insgesamt positiv aus – mit einer Ausnahme: Dass im Bereich der intergouvernemental organisierten zweiten und dritten Säule die „demokratische Kontrolle auf Unionsebene unzureichend ist bzw. völlig fehlt“, wird deutlich kritisiert.²⁴¹

Eine stärkere Beteiligung der mitgliedstaatlichen Parlamente sieht die Kommission einerseits skeptisch, sie gibt aber andererseits zu erkennen, dass sie eine solche neue Rolle der nationalen Volksvertretungen begrüßen würde – gerade auch aufgrund der Erfahrungen bei der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags, wo sich gezeigt habe, „wie wichtig die Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente am europäischen Aufbauwerk“ sei.²⁴² Die Kommission präsentierte Vorschläge zur Stärkung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofes in den Bereichen, in denen Grundrechte und Freiheiten der Bürger betroffen seien und machte mit ihrem Eintreten für die Vergemeinschaftung der zweiten und dritten Säule deutlich,²⁴³ dass sie für ein „supranationales“ Modell von Demokratie eintritt (de Búrca 1996:

²⁴⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht vom 10. Mai 1995 über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union, SEC(95) 731 final, Brüssel, S. 4.

²⁴¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht vom 10. Mai 1995 über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union, SEC(95) 731 final, Brüssel, S. 18.

²⁴² Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht vom 10. Mai 1995 über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union, SEC(95) 731 final, Brüssel, S. 16.

²⁴³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht vom 10. Mai 1995 über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union, SEC(95) 731 final, Brüssel, S. 73.

362). Die Kommission wird in dieser Frage vom Europäischen Parlament unterstützt, wenn- gleich die Vorstellungen des EP noch stärker in eine föderale Richtung gehen.

Das Europäische Parlament sieht in seiner Bilanz die anstehende Regierungskonferenz vor einer „dreifachen institutionellen Herausforderung“: „der Notwendigkeit, das demokratische Defizit zu beheben, das eine wachsende Zahl von Bürgern der Europäischen Union für inak- zeptabel hält; der Notwendigkeit, die zu mühsam, zu schwerfällig und oft ineffizient gewor- denen Beschlussfassungsverfahren neu zu definieren; der Notwendigkeit, die Europäische Union auf künftige Erweiterungen vorzubereiten, ohne den Integrationsprozeß zu verlang- samen oder bereits erreichte Fortschritte zu verwässern“.²⁴⁴ Das EP benennt vor dem Hinter- grund dieser Herausforderungen die aus seiner Sicht größten Schwächen des EU-Systems. Zu diesen Mängeln zählt es folgende Aspekte: das Fehlen einer demokratischen Kontrolle und die mangelnde Transparenz der Arbeit des Rates, wenn dieser als Legislativorgan tätig wird; die Unzulänglichkeiten und eine mangelnde Kohärenz in den intergouvernemental organisier- ten Politikfeldern der zweiten und dritten Säule und schließlich die institutionelle Struktur der Gemeinschaft, die ohne weitreichende Reformen nicht auf eine „Europäische Union mit mehr als 20 Mitgliedern übertragen werden [könne], ohne das Risiko der Lähmung und Verwässe- rung der Europäischen Union einzugehen“.²⁴⁵ Das Straßburger Parlament hatte damit sehr viel deutlicher auf den Zusammenhang zwischen Erweiterung und Vertiefung aufmerksam ge- macht; ein Aspekt, der etwa in dem Bericht des Rates überhaupt nicht angesprochen worden ist, der aber die Amsterdamer und dann vor allem die Nizzaer Regierungskonferenz intensiv beschäftigen sollte.

Darüber hinaus hat das Parlament noch eine Reihe weiterer Vorschläge formuliert, wie die Demokratie und Legitimität auf EU-Ebene gestärkt werden könnten. Zum einen schlug es eine Weiterentwicklung der in Maastricht eingeführten Unionsbürgerschaft vor, etwa durch den Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates, sodann die Stärkung der Bürgerrechte, die Übertragung des Gleichberechtigungsprinzips auf alle Politikfelder und den Ausbau der in Artikel 138 a des EG-Vertrags bereits angelegte Funktion

²⁴⁴ Europäisches Parlament, Entschließung vom 17. Mai 1995 zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, A4-0102/95, PE 190.441/1, S. 2.

²⁴⁵ Europäisches Parlament, Entschließung vom 17. Mai 1995 zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, A4-0102/95, PE 190.441/1, S. 2.

europäischer politischer Parteien für den Integrationsprozess.²⁴⁶ An den Prinzipien der Subsidiarität und der Proportionalität will das EP festhalten, sie sollten jedoch „korrekt angewandt werden“. Eine detaillierte Liste, in der die Kompetenzen der Gemeinschaft und die der Mitgliedstaaten aufgeteilt würden, wie sie etwa von den deutschen Ländern gefordert wurde, lehnte das EP ab, weil solche Listen zu „Unbeweglichkeit führen und (...) schwer durchführbar“ seien. Es wurde darüber hinaus vorgeschlagen, dass die Regierungskonferenz sich nicht „in erster Linie auf die Übertragung neuer Befugnisse auf die Organe der EU, sondern auf die Klarstellung ihrer jeweiligen Rollen und auf die Verwirklichung eines angemessenen Gleichgewichts“ beschränken solle.²⁴⁷

Zur eigenen Rolle äußerte sich das Europäische Parlament nur knapp: Es plädierte für eine Obergrenze der Sitze auf 700 und forderte eine bessere Kontrolle und Überwachung durch das EP in einzelnen Politikfeldern wie der GASP, den Bereichen Justiz und Inneres und auf dem Feld der Wirtschafts- und Währungsunion. Und es plädierte auch für eine Form von „Mehrebenenparlamentarismus“ (Maurer 2002): Die „demokratische Kontrolle auf EU-Ebene“ lässt sich nach Ansicht des Europäischen Parlaments am besten durch „eine Partnerschaft zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten erreichen“.²⁴⁸

Einige bemerkenswerte Vorschläge machte das EP auch in Bezug auf die Möglichkeiten, die Öffentlichkeit in den EU-Staaten stärker, als dies bei Regierungskonferenzen bislang geschehen ist, einzubeziehen. Schon während der Arbeiten der Reflexionsgruppe sollte eine „möglichst offene Diskussion“ stattfinden – „einschließlich einer regelmäßigen öffentlichen Berichterstattung über die Arbeit der Gruppe“. Zudem sollte es im Rahmen der Regierungskonferenz eine öffentliche Debatte geben; so könnte etwa das Europäische Parlament zusammen mit den nationalen Parlamenten zum Auftakt und zum Abschluss der Regierungskonferenz eine „beratende Konferenz der Parlamente“ einberufen. Darüber hinaus wurden die Vertreter des EP in der Reflexionsgruppe aufgefordert, für eine „Änderung der Methode der Vertragsrevision und einer uneingeschränkten Beteiligung“ des Europäischen Parlaments zu

²⁴⁶ Europäisches Parlament, Entschließung vom 17. Mai 1995 zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, A4-0102/95, PE 190.441/1, S. 24-25.

²⁴⁷ Europäisches Parlament, Entschließung vom 17. Mai 1995 zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, A4-0102/95, PE 190.441/1, S. 6-7.

²⁴⁸ Europäisches Parlament, Entschließung vom 17. Mai 1995 zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, A4-0102/95, PE 190.441/1, S. 8-9.

werben. Und schließlich griff das EP einen Vorschlag des Spinelli-Entwurfs von 1984 auf und regte an, den neuen Vertrag durch ein „unionsweites Referendum“ bzw. im Rahmen von gleichzeitig stattfindenden nationalen Volksabstimmungen zu ratifizieren.²⁴⁹

Im Vergleich zu den Vorschlägen, die von der Kommission und vom Europäischen Parlament präsentiert wurden, fanden sich in den Berichten des Europäischen Gerichtshofs, des Ausschusses der Regionen (AdR) und des Wirtschafts- und Sozialausschusses keine Ideen, wie das Legitimitäts- und Demokratiedefizit der EU abgebaut werden könnte. Diesen Organen und Institutionen ging es eher darum, die öffentliche Debatte zu diesen Fragen zu nutzen, um ihre eigene Stellung im Gemeinschaftssystem zu stärken. Der AdR, als mit dem Vertrag von Maastricht neu geschaffene und damit „jüngste“ Institution auf Gemeinschaftsebene, versteht sich als Sprachrohr der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und versteht sich damit automatisch als „Grundpfeiler der demokratischen Legitimität der Union“²⁵⁰. Um seine beratende Funktion in Zukunft wirkungsvoller ausüben zu können, formulierte der AdR eine Reihe von Änderungsvorschlägen in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip, auf Klagemöglichkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof und seine Stellung im Gemeinschaftssystem.

Das Prinzip der Subsidiarität sollte aus Sicht des AdR – und damit deutlich über den Wortlaut von Artikel 3 b hinausgehend – auch eine „Vorabkontrolle“ von Rechtsakten ermöglichen. Das Subsidiaritätsprinzip sollte nicht nur als Kompetenzausübungsregel verstanden werden, sondern auch als „Kriterium für die Verteilung der Kompetenzen und Aufgaben zwischen allen in der Europäischen Union vertretenen Verwaltungsebenen“. Eine klare Abgrenzung der Kompetenzen und die Einführung eines Katalogs befürwortete der AdR ausdrücklich, im Unterschied zum Europäischen Parlament. Die rechtmäßige Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sollte durch den Europäischen Gerichtshof überprüft werden. An dieser Überprüfung sollte der AdR beteiligt werden, indem ihm als Institution und auch den „Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen“ eine „bevorzugte Aktivlegitimation zur Wahrung ihrer Rechte“ durch die Erhebung von Nichtigkeitsklagen (Artikel 173, Abs. 3 EGV) eingeräumt würde.²⁵¹

²⁴⁹ Europäisches Parlament, Entschließung vom 17. Mai 1995 zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, A4-0102/95, PE 190.441/1, S. 12.

²⁵⁰ Ausschuß der Regionen der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme vom 20. April 1995 zur Revision des Vertrags über die Europäische Union, CdR 136/95 (Dok. rev. 3.7.95), S. 2.

²⁵¹ Ausschuß der Regionen der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme vom 20. April 1995 zur Revision des Vertrags über die Europäische Union, CdR 136/95 (Dok. rev. 3.7.95), S. 2-4.

Zudem forderte der AdR eine Stärkung seiner Position im EU-System und zusätzliche Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess. Auf der Basis des Maastrichter Vertrages sei es ihm nicht möglich, den „Beitrag, den er durch seine Zusammensetzung zur Stärkung der demokratischen Legitimität und zur Bürgernähe der Union leistet, in ausreichendem Maße zur Geltung zu bringen“. Deshalb solle der AdR von einer EU-Institution mit Beratungsfunktion in ausgewählten, die Regionen und Kommunen in besonderem Maße betreffenden Politikfeldern hin zu einem „vollwertige[n] Organ“ der Gemeinschaft weiterentwickelt werden, das organisatorisch und haushaltstechnisch selbständig sei.²⁵²

Ähnlich wie der AdR nutzte auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) mit seiner Bilanz die Chance, seine besondere Funktion als Vertretungsorgan und Sprachrohr der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen in Erinnerung zu rufen und seinen Beitrag zum Abbau der „Bürgerferne“ und des Demokratiedefizits hervorzuheben. Die konkreten Änderungsvorschläge sind – wie auch bei den anderen Institutionen – *pro domo* formuliert. Nach Meinung des WSA sollte sich die Regierungskonferenz u.a. folgende Ziele setzen: „wann immer sie angemessen ist, eine Beschlussfassung nahe am Bürger und mit dessen Beteiligung sowie die Überwachung und Durchführung der Politiken durch die Bürger; in diesem Zusammenhang muß die Rolle der Instanzen zur Vertretung der Gesellschaft, insbesondere die des WSA, gestärkt werden“.²⁵³ Durch die Verleihung des Organstatus und die Umsetzung von Änderungsvorschlägen sollte der WSA in seiner politischen Funktion im EU-System insgesamt unterstützt werden.²⁵⁴

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) und das Gericht erster Instanz folgten in ihren Berichten dem Prinzip der richterlichen Selbstbeschränkung und begnügten sich, den einen oder anderen „sachdienlichen Beitrag“ zu liefern, ohne dabei die „Pflicht der Zurückhaltung“ aufzugeben.²⁵⁵ Der EuGH betonte seine Rolle bei der Entwicklung der Gemeinschaftsrechtsordnung und seinen Beitrag zur Konstitutionalisierung der Gemeinschaft, die er als das

²⁵² Ausschuss der Regionen der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme vom 20. April 1995 zur Revision des Vertrags über die Europäische Union, CdR 136/95 (Dok. rev. 3.7.95), S. 6.

²⁵³ Wirtschafts- und Sozialausschuß, Regierungskonferenz 1996: Die Rolle des Wirtschafts- und Sozialausschusses, Bericht des Präsidiums, Brüssel, 26. April 1995, CES 273/95 fin, S. 4.

²⁵⁴ Auf mehr als zehn Seiten formuliert der WSA Änderungsvorschläge für einzelne Artikel; vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß, Regierungskonferenz 1996: Die Rolle des Wirtschafts- und Sozialausschusses, Bericht des Präsidiums, Brüssel, 26. April 1995, CES 273/95 fin, S. 6-17.

²⁵⁵ Bericht des Gerichtshofs vom Mai 1995 über bestimmte Aspekte der Anwendung des Vertrags über die Europäische Union, W/kd, S. 3 und Beitrag des Gerichts Erster Instanz vom 17. Mai 1995 im Hinblick auf die Regierungskonferenz.

„Ergebnis des Dialogs (...) zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens“ beschrieb.²⁵⁶ In dieser „bescheidenen“ Darstellung seiner eigentlichen Rolle kann man eine Reaktion auf die in der Vergangenheit immer wieder aufkommende Kritik am „übereifrigen“ Luxemburger Gericht herauslesen. Vor dem Hintergrund der unbestrittenen Erfolgsgeschichte plädierte der EuGH für die Beibehaltung des bestehenden Systems: „Im Interesse der Bewahrung der wesentlichen Merkmale der Gemeinschaftsrechtsordnung hält der Gerichtshof es für unerlässlich, den Rechtsprechungsorganen bei der Durchführung der anstehenden Revision ihre Funktion und ihre Befugnisse zu belassen.“²⁵⁷ Diese ungewöhnlich deutlich formulierte Forderung des EuGH, am *Status quo* nicht zu rütteln, erklärt sich nur, wenn man die seit Anfang der 1990er Jahre immer wieder zu hörende, zum Teil massive Kritik an einzelnen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs in Frankreich, Deutschland und in Großbritannien in Erinnerung ruft. Die deutsche Regierung und das Arbeitsministerium starteten zum Beispiel eine regelrechte „Kampagne“ gegen Urteile des EuGH zum Arbeitsrecht.²⁵⁸ Bundeskanzler Kohl hatte diese Kritik auch öffentlich formuliert und dem Luxemburger Gerichtshof seine Grenzen aufgezeigt. Im Oktober 1992 äußerte er sich auf dem EG-Forum der deutschen Wirtschaft im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip auch zum EuGH: „Wenn Sie etwa die Rolle des Europäischen Gerichtshofs sehen, der nicht nur rechtschöpferisch tätig ist, sondern weit darüber hinaus, dann haben Sie ein solches Beispiel, was eigentlich nicht in der Intention liegt und worüber man reden muß, wo man das Notwendige entscheiden muß.“²⁵⁹

Auch der Europäische Rechnungshof – ein Organ, das in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist – beschränkte sich in seinem Bericht auf eine Reihe „Unzulänglichkeiten, Mängel und Lücken des derzeitigen Verwaltungs- und Kontrollsystems“ hinzuweisen.²⁶⁰ Zu seinen Forde-

²⁵⁶ Bericht des Gerichtshofs vom Mai 1995 über bestimmte Aspekte der Anwendung des Vertrags über die Europäische Union, W/kd, S. 8.

²⁵⁷ Bericht des Gerichtshofs vom Mai 1995 über bestimmte Aspekte der Anwendung des Vertrags über die Europäische Union, W/kd, S. 4.

²⁵⁸ Dies geht aus Unterlagen hervor, die dem Autor vorliegen. Folgende Urteile des EuGH standen dabei in der Kritik: Urteil vom 03.06.1992, Rs C-45/90 (Paletta); Urteil vom 04.06.1992, Rs C-360/90 (Bötel); Urteil vom 20.09.1990, Rs C-192/98 (Svenice); Urteil vom 19.11.1991, Rs C-6 und 9/90 (Bonifaci und Francovich); vgl. dazu auch Willi Rothley, MdEP, Pressemitteilung vom 23.11.1992 („Bundesregierung will Kompetenzen des Europäischen Gerichtshof (EuGH) beschneiden“).

²⁵⁹ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 113, S. 1044, Bonn, den 16. Oktober 1992; Handelsblatt, 13.10.1992 („Harte Kritik aus Bonn: Kohl hat die Geduld verloren“) und Norbert Blüm, „Die Kirche muß im Dorf bleiben“, in: Rheinischer Merkur vom 30.10.1992.

²⁶⁰ Europäischer Rechnungshof, Bericht des Rechnungshofes an die Reflexionsgruppe über das Funktionieren des Vertrags über die Europäische Union, Luxemburg, Mai 1995, S. 2; vgl. auch Agence Europe, Nr. 6498, 10.06.1995, S. 5.

rungen an die Regierungskonferenz gehörte die „Präzisierung des Geltungsbereichs der Befugnisse (...) auf Gebieten, die nicht oder nur teilweise abgedeckt“ seien. Dazu zählte er auch die Kontrolle der zweiten und dritten Säule, da es hier um Verwaltungsausgaben und operationelle Ausgaben gehe.²⁶¹

Aber nicht nur die Institutionen und Organe der Gemeinschaft hatten sich mit konkreten Vorschlägen und Forderungen an die Reflexionsgruppe gewandt, sondern auch – ohne dass sie dazu aufgefordert worden wären – die Parlamentarische Versammlung des Europarats. Da die kommende Regierungskonferenz gesamteuropäische Fragen behandle, beanspruchte der Europarat auch ein Mitspracherecht und forderte eine Kooperation ein, die auf die historischen Ursprünge der europäischen Integration zurückgeht.²⁶² So forderte die Straßburger Organisation etwa, dass die Mitgliedschaft im Europarat zur Vorbedingung für einen Beitritt zur Europäischen Union gemacht werde.²⁶³

Die Analyse der verschiedenen Evaluationsberichte hat eine Übereinstimmung bei zwei Fragen gezeigt: Zum einen waren sich alle darin einig, dass der Vertrag von Maastricht an vielen Stellen der institutionellen Reform bedarf, um die Legitimität zu verbessern und das „Demokratiedefizit“ abzubauen, und zum anderen gab es einen Konsens, dass die Öffentlichkeit sehr viel stärker als bislang in den anstehenden Reformprozess und in die Arbeit der Regierungskonferenz einbezogen werden müsse. Während sich bei der Diagnose, dass die EU ein Legitimationsproblem habe, die Berichte einig waren, unterschieden sie sich jedoch erwartungsgemäß zum Teil deutlich in ihren Vorschlägen zur Lösung des Problems. Der Bericht des Rates war in dieser Frage am wenigsten konkret; im Kreis der Mitgliedstaaten gab es offensichtlich keinen Konsens über den „richtigen“ Ansatz, wie das Demokratiedefizit behoben werden könne. Die Europäische Kommission und das Parlament waren sich im Unterschied zum Rat darin einig, dass eine Änderung des problematischen *Status quo* durch eine Stärkung der klassischen „Gemeinschaftsmethode“ möglich sei. Auch die beratenden Institutionen AdR und WSA betrachteten das „Demokratiedefizit“ der EU vor allem durch die eigene Brille und ver-

²⁶¹ Europäischer Rechnungshof, Bericht des Rechnungshofes an die Reflexionsgruppe über das Funktionieren des Vertrags über die Europäische Union, Luxemburg, Mai 1995, S. 4-5.

²⁶² Die Parlamentarische Versammlung des Europarats in Straßburg verweist in ihrem Bericht auf Artikel 230 EGV, wonach die EG „jede zweckdienliche Zusammenarbeit mit dem Europarat“ herbeiführe; vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Report on the 1996 Intergovernmental Conference of the European Union (Rapporteur: Mr Masseret, France, Socialist Group), Doc. 7373, 22.09.1995, Straßburg, S. 11.

²⁶³ Agence Europe, Nr. 6573, 29.09.1995, S. 3.

suchten in den Berichten, ihren eigenen Beitrag zum Abbau des Demokratiedefizits herauszustreichen und ihre Position im europäischen Entscheidungssystem auszubauen (de Búrca 1996: 374).

Die Frage, wie eine Brücke geschlagen werden kann zwischen der mehr oder weniger übereinstimmenden Problemwahrnehmung einerseits und dem mangelnden Konsens darüber, wie das Problem „Demokratiedefizit“ behoben werden kann andererseits, sollte auch die Verhandlungen in der Reflexionsgruppe bestimmen.

Der auf dem Gipfel in Korfu gefasste Beschluss, die Regierungskonferenz durch eine „Reflexionsgruppe“ vorbereiten zu lassen, erinnert, wie oben erwähnt, an entsprechende Vorläufer, wie den Spaak-Ausschuss oder das Dooge-Komitee. Anders aber als die Gruppe um Spaak zielte die Reflexionsgruppe nicht auf ein Gesamtkonzept für ein Mega-Projekt, das von allen Mitgliedstaaten unterstützt wurde. Die neue Reflexionsgruppe sollte im Vergleich dazu ganz bescheiden nur als „Think-Tank“ die im Vertrag von Maastricht anvisierten und in Korfu konkretisierten Einzelfragen diskutieren und konkrete Lösungsvorschläge entwickeln. Dies führte jedoch dazu, dass die Gruppe „wie in einem Mikrokosmos“ (Hennes 1998: 11) die zentralen Konflikte und den Streit der kommenden Regierungskonferenz nur vorwegnahm und nicht in der Lage war, Auswege und Lösungsvorschläge zu präsentieren. Im Folgenden will ich die Arbeit der Reflexionsgruppe kurz darstellen und analysieren, um deutlich zu machen, ob die Mitgliedstaaten auf die neue Situation, die sich durch den „Maastricht-Schock“ ergeben hatte, reagiert und welche „Lehren“ sie gezogen haben (Laursen 1997).

Am 2. Juni 1995 trafen sich die Außenminister der EU in Messina und setzten die Reflexionsgruppe ein.²⁶⁴ Wie in Korfu vereinbart, versammelten sich in der Gruppe die persönlichen Beauftragten der Außenminister, ein Vertreter der Europäischen Kommission (Marcelino Oreja) und zwei Mitglieder des Europäischen Parlaments (Elmar Brok und Elisabeth Guigou) unter dem Vorsitz von Carlos Westendorp, dem spanischen Staatssekretär für Europafragen. Die Zusammensetzung war recht heterogen, einer der Beteiligten beschrieb die Gruppe als eine „kuriose Mischung aus politischen und diplomatischen Vertretern“ (Dehousse 1999: 7). Dies erschwerte die Arbeit innerhalb der Gruppe. Während die Regierungen aus Deutschland (Werner Hoyer), Irland (Gay Mitchell), Spanien (Carlos Westendorp), Frankreich (Michel

²⁶⁴ Agence Europe, Nr. 6494, 03.06.1995, S. 2.

Barnier), den Niederlanden (Michiel Patijn), Schweden (Gunnar Lund) und Großbritannien (David Davis) jeweils amtierende Staatsminister entsandten, schickte die dänische Regierung einen ehemaligen Generalsekretär des Rates (Niels Ersboell), die griechische einen pensionierten Botschafter (Stephanos Statathos), die finnische einen ehemaligen Minister (Ingvar S. Melin), Luxemburg (Joseph Weyland) und Österreich (Manfred Scheich) ihren amtierenden Botschafter bzw. Ständigen Vertreter bei der EU in die Reflexionsgruppe. Die Regierung in Rom wiederum ernannte einen hohen Beamten des Außenministeriums (Silvio Fagiolo) und die portugiesische wie die belgische Regierung schickten einen Wissenschaftler als Vertreter in die Reflexionsgruppe, Professor Andre Goncalves Pereira bzw. Professor Franklin Dehousse (vgl. McDonagh 1998: 231). Interessant ist hierbei noch zu erwähnen, dass fünf der Mitglieder der aktuellen Reflexionsgruppe schon als Verhandlungsteilnehmer in der Maastrichter Regierungskonferenz dabei waren und entsprechende Erfahrungen mitgebracht haben; das sind Weyland, Westendorp, Ersboell, Fagiolo und Guigou.²⁶⁵

Der Vorsitzende Westendorp legte zur ersten Sitzung am 03. Juni 1995 einen Terminplan vor, wonach sich die Gruppe bis zum Dezember des Jahres zu insgesamt 15 zweitägigen Treffen versammeln sollte; dabei sollten acht Themenkomplexe behandelt werden: (1) Grundsätze und Ziele der Union wie der Regierungskonferenz; (2) die institutionelle Balance angesichts der Erweiterung und die Möglichkeiten, die Demokratie, die Effizienz und Transparenz des Entscheidungssystems zu verbessern; (3) Modifikationen der einzelnen Organe und Institutionen der Union; (4) Unionsbürgerschaft und Grundrechte; (5) Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres; (6) Außenpolitisches Handeln der Union; (7) Sicherheit und Verteidigung und schließlich (8) Instrumente des Gemeinschaftshandelns (vgl. McDonagh 1998: 36). Die Ratspräsidentschaft hatte damit das Themenspektrum, mit dem sich die Reflexionsgruppe befassen sollte, einerseits konkretisiert und andererseits noch erweitert. Als Arbeitsmethode schlug Westendorp vor, bis August alle Fragen aus den acht genannten Bereichen in „erster Lesung“ zu behandeln und dann, nach der Vorlage eines Zwischenberichts, bis Ende November 1995 in einer zweiten Runde zu debattieren und dabei konkrete Optionen zu entwickeln. Auf einer Pressekonferenz hatte Westendorp deutlich gemacht, dass die Gruppe „kein zwingendes Mandat“ besitze. Der Vorsitzende bat die Mitglieder der Gruppe ausdrücklich darum, aus den Treffen keine „steifen Gesprächsrunden“ werden zu lassen, sondern

²⁶⁵ Vgl. Agence Europe, Nr. 6502, 16.06.1995, S. 2 und Agence Europe, Nr. 6578, 06.10.1995, S. 2.

„wirkliche Diskussionen“ zuzulassen.²⁶⁶ Und er bat darum, eine „intellektuelle Sprache“ und in der Öffentlichkeit schwer zu vermittelnde Begriffe wie „Subsidiarität“ und „Opting out“ zu vermeiden und stattdessen eine Form der Kommunikation zu wählen, mit der ein interessiertes Publikum erreicht werden könne.²⁶⁷

Dass die Bitte Westendorps, die Mitglieder der Reflexionsgruppe sollten sich als „Freidenker“ betätigen, angebracht war, zeigten manche Klagen von Beteiligten, wie etwa dem deutschen Repräsentanten Werner Hoyer: „Es gibt Sitzungen, wo man das Gefühl hat, dass vorbereitete Statements, die man sich auch per Fax zuschicken könnte, zum besten gegeben werden“ (zitiert nach Hennes 1998: 12). Die Arbeitsweise und die heterogene Zusammensetzung der Gruppe brachten einige Schwierigkeiten mit sich. Das begann schon damit, dass Minister und weisungsgebundene Diplomaten auf der einen und Wissenschaftler auf der anderen Seite eine unterschiedliche „Sprache“ sprechen, auch wenn sie sich über die gleichen Dinge austauschen; das wurde von Beteiligten auch kritisiert: „Dialogue is not always simple between ministers and diplomats. The style is different, and this sometimes hinders communication. (...) Sometimes, elementary words are not understood the same way“ (Dehousse 1999: 8). Der Name der Gruppe legte es jedoch nahe und wurde von einigen auch so verstanden, dass hier ein mehr oder weniger zwangloser Austausch und eine echte „Reflexion“ über den Stand und die Perspektiven der Europäischen Union stattfinden konnte – so jedenfalls schwebte es dem deutschen Vertreter Werner Hoyer vor:

„Es ist keine Vorregierungskonferenz, es ist keine Verhandlungsrunde. (...) Sie soll mehr ein Brainstorming sein, in das die Mitglieder ohne festgezurte Positionen hineingehen, um wirklich einmal auszuloten, was denn an Bewegungsspielraum bei diesen europäischen Themen gegeben ist“ (zitiert nach Hennes 1998: 12).

In der Praxis sah es freilich so aus, dass zwar in Rahmen der Reflexionsgruppe besser als in „echten“ Verhandlungen neue Ideen lanciert und ausgetauscht werden konnten, die große Mehrzahl der nationalen Repräsentanten jedoch „Aufträge“ von ihren Regierungen hatten, die genau definierten, wo die „nationalen“ Interessen lagen. Dies erklärt, weshalb sich die hochfliegenden Erwartungen an die Reflexionsgruppe nicht erfüllen konnten. Es waren vor allem

²⁶⁶ Agence Europe, Nr. 6494, 03.06.1995, S. 2-3.

²⁶⁷ Agence Europe, Nr. 6495, 06./07.06.1995, S. 2.

die Vertreter von Kommission und Europäischem Parlament, die das Gemeinschaftsinteresse hochhielten und die die mitgliedstaatlichen Vertreter zwangen, ihre nationalen Interessen in einem europäischen Kontext zu diskutieren (McDonagh 1998: 39). Auch die Hoffnung, dass sich in den Sitzungen ein „gruppodynamischer Prozeß“²⁶⁸ ergeben würde, der zu einer Annäherung der Positionen in einer Art deliberativem Verfahren führe, hat sich nur zum Teil erfüllt. Eine zentrale Aufgabe der Reflexionsgruppe war es, Reformvorschläge im Prozess des „diplomatic Darwinism“ (McDonagh 1988: 42) auszusortieren und der kommenden Regierungskonferenz nur eine Selektion an Themen zu präsentieren, die die Debatten in der Reflexionsgruppe „überlebt“ haben.

Noch ehe sich die Reflexionsgruppe zu ihrer ersten Sitzung getroffen hatte, kamen aus Großbritannien neue und ungewohnte europapolitische Töne. Der britische Oppositionsführer Tony Blair verkündete Ende Mai 1995 auf einer Konferenz in Bonn, dass eine Labour-Regierung am britischen Veto den zentralen Politikfeldern Sicherheitspolitik, Steuerpolitik und Grenzkontrollen festhalten werde, dass aber eine neue Regierung in 10 Downing Street das geltende „Opting out“ in der Sozialpolitik aufgeben und neue Ideen einbringen wolle – vorausgesetzt, dass die anstehende Regierungskonferenz ihre Arbeit nach den für das Frühjahr 1997 geplanten Wahlen zum Unterhaus abschließen werde.²⁶⁹ Mit dieser Ankündigung hatte Blair ein Signal an die anderen Regierungen gesandt. Die noch amtierende Major-Regierung verlor mit ihrer Verweigerungshaltung in den Verhandlungen der Regierungskonferenz in dem Maße an Glaubwürdigkeit, in dem die Meinungsumfragen einen Sieg der *Labour Party* unter der Führung von Tony Blair wahrscheinlich machten. Vor diesem Hintergrund war es eine faire Geste der Major-Regierung, dass die Blair-Leute schon vor den Wahlen in die laufenden Verhandlungen einbezogen wurden.

Die Gespräche in der Reflexionsgruppe und die Beratungen im Rahmen der Regierungskonferenz waren lange Zeit geprägt von der Blockadehaltung der Londoner Regierung (Best 2002; George 1998). Nachdem die Conservative Party in den Unterhauswahlen im April 1992 Stimmen eingebüßt hatte und ihre vorher komfortable Mehrheit geschrumpft war, befand sich Premierminister John Major nach Ansicht des EP-Abgeordneten Elmar Brok in einer „Erpressungssituation“ innerhalb seiner Partei (zitiert nach Hennes 1998: 71). Nachdem durch

²⁶⁸ So Werner Hoyer in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung, 22.09.1995 („Der EU ‚Gesicht und Stimme‘ verleihen“).

²⁶⁹ Agence Europe, Nr. 6492, 01.06.1995, S. 4.

Parteiübertritte und Todesfälle die Regierungsmehrheit mit Beginn des Jahres 1993 noch weiter schmolz, wurde der europapolitische Handlungsspielraum John Majors noch kleiner (Hennes 1998: 72).²⁷⁰

Dies führte dazu, dass die EU-Staaten, die eine Vertiefung erreichen wollten, eine engere Zusammenarbeit und Abstimmung untereinander verabredeten. Die Regierungschefs der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs einigten sich Anfang Juni 1995 darauf, gemeinsame Initiativen auf den Weg zu bringen und die Rolle des „Motors“ der Integration zu übernehmen.²⁷¹

Zur Sitzung der Reflexionsgruppe am 13. und 14. Juni 1995 hatte der Vorsitzende Westendorp vorab einen Fragebogen verteilen lassen; in den zweitägigen Beratungen auf Schloss Senningen in Luxemburg stand das Thema institutionelle Reformen auf der Tagesordnung. Mit Ausnahme des Vertreters der britischen Regierung waren sich alle Mitglieder der Reflexionsgruppe darin einig, die führende Rolle der Kommission im EU-System nicht anzutasten und das Verfahren der Mitentscheidung auf zusätzliche Politikbereiche auszudehnen. Die kleineren Mitgliedstaaten hatten sich dafür stark gemacht, am Modell „Jedem Mitgliedstaat steht ein Kommissar zu“ festzuhalten.²⁷² Die beiden Abgeordneten des Europäischen Parlaments hatten im Anschluss an die Beratungen öffentlich gemacht, welche Fragen innerhalb der Reflexionsgruppe besonders strittig waren und welche Themen ihrer Ansicht die Regierungskonferenz blockieren könnten. Zu den Stolpersteinen zählten Brok und Guigou die Stimmgewichtung und die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen im Rat. Damit eröffnete sich ein „neuartiges Konfliktpotential“ (Wessels 1996: 20) und eine weitere Konfliktlinie, die die Verhandlungen in der Regierungskonferenz und darüber hinaus prägen sollten: das Verhältnis zwischen „kleinen“ und „großen“ Staaten in der Gemeinschaft. Ein weiterer, für unsere Analyse hier relevanter Aspekt, war die Beobachtung der Abgeordneten Guigou, dass es innerhalb der Reflexionsgruppe ein „ausgeprägtes Bewußtsein“ von der Notwendigkeit gegeben habe, die Öffentlichkeit vom Sinn und Zweck der europäischen Einigung engagierter zu überzeugen und die Bürgerinnen und Bürger stärker in den Reformprozess einzubeziehen als bislang.²⁷³

²⁷⁰ Vgl. Agence Europe, Nr. 6496, 08.06.1995, S. 3 und The Times, 18.03.1997 („Death, defeat and defections: how the Tories lost a 21-seat majority“).

²⁷¹ Agence Europe, Nr. 6496, 08.06.1995, S. 2.

²⁷² Agence Europe, Nr. 6501, 15.05.1995, S. 3.

²⁷³ Agence Europe, Nr. 6502, 16.05.1995, S. 2-3.

Diese neue „Sensibilität“ für die Themen Demokratie, Öffentlichkeit und Transparenz der EU-Politik zeigte der Europäische Rat Ende Juni 1995 auch in seinen Schlussfolgerungen. Er begrüßte es, dass die Vorbereitungen zur Regierungskonferenz nun „in vollem Gange“ seien und erinnerte an das Verhandlungsmandat des Europäischen Rates von Korfu. Er schlug der Reflexionsgruppe aufgrund der ausufernden Tagesordnung vor, die „Überlegungen auf einige Prioritäten [zu] konzentrieren“, denn nur so sei es der Union möglich, den „Erwartungen der Bürger gerecht zu werden“. Dazu rechnete er folgende Fragen:

- „Analyse der Grundsätze, der Ziele und der Instrumente der Union in Anbetracht der neuen Herausforderungen, vor denen Europa steht;
- Ausbau der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, so dass sie den neuen internationalen Herausforderungen gewachsen ist;
- angemessene Reaktion auf die gegenwärtigen Erfordernisse im Bereich der inneren Sicherheit sowie ganz allgemein in den Bereichen Justiz und Inneres;
- Verbesserung der Effizienz, des demokratischen Charakters und der Transparenz der Organe, um ihnen die Anpassung an die Anforderungen einer erweiterten Union zu ermöglichen;
- Verstärkung des Rückhalts für den Aufbau Europas in der Öffentlichkeit dadurch, dass dem Bedürfnis der europäischen Bürger, denen die Probleme der Beschäftigung und des Umweltschutzes Sorge bereiten, nach einer ihnen näherstehenden Demokratie entsprochen wird;
- bessere Gewährleistung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips“.²⁷⁴

Ergänzt wird dieser umfangreiche Auftrag an die Reflexionsgruppe noch um den wichtigen Hinweis, dass Lösungen gefunden werden sollen, die nach Möglichkeit „keine Änderung der Verträge erfordern und [die] unverzüglich in Kraft treten“ können.²⁷⁵ Hier zeigten sich Nachwirkungen des „Maastricht-Schocks“: Die Staats- und Regierungschefs trieb offensichtlich die Sorge um, dass ein neuer Ratifikationsprozess auf ähnliche Hürden und Probleme stoßen würde wie der beim Vertrag von Maastricht. Eine zweite Hängepartie sollte dadurch vermieden werden, dass nur solche Antworten auf die offenen Fragen ins Visier genommen werden sollen, die keine Vertragsänderung nach sich ziehen. Dies erinnerte freilich an den buchstäblichen Versuch der Quadratur des Kreises.

²⁷⁴ Europäischer Rat von Cannes vom 26. und 27. Juni 1995, Schlußfolgerungen, SN 211/95, Teil A.

²⁷⁵ Europäischer Rat von Cannes vom 26. und 27. Juni 1995, Schlußfolgerungen, SN 211/95, Teil A.

In den Sitzungen der Westendorp-Reflexionsgruppe bis zur Sommerpause beschäftigten sich die Beauftragten mit dem Thema „Stellung der Bürger in der EU“, dabei vor allem mit der Unionsbürgerschaft, darüber hinaus mit der Frage, ob die Bekämpfung von Rassismus und Ausländerfeindlichkeit, von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts eine Aufgabe für die Gemeinschaft werden sollte. Dann wurden die Themen Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die mögliche Errichtung eines europäischen Analysezentrams und die Zusammenarbeit von EU und Westeuropäischer Union debattiert. Auf der abschließenden Sitzung im Juli, mit der auch der erste „Durchgang“ der Themen zu Ende gebracht wurde, standen Fragen wie die Normenhierarchie, das Subsidiaritätsprinzip, das Finanzsystem sowie Haushaltsfragen auf der Tagesordnung.²⁷⁶ Bei allen Sitzungen zeigte sich sehr bald, dass in der Frage, welche *Probleme* zu lösen seien, im Kreis der Regierungsvertreter ein breiter Konsens bestand; bei der Frage jedoch, welche *Lösungen* am sinnvollsten seien, lagen die Positionen zum Teil weit auseinander.²⁷⁷ Für den Vorsitzenden Carlos Westendorp war es deshalb nicht einfach, einen „Etappenbericht“ vorzulegen, der die Beratungen der Gruppe so zusammenfassen würde, dass sich, erstens, alle in ihm wiederfinden konnten und dass er, zweitens, als gute Ausgangsbasis für die zweite „Lesung“ dienen würde.²⁷⁸

Anfang September 1995 stellte Westendorp einen Zwischenbericht vor, den er als „persönliche Zusammenfassung“ beschrieb; dieser „Trick“ ersparte ihm die mühsame Detailabstimmung des Textes mit allen Mitgliedern der Gruppe. Der Bericht nannte acht Kapitel bzw. Themen, die nach einem einheitlichen Schema die konsensfähigen „Grundlagen“ diskutierten und „Ansätze für Überlegungen“, meist in Frageform, formulierte, die noch Abstimmungsbedarf signalisierten.²⁷⁹ In einem ersten Teil wurden die verschiedenen „Herausforderungen in Europa“ aufgezählt: Als eine Herausforderung von „allergrößter Wichtigkeit“ galt laut Westendorp, die europäische Integration „zur Sache der Bürger zu machen“. Der Bericht machte deutlich, dass er Legitimität primär als das Ergebnis effizienter Politik im Sinne der „Output-Legitimation“ versteht und dass er dies als Mittel zum Abbau der allgemeinen „Politikverdrossenheit“ ansieht. Damit stellte Westendorp einen unmittelbaren Zusammen-

²⁷⁶ Agence Europe, Nr. 6513, 01.07.1995, S. 3; Agence Europe, Nr. 6518, 08.07.1995, S. 2; Agence Europe, Nr. 6520, 12.07.1995, S. 2; Agence Europe, Nr. 6528, 24./25.07.1995, S. 2.

²⁷⁷ Agence Europe, Nr. 6514, 03./04.07.1995, S. 3; Agence Europe, Nr. 6515, 05.07.1995, S. 2; Agence Europe, Nr. 6528, 24./25.07.1995, S. 2.

²⁷⁸ Agence Europe, Nr. 6529, 26.07.1995, S. 2.

²⁷⁹ Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz, Stand der Arbeiten, SN 509/2/95, Madrid, den 1. September 1995.

hang her zwischen den „Erwartungen der Bürger“, den Schwächen der Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten und dem „europäischen“ Mehrwert, der – entsprechende Reformen vorausgesetzt – sich durch das gemeinschaftliche Vorgehen ergibt. Ein längerer Auszug aus dem Zwischenbericht macht deutlich, dass Westendorp die politische Krise der Repräsentation nicht nur auf die EU bezieht, sondern das Problem mehrere Dimensionen besitzt und die Politik insgesamt davon betroffen ist und herausgefordert wird:

„Die zunehmende Unzufriedenheit der Bürger gegenüber der Politik im allgemeinen und gegenüber dem Aufbau Europas im besonderen hat wirtschaftliche, politische und institutionelle Ursachen: die hohe Arbeitslosigkeit, die vor allem bei Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen ernste Ausmaße angenommen hat; die Marginalisierung und die soziale Ausgrenzung; die Krise zwischen Volksvertretern und Bürgern; die zunehmende Komplexität und unzureichende Darstellung der Europäischen Union und damit Unverständnis für ihre Daseinsgründe; sodann schwere Formen der organisierten Kriminalität (Drogenhandel, Geldwäsche, Terrorismus), die unter den Bürgern ein zunehmendes Sicherheitsbedürfnis wecken, dem die nationalen Staaten allein nicht entsprechen, die Mechanismen der Union wegen ihrer Lücken und Unzulänglichkeiten jedoch auch nicht genügen kann“²⁸⁰.

Neben der „Versöhnung [der Europäischen Union] mit ihren Bürgern“ sei es, so der Bericht weiter, die „vordringliche Aufgabe der nächsten Reform“, die „Legitimität der Union in der öffentlichen Meinung zu stärken“; dies sei dadurch zu erreichen, dass die EU den „Grundsätze[n] der Effizienz, Demokratie, Transparenz und Solidarität in den Beziehungen zwischen den Institutionen und Mitgliedstaaten“ mehr Geltung verschaffe und darüber hinaus die Rechte der Bürger stärke. Außerdem sollte den mitgliedstaatlichen Parlamenten eine „gewichtigere Rolle“ bei der Kontrolle der Gemeinschaftspolitik zukommen.²⁸¹ Nach diesen allgemeinen politischen Überlegungen diskutierte der Zwischenbericht die unterschiedlichen Themen und den Reformbedarf, so wie er in der Reflexionsgruppe in der ersten Phase erörtert worden war. Dazu gehören Themen wie „Das institutionelle System“, „Der Bürger und die Union“, die „Außen- und Sicherheitspolitik der Union“ und die „Instrumente der Union“, also die Normenhierarchie, Komitologie, Verteilung der Zuständigkeiten und Subsidiarität sowie das Finanzsystem. Beim Thema Kompetenzen, das vor allem Föderalstaaten wie der Bundes-

²⁸⁰ Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz, Stand der Arbeiten, SN 509/2/95, Madrid, den 1. September 1995, S. 2.

²⁸¹ Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz, Stand der Arbeiten, SN 509/2/95, Madrid, den 1. September 1995, S. 3.

republik Deutschland am Herzen lag, zeigte sich in der Reflexionsgruppe eine Mehrheit mit dem institutionellen *Status quo* zufrieden. Die von verschiedener Seite gemachten Vorschläge, einen Kompetenzkatalog einzuführen, der den politischen Ebenen im „Mehrebenensystem“ der EU jeweils einzelne Politikbereiche mehr oder weniger exklusiv einräumen würde, lehnte die Mehrheit der Gruppe ab. Auch die Anregungen, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nicht nur der Kommission (*ex ante*-Kontrolle) bzw. dem Europäischen Gerichtshof (*ex post*-Kontrolle) zu überantworten, sondern die mitgliedstaatlichen Parlamente im Rahmen eines neu zu schaffenden Beschwerdeverfahrens direkt einzubinden oder gar einen „Hohen Beratenden Parlamentsausschuss“ einzurichten, in den Vertreter der nationalen Parlamente entsandt würden, stieß auf die „Zweifel vieler Mitglieder“. Dieser Vorschlag, der eine neue Institution nach sich gezogen hätte, wurde von der französischen Regierung eingebracht, diskutiert wurde er innerhalb der Reflexionsgruppe jedoch nicht.²⁸²

Mit dem Zwischenbericht hatten Westendorp und die Reflexionsgruppe einen Ton angeschlagen, der in der Regierungskonferenz noch lange nachhallen sollte: Ein Argument, das von nun an zur Begründung von Reformvorschlägen jeglicher Art geltend gemacht werden musste, war ein Bezug zu den tatsächlichen oder unterstellten Erwartungen und Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger in den EU-Mitgliedstaaten. Im 36 Seiten umfassenden Westendorp-Bericht wurde 32-mal (!) auf die Bürger und die Bedeutung der Unionsbürgerschaft für die Legitimität der Gemeinschaft Bezug genommen, siebenmal auf „Demokratie“ und dreimal auf „Legitimität“ bzw. es wurden die entsprechenden Adjektive erwähnt. Auch in anderer Hinsicht war das Bemühen groß, aus der Maastricht-Krise zu lernen und möglichst keine Erinnerungen an die vergangene Regierungskonferenz zu wecken. In einem Interview schlug Westendorp deshalb vor, den üblich gewordenen Begriff „Maastricht II“ für die bevorstehende Konferenz zu streichen, da das „Wort Maastricht Pech“ bringe, und durch „Messina II“ zu ersetzen.²⁸³ Die Assoziationen an die Vorgeschichte der Verhandlungen zu den Römischen Verträgen, die im März 1957 unterzeichnet wurden und in der sizilianischen Hafenstadt ihren Auftakt hatten, waren aus Sicht von Westendorp ungleich positiver.

²⁸² Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz, Stand der Arbeiten, SN 509/2/95, Madrid, den 1. September 1995, S. 29. – Vgl. auch Agence Europe, Nr. 6554, 02.09.1995, S. 3 und Agence Europe, Nr. 6555, 04./05.09.1995, S. 2-3.

²⁸³ Agence Europe, Nr. 6554, 02.09.1995, S. 2.

Als der Vorsitzenden den Zwischenbericht den Mitgliedern der Reflexionsgruppe vorgelegt hatte, stieß der Report auf breite Zustimmung. Deutlich wurde bei der Aussprache jedoch auch, dass einige Mitglieder in manchen Bereichen einen Ausbau der Gemeinschaftskompetenzen erwartet hatten, und dass dieses Thema damit bei den nachfolgenden Gesprächen wieder auf der Tagesordnung stehen würde; dies betraf vor allem die sozialen Aspekte und die Themen Solidarität in der Wirtschaftsgemeinschaft und Maßnahmen bzw. die Übertragung von Kompetenzen und die Bereitstellung von Ressourcen für den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit in Europa. In den institutionellen und „Verfassungs“-Fragen gab es keinen Konsens in zentralen Fragen. Das betraf die Reform der Entscheidungsverfahren, die Rotation der Ratspräsidentschaft, die Öffentlichkeit von Ratssitzungen, die Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente oder die Stärkung des demographischen Faktors bei der Stimmengewichtung im Rat.²⁸⁴

In den verbleibenden Monaten bis zum Madrider Gipfel im Dezember 1995 traf sich die Reflexionsgruppe noch fünfmal, um die Themen aus der ersten „Lesung“ – von den Grundrechten und der inneren Sicherheit bis zur GASP und Asylpolitik – erneut zu diskutieren. Bei der Sitzung Mitte September beschloss die Gruppe, eine Eurobarometer-Umfrage in Auftrag zu geben, um eine „klarere Vorstellung“ davon zu haben, welche Erwartungen die Unionsbürger tatsächlich an die Regierungskonferenz hätten. Auf dieser Sitzung wurde auch die Idee diskutiert, die Bewerberstaaten und künftigen Mitglieder der Europäischen Union wenigstens als Beobachter an den Verhandlungen der Regierungskonferenz zu beteiligen.²⁸⁵

Zwei Entwicklungen, die die Verhandlungen im Rahmen der Konferenz prägen sollten, zeichneten sich bereits in der zweiten Jahreshälfte 1995 ab: Das war zum einen die immer deutlicher zutage tretende (Selbst-)Isolierung des britischen Vertreters in der Reflexionsgruppe und zum anderen die Blockade sämtlicher Vorschläge, der EU neue Kompetenzen zu übertragen. Die Weigerungshaltung der Londoner Regierung führte dazu, dass die Ideen einer Flexibilisierung oder eines „Kerneuropas“, wonach die willigen und fähigen Staaten der Gemeinschaft eine Vertiefung der Zusammenarbeit vereinbaren könnten, mehr und mehr in den Mittelpunkt der Überlegungen traten (Stubb 2002).²⁸⁶

²⁸⁴ Agence Europe, Nr. 6556, 06.09.1995, S. 3.

²⁸⁵ Agence Europe, Nr. 6563, 15.09.1995, S. 5.

²⁸⁶ Agence Europe, Nr. 6567, 21.09.1995, S. 2

Während die Beratungen der Reflexionsgruppe noch liefen, veröffentlichten einige Regierungen aus den „kleineren“ Staaten bereits ihre Positionen zur Regierungskonferenz, und auch das Europäische Parlament bereitete seinen Bericht vor.²⁸⁷ Zu diesem Zweck hat der dafür verantwortliche Institutionelle Ausschuss des EP für Mitte Oktober 1995 eine Öffentliche Anhörung mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) organisiert. Auch dies war eine Neuerung und das Ergebnis der „Lehren von Maastricht“ (Laursen 1997). Da sich für die erste Anhörung insgesamt etwa 250 Organisationen angemeldet hatten, aber aus Kapazitätsgründen nur etwa hundert zugelassen werden konnten, wurde sogar über eine zweite Anhörung nachgedacht.²⁸⁸ Auf der ersten Anhörung waren Vertreter, die zu den Themen „Unionsbürgerschaft“, zu den Grundrechten und zum Thema „Soziales Europa“ sprachen, zahlenmäßig in der Mehrheit. Vor allem beim Leitbild Soziales Europa zeigte sich eine große Bandbreite von Forderungen, die eine europaweit gut vernetzte „Zivilgesellschaft“ geltend machte. Es äußerten sich u.a. Vertreter der Europäischen Vereinigung Leitender Angestellter, der Europäischen Union Unabhängiger Gewerkschaften (CESI) wie auch des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) sowie Repräsentanten von karitativen und kirchlichen Organisationen.²⁸⁹ In vielen Beiträgen, die mündlich vorgetragen oder schriftlich abgegeben wurden, begründeten die Vertreter der Nichtregierungsorganisationen ihre Forderungen mit Bezug auf die Erwartungen der Bürger und mit dem Anspruch, dadurch die Akzeptanz des europäischen Projektes in der Öffentlichkeit wiederherzustellen.²⁹⁰

Ergänzend zu dieser Anhörung vor dem Europäischen Parlament gab es eine Reihe weiterer Anhörungen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. So lud etwa die Europäische Bewegung, der 1948 gegründete und damit in die Frühzeit der europäischen Einigung zurückreichende europaweite Zusammenschluss von Gruppen und Organisationen, am 18. Oktober 1995 insgesamt 40 NGOs nach Brüssel ein, um mit ihnen zusammen ein Positionspapier zur Regierungskonferenz zu schreiben. Dazu waren auch Abgeordnete aus einigen mitgliedstaatlichen Parlamenten sowie Vertreter der Fraktionen des Europäischen Parlaments zusammengekommen, um die Vorschläge zur Errichtung eines „Parlamentarischen Rates“, der europäische wie mitgliedstaatliche Abgeordnete vereinigen sollte, zu diskutieren.²⁹¹ Bei der zweiten

²⁸⁷ Agence Europe, Nr. 6584, 14.10.1995, S. 5; Nr. 6579, 07.10.1995, S. 2a; Nr. 6590, 23./24.10.1995, S. 2.

²⁸⁸ Agence Europe, Nr. 6579, 07.10.1995, S. 5.

²⁸⁹ Agence Europe, Nr. 6585, 16./17.10.1995, S. 4 und Nr. 6587, 19.10.1995, S. 4.

²⁹⁰ Agence Europe, Nr. 6587, 19.10.1995, S. 4.

²⁹¹ Agence Europe, Nr. 6589, 21.10.1995, S. 3.

Anhörung vor dem Europäischen Parlament Ende Oktober 1995 standen dann Fragen zur Asylpolitik auf der Tagesordnung; die zehn eingeladenen Organisationen sprachen sich für eine Vergemeinschaftung dieses Politikbereiches aus und erklärten die Idee einer „humanen und liberalen Asylpolitik“ zu einer Schlüsselfrage für die Europäische Union.²⁹²

Ende Oktober 1995 schälten sich dann einige Konsens- und Konfliktlinien innerhalb der Reflexionsgruppe heraus. So waren sich nach Aussage Westendorps alle Vertreter innerhalb der Gruppe darin einig, die Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente bei der Kontrolle der Gemeinschaftspolitik zu stärken; der vom französischen Repräsentanten erneut eingebrachte Vorschlag, einen „Hohen Konsultativrat“, dem je zwei Abgeordnete nationaler Parlamente angehören sollten, einzurichten, fand jedoch keine Unterstützung. Die übergroße Mehrheit sprach sich gegen die Einführung neuer Institutionen aus. Zum Thema „Vereinfachung der Verträge“ lagen der Gruppe zwei wissenschaftliche Studien vor – eine vom Ratssekretariat und eine, die der Europarechts-Professor Roland Bieber (Lausanne) im Auftrag des Europäischen Parlaments erstellt hatte. Beide Analysen kamen zum Ergebnis, dass die „Entsorgung“ einer großen Zahl von Artikeln im Vertrag möglich und damit eine Erhöhung der Transparenz und Verbesserung der Lesbarkeit der Texte zu erreichen sei. Darüber hinaus brachte Carlos Westendorp einen Vorschlag ein, der für die Regierungskonferenz 1996 selbst noch nicht relevant wurde, aber viele Jahre später im Rahmen des EU-Verfassungskonvents wieder auftauchen sollte – die Trennung des Vertragstextes in einen quasi-konstitutionellen Teil und einen zweiten Teil, in dem die technischen Ausführungsbestimmungen zu finden sind.²⁹³

Die Wochen bis zum Europäischen Rat in Madrid im Dezember 1995 waren geprägt von der mühseligen Arbeit am Text des Abschlussberichts, den die Reflexionsgruppe vorlegen sollte. Meinungsverschiedenheiten gab es vor allem bei der Frage, ob auf dem Feld der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auch mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt werden solle und bei der Frage, wie die Politik des Dritten Pfeilers zu organisieren sei. Um trotz der Differenzen ein Schlussdokument vorlegen zu können, entschied man sich, den Bericht aufzuteilen in einen allgemeinen Teil, der von allen unterstützt wird und einen zweiten Teil, der Optionen und Fragen diskutiert und damit dokumentiert, bei welchen Themen Konsens bestand und bei welchen (noch) nicht.²⁹⁴ Zu dieser abschließenden Phase waren die Reprä-

²⁹² Agence Europe, Nr. 6591, 25.10.1995, S. 4a.

²⁹³ Agence Europe, Nr. 6592, 26.10.1995, S. 3-5.

²⁹⁴ Agence Europe, Nr. 6611, 23.11.1995, S. 3; Nr. 6612, 24.11.1995, S. 2 und Nr. 6615, 29.11.1995, S. 2.

sentanten der Mitgliedstaaten – die einen mehr, die anderen weniger – vor allem darauf bedacht, die eigenen Standpunkte bzw. die Ablehnung der Vorschläge der anderen zu Protokoll zu geben. Erleichtert wurde die Dokumentation der Meinungsverschiedenheiten dadurch, dass die Positionen der Vertreter der Mitgliedstaaten anonym in den Text eingeflossen sind; es war jedoch kein Geheimnis, dass entsprechende Kritik oder Distanzierung „eines einzigen Staates“ immer als die britische Position gelesen werden konnte.

Die Kommission beklagte sich, dass ihre – in der Regel prointegrationistischen – Positionen im Text nicht eigens kenntlich gemacht, sondern der allgemeinen Mehrheits- oder Minderheitenposition zugeschlagen wurden, weshalb sie kurzfristig ein eigenes Papier, eine Art Kommentar zum Bericht der Reflexionsgruppe ankündigte.²⁹⁵

Nach einer langen Nachtsitzung wurde der Text des Abschlussberichts schließlich von allen Mitgliedern der Reflexionsgruppe akzeptiert, ohne freilich einen echten Konsens in den zentralen Fragen zu erreichen: „The report was an ‚agreed‘ report, but only in the sense that there was agreement on how to deal in the report with issues on which there was no substantive agreement“ (McDonagh 1998: 41). Der Vertreter der britischen Regierung, David Davis, hatte insgesamt etwa 50 Änderungsvorschläge für den Abschlussbericht eingebracht – die Folge war, dass an sehr vielen Stellen im Text die abweichende Meinung kenntlich gemacht wurde, ohne freilich den Namen oder die entsprechende Regierung zu nennen. Der ursprüngliche Plan, eine gemeinsame Pressekonferenz mit allen Mitgliedern der Reflexionsgruppe zu veranstalten, also auch mit den Vertretern der Kommission und des Europäischen Parlaments, lehnte die Regierung in London ab.²⁹⁶ Der Vorsitzende Westendorp gab in seiner Pressekonferenz bekannt, dass die Herausforderungen, vor denen die Union stehe, keine „allgemeine Reform des Vertrages“ erforderlich mache und dass aber gleichzeitig die Regierungskonferenz „zu ausreichenden Ergebnissen gelangen“ müsse.²⁹⁷

Das Ergebnis der Arbeit der Reflexionsgruppe wurde von den meisten Beobachtern als enttäuschend beschrieben. Im Unterschied zum Spaak-Komitee oder Delors-Ausschuss gelang es der Westendorp-Gruppe nicht, „dynamische Visionen [oder] politisch produktive Verhandlungspakete“ (Wessels 1996: 14) zu entwickeln und dann mit der nötigen politischen Ge-

²⁹⁵ Agence Europe, Nr. 6614, 27./28.11.1995, S. 3 und Agence Europe, Nr. 6616, 30.11.1995, S. 2.

²⁹⁶ Agence Europe, Nr. 6620, 06.12.1995, S. 2.

²⁹⁷ Agence Europe, Nr. 6620, 06.12.1995, S. 2.

schlossenheit und Entschlossenheit zu präsentieren, so dass die Regierungskonferenz diese Ideen hätte aufgegriffen müssen. So wurde der Abschlussbericht vor allem als Blick in die Zukunft der bevorstehenden Regierungskonferenz gelesen, und für alle Beobachter war damit klar geworden, dass auf die Regierungskonferenz „erheblich größere Schwierigkeiten der politischen Umsetzung“ (Wessels 1996: 14) zukommen würden. In einer Hinsicht war die Reflexionsgruppe jedoch erfolgreich, denn sie erfüllte durchaus einen Teil ihres Mandats: In einem quasi darwinistischen Prozess des „survival of the fittest ideas“ (McDonagh 1998: 39) wurden viele Vorschlägen und Ideen, die keine breite Unterstützung gefunden hatten, frühzeitig aussortiert:

„Life was breathed into certain species of proposal which would be good for Europe and at the same time have some prospect of gaining unanimous agreement at the Conference. Such healthier species began to take root and adapted themselves gradually in order to survive in their negotiating environment. At the same time, many less healthy specimens were encouraged to slope off towards their natural demise“ (McDonagh 1998: 42).

Der Abschlussbericht der Reflexionsgruppe machte die gesamte Breite an schwierigen Themen und politischen Herausforderungen deutlich, vor denen die Europäische Union zum Jahresende 1995 stand. Vor allem die Vertreter der Kommission und des Europäischen Parlaments ermahnten die mitgliedstaatlichen Repräsentanten in der Gruppe immer wieder daran, dass eine rein nationale Sichtweise den anstehenden Herausforderungen nicht gerecht werde. Ein weiterer Effekt der Beratungen der Reflexionsgruppe war es, dass innerhalb der Gruppe die persönlichen Beziehungen zwischen den Repräsentanten gefestigt und die europäischen und vor allem auch die mitgliedstaatlichen Verwaltungsapparate in einer Art Generalprobe darauf vorbereitet wurden, was im Rahmen der Regierungskonferenz noch zu diskutieren sein würde (McDonagh 1998: 39, 42).

Der Bericht hat die Agenda der nachfolgenden Regierungskonferenz also in doppelter Weise geprägt und Pfade gelegt, in denen sich die Verhandlungen dann bewegten: zum einen durch die Verständigung darauf, welche Themen als die drängendsten angesehen werden und mit denen sich die Intergovernmental Conference (IGC) zu befassen habe und zum anderen dadurch, dass klar geworden ist, welche Themen *nicht* auf die Tagesordnung der IGC kommen würden. Zu den aussortierten Punkten gehörten die Frage nach der Erweiterung der Gemein-

schaftskompetenzen auf neue Politikbereiche (z. B. Energie und Tourismus), wie es im Vertrag von Maastricht als Option bereits angelegt war, zudem die Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft und schließlich die Änderung der institutionellen Balance zu Lasten der Kommission (McDonagh 1998: 43).

Der 50 Seiten starke Bericht wurde, wie bereits erwähnt, wegen seines Mangels an visionärer Perspektive als „Dokument eines europäischen Zeitgeistes“ beschrieben (Wessels 1996: 14); er war ein Spiegelbild aber auch noch in anderer Hinsicht: Obwohl oder gerade weil er zu den Themen „Bürgernähe“ und „Demokratiedefizit“ keine substantiellen Vorschläge machen konnte, da die Meinungen innerhalb der Gruppe zu weit auseinander gingen, griff er die öffentliche Debatte auf und kompensierte den Mangel an konkreten institutionellen Ideen wenigstens rhetorisch und platzierte wichtige Schlagworte in einer noch nie dagewesenen Häufigkeit in einem Gemeinschaftsdokument: 10-mal wurde im Bericht Bezug genommen auf die Begriffe „Effizienz“, 14-mal auf Legitimität, 25-mal auf „Demokratie“, 14-mal auf „Transparenz“, 28-mal auf „Subsidiarität“ und nicht weniger als 93-mal auf die Worte „Bürger“, „Unionsbürgerschaft“ und „Bürgernähe“ bzw. die entsprechenden Adjektive.

Mit den folgenden drei Themen sollte sich die Regierungskonferenz laut dem Bericht befassen: (1) Europa müsse eine „größere Bedeutung für seine Bürger erhalten“; (2) die Europäische Union solle effizienter und auf die Erweiterung vorbereitet werden und schließlich sollte (3) die EU in der Außenpolitik mehr Handlungskapazitäten erhalten.²⁹⁸ Vor allem der erste Punkt ist eine unmittelbare Folge der Erfahrungen der Maastricht-Krise und ein Ergebnis der Beratungen innerhalb der Gruppe (McDonagh 1998: 43). Im ersten Teil des Berichts, der den Titel „Eine Strategie für Europa“ trägt, wird deutlich, welche Vorstellungen sich in der Reflexionsgruppe herausgebildet haben und welche Debatten im Rahmen der Regierungskonferenz sie antizipiert haben. Unter der Überschrift „Der Bürger und die Union“ machte die Gruppe gleich am Anfang klar, dass sie einerseits politisch ambitionierten Verfassungskonzeptionen oder Finalitätsvorstellungen im Sinne des klassischen Leitbildes der „Vereinigten Staaten von Europa“ keine Chancen einräumt, weshalb sie diese auch gar nicht erst vorschlägt und dass sie andererseits vor allem auf eine Strategie der Output-Legitimation setzt und sich im Vergleich dazu wenig erwartet von einer Stärkung der Input-Legitimation:

²⁹⁸ Reflexionsgruppe, Bericht vom 5. Dezember 1995, SN 520/1/95 REV 1 (RELEX 21), S. III.

„Die Union ist kein Super-Staat und will dies auch nicht sein. Sie ist jedoch viel mehr als ein bloßer Markt. Sie ist ein einzigartiges Vorhaben, das sich auf gemeinsame Werte stützt. (...) Die Konferenz muß dafür sorgen, dass die Union größere Bedeutung für ihre Bürger erhält. Der richtige Weg für die Union, um das Engagement ihrer Bürger wiederzuerlangen, besteht darin, dass vornehmlich danach gefragt wird, was auf europäischer Ebene erforderlich ist, damit die Probleme in Angriff genommen werden, die den meisten Bürgern wichtig sind, wie größere Sicherheit, Solidarität, Beschäftigung und Umwelt. Die Konferenz muß der Union auch zu mehr Transparenz und Bürgernähe verhelfen.“²⁹⁹

Der Europäische Rat vom 15./16. Dezember 1995 bezeichnete den Bericht der Reflexionsgruppe als „gute Grundlage“ für die weiteren Beratungen im Rahmen der Regierungskonferenz. Außerdem wurde auf dem Gipfel in Madrid beschlossen, dass die Außenminister die Verantwortung für die Verhandlungen zu tragen hätten und dass sie sich zu diesem Zweck einmal im Monat treffen sollten. Diese Treffen und die regelmäßige Arbeit sollten von den Persönlichen Beauftragten der Außenminister und dem Präsidenten der Kommission vorbereitet werden.³⁰⁰ Im Umfeld des Europäischen Gipfels in Madrid machten Frankreich und Deutschland publik, dass sie sich in den Verhandlungen dafür einsetzen würden, eine Klausel zur „Verstärkten Zusammenarbeit“ in den Vertrag aufzunehmen, welche es einer Gruppe von Staaten ermöglichen sollte, in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik wie auch im Kampf gegen Kriminalität, Rauschgift und Terrorismus enger zu kooperieren.³⁰¹ Damit war allen Beobachtern klar, dass das Thema „flexible Integration“ zu den wichtigsten Fragen, über die zu verhandeln sein würde, gehören würde (Stubb 2002). Im nächsten Abschnitt will ich zeigen, welche Phasen in den Verhandlungen sich unterscheiden lassen und welche Akteure eine besondere Rolle darin gespielt haben.

²⁹⁹ Reflexionsgruppe, Bericht vom 5. Dezember 1995, SN 520/1/95 REV 1 (RELEX 21), S. III.

³⁰⁰ Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Madrid vom 15./16. Dezember 1995, Bulletin der EU 12/1995, S. 9ff.

³⁰¹ Agence Europe, Nr. 6622, 08.12.1995, S. 2 und Nr. 6623, 09.12.1995, S. 2.

4.3 *Decision shaping und Decision making: Vom Auftakt der Regierungskonferenz bis zum abschließenden Gipfel in Amsterdam (Januar 1996 bis Juni 1997)*

Am 8. Januar 1996 eröffnete die italienische Regierung, die die Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1996 innehatte, offiziell die Regierungskonferenz nach Artikel N EUV, der Auftakt für die eigentlichen Verhandlungen wurde auf den 29. März 1996 in Turin gelegt.³⁰² Noch vor dem offiziellen Beginn veröffentlichten einige Regierungen und die Europäische Kommission ihre Erwartungen an die Regierungskonferenz. Anfang Februar veröffentlichte die niederländische Regierung, die dann in der ersten Jahreshälfte 1997 die Ratspräsidentschaft innehaben sollte, ihre „Prioritäten“ für die Regierungskonferenz. Darin setzte sie sich u.a. für einen vereinfachten Vertrag und den Schutz der Grundrechte ein. Darüber hinaus plädierte Den Haag dafür, die Zahl der Beschlussfassungsverfahren zu reduzieren und das Mitentscheidungsverfahren zu vereinfachen; zudem sprach sie sich für die Einrichtung eines Planungs- und Analysezentrams für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Integration von Westeuropäischer Union (WEU) und EU aus. Die Bereiche Justiz- und Innenpolitik sollten vergemeinschaftet, also aus der intergouvernementalen Säulenstruktur herausgeführt werden; dem Europäischen Parlament und auch dem EuGH sollten in diesen Politikfeldern Kontrollrechte übertragen werden.³⁰³

Dies war das erste von insgesamt vier Positionspapieren, die die Regierung der Niederlande zur Konferenz vorlegt hatte und die alle im Parlament und in den Medien breit diskutiert wurden – und auch ins Englische, Französische und Deutsche übersetzt worden sind, um den europäischen Partnern ein möglichst genaues Bild der eigenen Position vermitteln zu können. Dass das Parlament und die Öffentlichkeit so unmittelbar in den Diskussionsprozess eingebunden waren, hängt zum einen wieder mit den „Lehren von Maastricht“ zusammen, die die Regierung in Den Haag aus der Ratifikationskrise gezogen hat, und zum anderen erklärt sich diese Transparenz mit der sehr niedrigen Beteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 1994; nur knapp 36 Prozent der niederländischen Wahlberechtigten hatten ihre Stimme für „Europa“ abgegeben (Langendoen/Pijpers 2002).

³⁰² Agence Europe, Nr. 6641, 10.01.1996, S. 2.

³⁰³ Zwischen Madrid und Turin: Niederländische Prioritäten am Vorabend der Regierungskonferenz 1996 vom 9. Februar 1996.

Die Europäische Kommission hatte bereits Ende Februar 1996 ihr Positionspapier zur Regierungskonferenz vorgelegt, es trug den programmatischen Titel „Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung“.³⁰⁴ In ihren Vorschlägen griff sie zum Teil die Forderungen, die im Bericht der Reflexionsgruppe genannt waren, auf und machte sich stark für die europaweite Bekämpfung von Diskriminierung und eine Beschäftigungspolitik der EU. Zudem schlug sie vor, die Sichtbarkeit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dadurch zu erhöhen, dass Ratsvorsitz und Kommission ein „Tandem“ bildeten. Auch dies einer der vielen Vorschläge, der später wieder auftauchen und in ähnlicher Form dann im Rahmen des Verfassungskonvents 2002/03 diskutiert werden sollte. Die EU-Kommission schrieb mit ihrem Papier den eigenen Beitrag zur Reflexionsgruppe fort – die Abkehr vom damaligen Titel „Ein Europa der Bürger“ kann als Reaktion auf die Diskussionen in der Reflexionsgruppe gewertet werden (Gray 2002: 386). Für die Verhandlungen wichtiger waren jedoch die Papiere zu konkreten Einzelthemen, die die Kommission im Laufe der Regierungskonferenz vorgelegt hatte. Dazu gehörten u.a. Papiere zum Verfahren der Mitentscheidung und zum Thema „Daseinsvorsorge“, welches vor allem die Debatte in Deutschland geprägt und am Ende zu einem Protokoll im neuen Vertrag geführt hat.³⁰⁵

Im März 1996 legte dann auch die britische Regierung ein 22 Seiten langes Positionspapier vor, das einen programmatischen Titel trug, der in der Überschrift schon die intergouvernementalistische Perspektive verdeutlichte: „A Partnership of Nations: The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996“. Der britische Premierminister bekräftigte in dem Papier die Positionen, die der britische Vertreter bereits in der Reflexionsgruppe eingenommen hatte und die allen Ambitionen in Richtung einer engeren politischen Integration eine klare Absage erteilten:

„The Treaty on European Union (...) calls for an ‚ever closer union among the peoples of Europe‘, (not, let it be noted, among the states of Europe, or among their Governments). This Treaty aspiration for strengthened co-

³⁰⁴ Europäische Kommission, „Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung“ vom 28. Februar 1996, KOM (96)90, vom 29.02.1996.

³⁰⁵ Vgl. dazu u.a. European Commission, Communication of the state of play of the work of the Intergovernmental Conference, 25 November 1996, SEC(96) 2192; European Commission, Report of the Commission to Council relating to civil protection, tourism and energy, 3 April 1996, SEC (96) 496 final – CONF/3838/96; European Commission, Report on 189b (8) TEU: the scope of application of codecision – SEC (96) 1225 final – CONF/3882/96, 3 July 1996; European Commission, Communication of the Commission on services of general interest in Europe, COM(96)443 final – CONF/3937/96, 11 September 1996.

operation and friendship across the whole of Europe is a noble one, fully shared by the Government. But it does not mean an ever closer Political Union in the sense of an inexorable drift of power towards supra-national institutions, the erosion of national parliaments, and the gradual development of a United States of Europe. The Government rejects that conception of Europe's future.³⁰⁶

Das erste Papier der Londoner Regierung, dem eine Reihe von themenspezifischen Beiträgen folgen sollte, war vor allem an die innenpolitische und parteiinterne Adresse gerichtet. Es sollte dem Premierminister die im April auf nur eine Stimme Mehrheit geschmolzene parlamentarische Mehrheit sichern. Für Major war die Positionierung in der Regierungskonferenz nicht in erster Linie eine Frage der nationalen Interessen, sondern der Versuch, parteiintern seine eigenes politisches Überleben zu sichern (Best 2002: 372); die Folgen, die sich aus der europapolitischen Blockadehaltung und der Selbstisolierung für Großbritannien und die Reform der Europäischen Union ergeben sollte, erschienen durch die parteipolitische Brille betrachtet vernachlässigbar.³⁰⁷ Erschwert wurde die Lage, die sich durch die innenpolitische Schwäche der britischen Regierung ergab, als im Frühjahr 1996 die Diskussion um die Rinderseuche BSE und ein Exportverbot britischen Rindfleisches die europäischen Regierungen völlig unvorbereitet traf und das BSE-Thema plötzlich die Agenda der Regierungskonferenz zu dominieren drohte (Best 2002: 373).³⁰⁸

Als Ende März 1996 auf der Informellen Tagung des Europäischen Rates die Regierungskonferenz dann feierlich eröffnet wurde, waren die Aussichten auf eine umfassende Reform der EU alles andere als rosig. Das Mandat des Europäischen Rates legte einen Schwerpunkt auf das Thema „bürgernahe Union“, auf die Reform der Institutionen, die vor der Erweiterung abgeschlossen sein sollten und auf die Stärkung der Effizienz und Effektivität der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. In den folgenden Monaten trafen sich die Außenminister und ihre Persönlichen Beauftragten und verhandelten die Themen, die bereits auf der Tagesordnung der Reflexionsgruppe standen. Dabei zeigte sich, dass in vielen Fragen immer noch keine gemeinsame Basis existierte. Der Vorschlag, das Amt eines „Mr./Mrs. GASP“ zu schaffen, um der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik „Gesicht und Stimme“ zu geben,

³⁰⁶ The British Government: „A Partnership of Nations: The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996“, S. 3-4.

³⁰⁷ Vgl. dazu auch Grabbe/Hughes (1996).

³⁰⁸ Der Spiegel, Nr. 13, 25.03.1996 („Tödliches Fleisch: Wer stoppt den Rinderwahn?“).

fand nicht den notwendigen Konsens. Beim Thema „Verstärkte Zusammenarbeit“ war man sich im Prinzip einig, es existierten jedoch ganz unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie dieses Konzept in der politischen Praxis umgesetzt werden könnte (Stubb 2002: 73-77). Ähnliches galt auch für die Forderungen einiger Länder, eine gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik einzuführen.³⁰⁹

Auf einer Klausurtagung am 17. Juni 1996 in Rom hatten die Außenminister beschlossen, die Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz entweder im ersten Halbjahr 1997 unter niederländischer Präsidentschaft oder in der zweiten Jahreshälfte unter luxemburgischer Leitung abzuschließen. Der zweite Termin wurde vor allem von den Regierungen präferiert, die sich einen Wahlsieg der *Labour Party* unter Blair – die Wahlen mussten spätestens im Mai 1997 stattfinden – erhofften und die der neuen Regierung genügend Zeit geben wollten, sich in die Verhandlungen mit eigenen und neuen Ideen einzubringen (Best 2002).

Zum Abschluss des ersten Halbjahres 1996 legte die italienische Ratspräsidentschaft dann einen 47-seitigen Bericht über den Stand der Beratungen vor, der im Wesentlichen dem Schema der drei Oberthemen der bisherigen Ratsdokumente folgte: Das waren die Bereiche „Eine bürgernahe Union“, Institutionenreform und Stärkung der GASP.³¹⁰ Der Bericht gab einen allgemeinen Überblick über die bisherigen Verhandlungen und zeigte Linien und Entwicklungen auf, ohne jedoch Kompromisse in den Fragen vorwegnehmen zu wollen, die noch strittig waren.³¹¹

Die Gespräche auf der Ebene der Außenminister und der Persönlichen Repräsentanten während der italienischen Ratspräsidentschaft zeichneten sich durch eine gewisse Orientierungslosigkeit und den mangelnden Zeitdruck aus, was dazu führte, dass die Delegationen nicht in den echten Verhandlungsmodus umschwenkten (McDonagh 1998: 53). Mit der Übernahme der Ratspräsidentschaft durch die irische Regierung am 1. Juli 1996 änderte sich dies. Bereits zum Gipfel in Dublin im Dezember 1996 lag ein erster Vertragsentwurf vor, dem alle Regierungen zustimmen konnten. Nachdem die Verhandlungsdelegationen sich nun wöchentlich trafen, erhöhten sich der Druck und die Dynamik. Am 5. Dezember 1996 legte die irische

³⁰⁹ Agence Europe, Nr. 6695, 25./26.03.1996, S. 3; Nr. 6709, 17.04.1996, S. 2.

³¹⁰ Bericht des Vorsizes über den Stand der Beratungen der Regierungskonferenz an den Rat vom 17. Juni 1996, CONF/3862/96.

³¹¹ Agence Europe, Nr. 6751, 19.06.1996, S. 2.

Präsidentschaft tatsächlich ein 140 Seiten umfassendes Dokument vor, das den Rahmen für den Vertragsentwurf abstecken sollte.³¹² Wenige Tage vor dem Gipfel in Dublin veröffentlichten der deutsche Bundeskanzler Kohl und der französische Staatspräsident Chirac eine Gemeinsame Botschaft, mit der das deutsch-französische „Tandem“ sich u.a. für die Einführung eines gemeinsamen Rechtsraumes in Europa, eine gemeinschaftliche Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die Stärkung der GASP durch ein Planungs- und Analysezentrum einsetzte.³¹³ Als dann die niederländische Regierung zum Jahresbeginn 1997 die Ratspräsidentschaft übernehmen sollte, war ihr durch eine Entscheidung des Rats ein klares Zieldatum vorgegeben: Bis Juni 1997 mussten die Verhandlungen abgeschlossen sein und ein konsensfähiger Vertragstext vorliegen: „The task now was to move to definitive and detailed agreement on a treaty – quite a different kettle of roll-mops“ (McDonagh 1998: 135).

In den Folgemonaten wurde eine Vielzahl von Papieren zu Einzelthemen veröffentlicht. So legte die Kommission ein Grundsatzpapier zur Flexibilität vor³¹⁴ und der deutsche und der italienische Außenminister, Klaus Kinkel und Lamberto Dini, veröffentlichten in verschiedenen europäischen Tageszeitungen einen Beitrag, in dem sie sich für Reformen im Bereich von Justiz und Inneres einsetzten.

Nach dem Sieg der *Labour Party* bei den Unterhauswahlen am 1. Mai 1997 kam es zu der von vielen erhofften Annäherung in einigen Fragen, zum Beispiel beim Thema Flexibilität, bei dem sich die Major-Regierung noch quergestellt hatte. Bei mehreren informellen Treffen der Beauftragten sowie der Staats- und Regierungschefs, etwa in Noordwijk am 23. Mai 1997, kam es auch zu einer Annäherung in den institutionellen Fragen, die bislang komplett ausgespart worden waren, weil die frühere Londoner Regierung hier blockierte. Man einigte sich darauf, dass die Kommission nicht verkleinert wird, sondern dass jeder Staat weiterhin mindestens einen Kommissar nach Brüssel entsenden kann; wenn die EU jedoch mehr als 20 Mitgliedstaaten haben würde, werde man die Kommission verkleinern. Anfang Juni 1997 legte die niederländische Regierung dann einen konsolidierten Vertragsentwurf vor, der die einzelnen Themen in fünf Abschnitten zusammenfasste.

³¹² Revisionsentwurf der irischen Präsidentschaft: Die Europäische Union von heute und morgen: Anpassung der EU zum Nutzen ihrer Bürger und Vorbereitung der EU auf die Zukunft vom 5. Dezember 1996, CONF/2500/96.

³¹³ Agence Europe, 11.12.1996, S. 2-3.

³¹⁴ Grundsatzpapier der Europäischen Kommission zur Flexibilität und verstärkten Zusammenarbeit vom 21. Januar 1997, CONF/3805/97.

Durch den Wahlsieg der Sozialistischen Partei in Frankreich am 1. Juni 1997 kam es in einem zweiten großen EU-Staat zu einem Regierungswechsel kurz vor dem abschließenden Gipfel. Da sich der neue Premierminister Lionel Jospin für eine europäische Beschäftigungspolitik einsetzte und er zudem kritisch eingestellt war gegenüber dem Ende 1996 ausgehandelten Stabilitätspakt zur Währungsunion, wurde der Weg auf den letzten Metern der Verhandlungen nochmals steinig.

Der Gipfel selbst, also das „Endspiel“ der Verhandlungen, brachte die üblichen hektischen Abläufe mit vielen bilateralen Verhandlungsrunden („Beichtstuhlverfahren“) und den Unwägbarkeiten, wie das endgültige Ergebnis, das in einer „Nacht der langen Messer“ ausgehandelt wird, aussehen würde. Die Verhandlungen in Amsterdam endeten schließlich am frühen Morgen des 18. Juni 1997 um 3.35 Uhr. Da die niederländische Ratspräsidentschaft angesichts der etwa 3.000 anwesenden europäischen und internationalen Journalisten unbedingt ein Ergebnis präsentieren wollte – alles andere wäre in der Öffentlichkeit als Scheitern wahrgenommen worden – griff man auf die bewährte Methode des Vertagens zurück und übertrug, wie bei früheren Verhandlungen, eine Liste von ungelösten institutionellen Fragen, die als „left overs“ in den EU-Sprachgebrauch einfließen sollten, auf die nächste Regierungskonferenz. Ein wichtiger Unterschied war, dass die europäischen Regierungen aus ihren Erfahrungen mit dem Maastrichter Vertrag gelernt hatten und dieses Mal kein konkretes Jahr für den Start einer neuen Regierungskonferenz im Vertrag festschrieben (Smith 2002: 167).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Regierungskonferenz 1996/97 sich – als Folge der Ratifizierungs- und Legitimitätskrise – zum ersten Mal mit im engeren Sinne verfassungspolitischen Fragen zum „Demokratiedefizit“, zu Effizienz und Legitimität der Gemeinschaft auseinandersetzen musste (vgl. u.a. de Búrca 1996; Schneider 1999b). Die Folge dieser neuen Herausforderung war es, dass die Verhandlungen in einem gänzlich anderen politischen Umfeld stattfanden. Die Regierungskonferenz musste überzeugende politische Antworten auf die Legitimitätskrise geben – zum einen sollten institutionelle Lösungen gefunden werden, die die EU „fit“ machen würde für die Osterweiterung und die Handlungsfähigkeit einer größeren gewordenen Europäischen Union sicherstellen sollte; und zum anderen musste die Regierungskonferenz – eine unmittelbare Lehre aus „Maastricht“ – dem Anspruch nach höherer Transparenz und Öffentlichkeit gerecht werden (vgl. u.a. Große Hüttmann 2000). Vor allem die Abgeordneten des Europäischen Parlaments und die Vertreter der

Kommission in der Reflexionsgruppe hatten eine wichtige Rolle bei der Problemdefinition („framing“) gespielt und trugen maßgeblich dazu bei, dass eine neue Form von „Öffentlichkeit“ in den Verhandlungen und Gesprächen im Vorfeld des Amsterdamer Gipfels möglich wurde. Aber auch die Vertreter der Regierungen sahen sich nun verpflichtet, die „Legitimität der Union in den Augen der Bürger“³¹⁵ zu stärken, etwa dadurch, dass sie über die Verhandlungen in Interviews berichteten – eine Neuerung, die bei früheren Regierungskonferenzen kaum vorstellbar gewesen wäre. Auf diesen Zusammenhang hatte der Vertreter der deutschen Regierung in den Verhandlungen, Werner Hoyer, hingewiesen: „Die Bundesregierung, die anderen Regierungen und ich persönlich als deutscher Verhandlungsführer präsentieren jeden Tag, den wir in Brüssel verhandeln, den Gegenstand, die Abläufe der Konferenz. Die Karten werden auf den Tisch gelegt“.³¹⁶

Diese neue Form von „Öffentlichkeit“ hat mit dazu beigetragen, dass die europäische „Verfassungspolitik“ in den Folgejahren aus dem kleinen und abgeschiedenen Kreis der Regierungsvertreter herausgetreten und schrittweise eine breitere Öffentlichkeit erreichte – dies war der Beginn eines echten „Verfassungsdiskurses“ (Shaw 2000). Karl-Heinz Klär, der als Staatssekretär und als Vertreter des Landes Rheinland-Pfalz an der Regierungskonferenz 1996/97 beteiligt war, hatte diese Abkehr von der klassischen „Methode Monnet“ auf einer Konferenz des Arbeitskreises Europäische Integration AEI im Juli 1997, also kurz nach Ende der Verhandlungen, treffend so auf den Punkt gebracht: „Die Zeit der Mandarine ist vorüber“.³¹⁷

³¹⁵ Reflexionsgruppe, Bericht vom 5. Dezember 1995, SN 520/1/95 REV 1 (RELEX 21), Rdz. 10.

³¹⁶ Mitteilung der Presse Nr. 1058/96, Dokumentation des BPA.

³¹⁷ Karl-Heinz Klär: Eröffnungsrede zur Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration: „Der Amsterdamer Vertrag unter der Lupe: Politik und Wissenschaft im Diskurs“, Juli 1997.

5 Von Amsterdam über Nizza zum Verfassungskonvent: ein stiller Abschied von der traditionellen Methode der Vertragsänderung

Die im Juni 1997 besiegelte Amsterdamer Regierungskonferenz war vielleicht die letzte ihrer Art. In den vorhergehenden Kapiteln habe ich gezeigt, dass die Europäische Gemeinschaft über einen langen Zeitraum hinweg unterschiedliche Verfahren und Techniken der Vertragsänderung im Rahmen von Regierungskonferenzen entwickelt und diese immer wieder verfeinert hat. Trotz der zum Teil sehr mühsamen Verhandlungen und nach Ansicht der meisten Beobachter mageren Ergebnisse, hatte die Amsterdamer Regierungskonferenz die typischen Verhandlungspakte schnüren und am Ende Lösungen für einige der drängendsten Fragen präsentieren können. Die nachfolgende Konferenz, die unter französischer Ratspräsidentschaft auf dem bislang längsten EU-Gipfel in Nizza im Dezember 2000 zu einem Ende gekommen ist, war eine neue „critical juncture“ – also eine weitere Wegscheide im europäischen Integrationsprozess. Die Verhandlungen waren mehr oder weniger gescheitert, sie eröffneten aber die Tür für neue Verfahren der Vertragsänderung bzw. der Vorbereitung von Reformen. Der Verfassungskonvent war die Lektion, die aus dem Scheitern der Nizzaer Verhandlungen gelernt wurde. Als die Delegierten des – so der offizielle Titel – „Konvents zur Zukunft Europas“ am 13. Juni 2003 einen im Konsens erarbeiteten Verfassungsentwurf vorlegen konnten, hatte die Konstitutionalisierung der Europäischen Gemeinschaft eine neue Etappe erreicht – dies wurde auch in der Öffentlichkeit so wahrgenommen.³¹⁸ Welche Bedeutung diesem Tag langfristig zukommen wird, werden Historiker später besser beurteilen können. Klar ist jedoch heute schon, dass mit diesem Verfassungsentwurf, an dem erstmals Vertreter des Europäischen Parlaments und der mitgliedstaatlichen Parlamente neben Vertretern der Regierungen aus den EU-Staaten (sowie aus den Kandidatenstaaten) wirklich mitgearbeitet hatten, das lange geltende „Verfassungstabu“, das die vorhergehenden Regierungskonferenzen geprägt hatte, gebrochen hat (Shaw 2003: 1-2).

Im Folgenden will ich nun analysieren, wie es zu dieser Abkehr vom bisherigen Weg der Vertragsänderung gekommen ist; dabei werde ich zeigen, welche Themen, Probleme und Vorschläge im Rahmen dieses europäischen „Verfassungsgesprächs“ („constitutional conver-

³¹⁸ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.06.2003, S. 1 („EU-Konvent billigt Verfassungsentwurf“); Süddeutsche Zeitung, 14./15.06.2003, S. 1 („Europa gibt sich eine Verfassung“).

sation“, de Witte 2002a) debattiert worden sind. Dabei wird deutlich werden, dass noch stärker als bislang die Agenda lange im Vorfeld der eigentlichen Regierungskonferenz feststand und dass die am Ende getroffenen Entscheidungen vom institutionellen und politischen Umfeld und dem bis dahin erreichten „konstitutionellen Acquis“ (Shaw 2003) geprägt wurden. Die mit dem Konventsverfahren erfolgte Neuausrichtung ist das Ergebnis eines kollektiven Lernprozesses, der eng zusammenhängt mit der inzwischen drängenden Frage, wie die Aufnahme von zehn neuen Staaten in die EU zu organisieren sei und mit Zweifeln, ob die bisherige Methode zur Revision der Gemeinschaftsverträge – das Modell „Regierungskonferenz“ – ihre Grenzen erreicht haben könnte. Diese Kombination aus externen und internen Herausforderungen hat am Ende dazu beigetragen, anstelle des bisherigen Modells mit Expertenrunden zur Vorbereitung der Verhandlungen (z. B. „Reflexionsgruppe“, „Rat der Weisen“) auf die Konventsmethode zu vertrauen. Die insgesamt sehr positiven Erfahrungen mit dem ersten Konvent, der die Grundrechte-Charta erarbeitet hat, haben diesen Schritt erleichtert (Leinen/Schönlau 2001).³¹⁹ Ich konzentriere mich in der folgenden Analyse auf dieses Konventsmodell und gehe dabei der Frage nach, wie die Regierungskonferenz 2000 und die dort gemachten (negativen) Erfahrungen dem neuen Verfahren zur Vorbereitung von Vertragsreformen den Weg bereitet haben.

5.1 Von Amsterdam zur neuen Europadebatte: Fischers Föderations-Rede und die Folgen

Als der Vertrag von Amsterdam im Mai 1999 nach der Ratifizierung in den Mitgliedstaaten in Kraft treten konnte, setzte wenig später eine breite öffentliche Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union ein. Diese Diskussion sollte als „neue Europadebatte“ (Marhold 2001) in die Annalen der europäischen Integrationsgeschichte eingehen; sie erreichte eine bislang nicht gekannte Breitenwirkung. Neu an dieser Debatte war, dass unter Spitzenpolitikern aus vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wie auch von akademischer, von gesellschaftlicher und von Vertretern der EU ein regelrechter „Ideenwettbewerb“ um die Zukunft der EU einsetzte, der die in Ansätzen existierende europäische „Öffentlichkeit“ wiederbelebte. Auch bei dieser Debatte kamen entscheidende Impulse aus Brüssel. Bereits im September 1999 hatte die Europäische Kommission einen Bericht in Auftrag gegeben, der die „institutionellen Auswirkungen der Erweiterung“ erörtern sollte. Beauftragt wurde eine Grup-

³¹⁹ Vgl. zum Grundrechte-Konvent stellvertretend Bernsdorff/Borowsky (2002) und Meyer (2003), mit weiteren Nachweisen.

pe von „Drei Weisen“, die sich zusammensetzte aus unabhängigen nationalen Politikern, die sich mit einer entsprechenden Autorität ausgestattet an die Arbeit machten. Die Gruppe setzte sich zusammen aus Jean-Luc Dehaene, Richard von Weizsäcker und Lord Simon. Am 18. Oktober 1999 legten die drei „Weisen“ ihren Bericht vor. Darin verwarfen sie die noch in Amsterdam anvisierte zweistufige Reform der Gemeinschaft. Die Expertenkommission schlug stattdessen vor, eine Revision des EU-Vertrags nicht auf die „Überbleibsel“ (*left overs*) von Amsterdam, wie etwa die Verkleinerung der Kommission, zu beschränken, sondern auf alle Organe zu erweitern und auch den Rat in die Reformüberlegungen mit einzu beziehen. Zudem schlugen sie ein vereinfachtes Verfahren zur Anwendung der differenzierten Integration vor, außerdem eine Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Vereinfachung und eine Zweiteilung des Vertragstextes.³²⁰ Die Europäische Kommission hatte mit der Einsetzung einer solchen Expertengruppe auf ein Modell zurückgegriffen, das, wie bereits angedeutet, bei früheren Vertragsrevisionen schon zum Einsatz gekommen war; eine Besonderheit war, dass dieses Mal nicht die Staats- und Regierungschefs die Auftraggeber („Prinzipale“) waren, sondern die Europäische Kommission.

Als erste von mehreren Initialzündungen für die „Verfassungswende“ (*constitutional turn*) fungierte jedoch die europapolitische Grundsatzrede, die Joschka Fischer als „Privatmann“ am 12. Mai 2000 in Berlin gehalten hat (Göler 2002: 13).³²¹ Fischers Rede hat, ohne dass das in diesem Maße zu erwarten gewesen wäre, ein sehr breites nationales und internationales Echo gefunden, wobei Kritik und Zuspruch gleichermaßen zu vernehmen waren – während die einen vor einem „European Superstate“ warnten, begrüßten andere den „frischen europapolitischen Wind“.³²² Die breite europaweite Berichterstattung im Anschluss an Fischers Rede zeigte, dass eine „europäische“ Öffentlichkeit nicht nur in der Theorie existiert, sondern

³²⁰ „Bericht der Drei Weisen“: Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung; Bericht an die Kommission vom 18. Oktober 1999.

³²¹ Vgl. dazu u.a. Hrbek (2001c, 2003), Joerges/Mény/Weiler (2000), Kohler-Koch (2001c) und Schneider (2001).

³²² Vgl. dazu The Guardian vom 13.05.2000 („Berlin minister’s federal EU vision“), The Times vom 13.05.2000 („German threat to isolate Britain“), The Daily Telegraph vom 13.05.2000 („German call for European Superstate“), Berliner Zeitung vom 15.05.2000 („Überwiegend Kritik an Fischers Europa-Plan“), Le Soir du samedi vom 13.05.2000 („A Berlin, une voix prône une Fédération européenne“), Handelsblatt vom 15.05.2000 („Die Zeit für eine Europadebatte ist gekommen“), Süddeutsche Zeitung vom 15.05.2000 („Frankreich befürwortet Fischers Vorschläge“), Die Welt vom 15.05.2000 („Starkes Echo auf ‚Europa-Visionen‘“), Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.05.2000 („Paris begrüßt Fischers Vorschläge“), Neue Zürcher Zeitung vom 18.05.2000 („Positive Straßburger Urteile über Fischers EU-Initiative“), Rheinischer Merkur vom 18.05.2000 („Endlich: eine Vision“), Die Welt vom 20.05.2000 („Fischers Europa findet viele Freunde“), Frankfurter Rundschau vom 20.05.2000 („Union lobt Fischers Vision“) und Neue Zürcher Zeitung vom 31.05.2000 („Frischer europapolitischer Wind“).

dass sie sich – entgegen weitverbreiteter Überzeugungen – in Ansätzen und in einer spezifischen transnationalen Ausprägung bereits in der Realität beobachten lässt. Dass eine breite öffentliche Resonanz in Deutschland und vor allem im Ausland von Joschka Fischer erwünscht war, zeigt die Tatsache, dass die Rede zwar im Rahmen des an der Humboldt-Universität angesiedelten Graduiertenkollegs „Das Neue Europa“ veranstaltet wurde, mit wenigen Ausnahmen aber keine Professoren und Studierenden zugelassen waren. Die übergroße Mehrzahl der Einladungen ging an Medienvertreter aus dem In- und Ausland.³²³

Im Mittelpunkt der Rede, die Joschka Fischer gut ein halbes Jahr vor dem Europäischen Gipfel in Nizza hielt, standen „die möglichen strategischen Perspektiven der europäischen Integration weit über das nächste Jahrzehnt und über die Regierungskonferenz hinaus“ (Fischer 2001: 42). Als Antwort auf die kurz- und langfristigen Fragen schlug der deutsche Außenminister den „Übergang vom Staatenbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation“ vor (Fischer 2001: 50). Ein Bestandteil dieser Souveränitätsteilung und gleichzeitig ein Modell zum Abbau des europäischen „Demokratie-defizits“ sollte dem Plan zufolge der Umbau des Europäischen Parlaments zu einem echten Zwei-Kammer-System sein, wobei „eine Kammer durch gewählte Abgeordnete besetzt“ werden sollte, die „zugleich Mitglieder der Nationalparlamente“ seien, also ein Doppelmandat bekleiden würden. Für die zweite Kammer nannte Fischer zwei Optionen: entweder ein „Senatsmodell mit direkt gewählten Senatoren der Mitgliedstaaten oder [eine] Staatenkammer analog unseres Bundesrates“ (Fischer 2001: 49). Auch für den Umbau der europäischen Exekutive brachte Fischer zwei Varianten ins Spiel: entweder „Fortentwicklung des Europäischen Rats zu einer europäischen Regierung“ oder „Direktwahl eines Präsidenten mit weitgehenden exekutiven Befugnissen“, wobei auch „verschiedene Zwischenformen“ denkbar seien (Fischer 2001: 50).

Da genauere Ausführungen zum Zusammenhang zwischen einer Direktwahl des Präsidenten der Kommission und den Mehrheitsverhältnissen in beiden Kammern des Parlaments in der Rede fehlten, warf sie in institutioneller wie demokratietheoretischer Perspektive mehr Fragen auf als sie konkrete Lösungsvorschläge anzubieten hatte (Loth 2002: 35). Diese Ambivalenz und Offenheit erklärt aber gleichzeitig auch, warum Fischer trotzdem oder gerade deshalb mit seiner Grundsatzrede den Anstoß für eine europaweite Debatte geben konnte. Ziemlich genau

³²³ Mitteilung an den Verfasser.

vier Wochen nach der Rede wandte sich der französische Außenminister Hubert Védrine in einem offenen Brief in der F.A.Z. vom 13. Juni 2000 an den „lieben Joschka“ (Védrine 2001). Dieser Zeitungsbeitrag war die erste, gewissermaßen „offizielle“ Reaktion aus dem Pariser Außenministerium, die sich sehr detailliert und insgesamt kritisch mit Fischers Europa-Ideen auseinandersetzte (Marhold 2001a). Vor allem die bevorstehende Ratspräsidentschaft der französischen Regierung in der zweiten Jahreshälfte 2000 und die zu erwartenden schwierigen Verhandlungen im Rahmen der kommenden Regierungskonferenz machten es der Pariser Regierung nicht leicht, den Ball aus Berlin und die weitreichenden „Ideen über die langfristige Ausgestaltung Europas“ aufzunehmen. Der französische Außenminister wies deshalb die Vorschläge, die seiner Meinung nach „tief greifende Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten hervorrufen und schüren“ (Védrine 2001: 57) würden, diplomatisch verkläusultet, aber entschieden zurück.

Eine weitere, sehr symbolträchtige Antwort von französischer Seite erfuhren Fischers Vorschläge durch Jacques Chiracs Auftritt und Rede im Berliner Reichstag am 27. Juni 2000. Als der französische Staatspräsident als erster ausländischer Staatsoberhaupt vor dem neuen Bundestag über „Unser Europa“ sprach, hatte die öffentliche Debatte zur Zukunft der EU damit einen ersten Höhepunkt erreicht. Wie Fischer forderte auch Chirac eine „institutionelle Neugründung der EU“; der französische Staatspräsident präsentierte ebenfalls Vorschläge zur Flexibilisierung der Integration und sprach von einer „Pioniergruppe“. Weiter reichende Ideen zur Zukunft der EU und ihrer Finalität machte er jedoch nicht. Chirac schlug jedoch eine Diskussion über neue Verfahren zur Vertragsänderung vor; künftige Reformen könnten durch einen „Ausschuss der Weisen“ oder ein „Gremium nach dem Vorbild des Konvents“ zur Ausarbeitung der Grundrechte-Charta vorbereitet werden. Solche Gremien würden am Ende einen Verfassungstext präsentieren, über den im ersten Schritt die Regierungen und dann im zweiten auch die Bürgerinnen und Bürger der EU-Staaten abstimmen würden. Dieser Text könnte, so Chirac, dann als erste „Europäische Verfassung“ in die Geschichte der Gemeinschaft eingehen (Chirac 2001: 291).

Dass ein führender französischer Politiker den Begriff „Verfassung“ verwendet und damit ein mögliches Ziel, also die „Finalität“ des europäischen Einigungsprozesses beschreibt, das zudem von einem politischen Gremium jenseits der Regierungskonferenz erarbeitet werden sollte, wurde von der Bundesregierung sehr begrüßt und zu Recht als „radikale Wende“ weg

von den traditionellen gaullistischen Europaideen gewertet (Marhold 2001a: 442). Eine genauere Betrachtung der Vorschläge Chiracs lässt aber die Unterschiede zu den deutschen, stärker dem föderalen Leitbild verpflichteten Vorstellungen über die Zukunft Europas sichtbar werden (Schild 2002). Insgesamt hat der französische Staatspräsident mit seiner Rede vor dem Berliner Bundestag deutlich gemacht, dass er trotz der Annäherung an die deutsche Position dem klassischen Leitbild des „Europas der Nationen“ im Kern treu geblieben ist (Volkmann-Schluck 2001: 22).

Auch der nächste Beitrag eines europäischen Spitzenpolitikers zur Zukunft der EU zeigt die nationale Gebundenheit europapolitischer „Verfassungsideen“ (Jachtenfuchs 2002). Anlässlich eines Staatsbesuchs in Polen im Oktober 2000 äußerte sich der britische Premierminister Tony Blair zu „Europas Politische[r] Zukunft“ (Blair 2001). Sein europapolitisches Leitbild zielte dabei in eine Richtung, die – zumindest in der Rhetorik – dem traditionellen britischen Europakurs verpflichtet ist: Ziel der europäischen Reform müsse „a superpower, not a superstate“ sein.³²⁴ Er kritisierte das Nachdenken über „eine perfekte Form europäischer Demokratie“; seiner Ansicht nach müsse aus den „primären Quellen demokratischer Legitimation in Europa“, das heißt den mitgliedstaatlichen Parlamenten und nationalen Regierungen, geschöpft werden. Von einer „abstrakten Diskussion über institutionelle Änderungen“ (Blair 2001: 248) versprach sich der britische Premier wenig; wichtiger seien ganz konkrete und pragmatische Vorschläge für eine „politische Reform“: So müsse etwa der Europäische Rat noch sehr viel stärker als bislang „den politischen Kurs“ bestimmen, indem die Staats- und Regierungschefs eine jährliche „Agenda“ vorlegten, die dann ein „klares legislatives und politisches Programm [darstelle], das den einzelnen Räten ihr Arbeitspensum vorgeben“ (Blair 2001: 249). Die Kommission, deren Präsident dem Europäischen Rat angehört, und ihr Initiativrecht sollten laut Blair jedoch unangetastet bleiben. Auch das System der halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaften müsse in einer erweiterten Union in Richtung von „Präsidentschaftsteams“ oder gewählten Präsidentschaften und Arbeitsgruppen weiterentwickelt werden (Blair 2001: 249). Eine europäische „Verfassung“, wie sie vor allem von deutscher Seite gefordert wird, ist aus Sicht des britischen Premierministers jedoch weder machbar noch wünschenswert (Blair 2001: 250).

³²⁴ Vgl. dazu ausführlich Thym (2001).

5.2 *Der Grundrechte-Konvent, die Regierungskonferenz 2000 und der Beitrag der Kommission zur europäischen Reformdebatte*

Mit den Überlegungen Blairs war eine erste Phase der „neuen Europadebatte“ (Marhold 2001) abgeschlossen. Damit waren die aus Sicht einiger europäischer Regierungen zentralen Probleme benannt und mögliche Lösungswege aufgezeigt, ehe es im Rahmen der Regierungskonferenz an die konkrete Umsetzung ging.

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Köln am 3./4. Juni 1999 wurde beschlossen, im kommenden Jahr eine neue Regierungskonferenz einzuberufen; diese sollte sich mit den „Überbleibseln“ der letzten Regierungskonferenz beschäftigen. Dazu gehörten Fragen, wie groß künftig die Europäische Kommission sein sollte, wie die Stimmen im Rat gewichtet werden und ob in der Zukunft mehr Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit möglich sein sollten.³²⁵ Im Umfeld dieser Entscheidung wurde eine Reihe von weiteren Beschlüssen getroffen und sind Ereignissen zu nennen, die – direkt oder indirekt – den Reformprozess und die Debatten im Umfeld der Regierungskonferenz beeinflussen sollten: Dazu gehörten die Wahlen zum Europäischen Parlament Mitte Juni 1999, die Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere im Oktober 1999, auf der wichtige Beschlüsse zur Etablierung eines Europäischen Rechtsraumes und zur Europäisierung der Migrations- und Asylpolitik getroffen wurden. Fast zeitgleich hatten die „Drei Weisen“ ihren Bericht an die Kommission übergeben; mit diesem Bericht hatte sich die Kommission von Jean-Luc Dehaene, Richard von Weizsäcker und Lord Simon eine Expertise zu den „institutionellen Auswirkungen der Erweiterung“ eingeholt; dieser Bericht sollte dann in die Position der Europäischen Kommission in der Regierungskonferenz einfließen. Wie bereits oben erwähnt, war es eine Besonderheit, dass es dieses Mal die Kommission war – und nicht die Staats- und Regierungschefs –, die sich von einer Expertengruppe haben beraten lassen. Eine mehr als atmosphärische Störung brachten die Androhung und dann die Verhängung von „Sanktionen“ der vierzehn Regierungen gegen die österreichische Bundesregierung Ende Januar bzw. Anfang Februar 2000, als sich Wolfgang Schüssel (ÖVP) mit den Rechtspopulisten um Jörg Haider (FPÖ) zu einer Koalition zusammenschließen sollten. Diese zwischenstaatlichen „Sanktionen“ wurden dann im September 2000 zwar formal aufgehoben, sie haben jedoch beim politisch heiklen

³²⁵ Vgl. zum Folgenden Jopp/Lippert/Schneider (2001), Metz/Möller (2001) und Weidenfeld (2001).

Thema des Verhältnisses zwischen „großen“ und „kleinen“ Mitgliedstaaten europapolitische Nachwehen ausgelöst.

Am 14. Februar 2000 wurde dann die Regierungskonferenz offiziell eröffnet. Zum Auftakt der Gespräche war allen Beobachtern bereits klar, dass der Blick „über Nizza hinaus“ reichen müsse³²⁶ und dass es aber „an gesamteuropäischer Courage“ fehlte.³²⁷ In den Folgemonaten fanden regelmäßige Treffen der Vorbereitungsgruppe statt; Kommission und Parlament legten ihre Positionspapiere zu den institutionellen Fragen vor. In den Sitzungen der Regierungsvertreter wurde schon früh deutlich, dass die genannten Themen ein hohes Konfliktpotential besaßen und es kein Zufall war, dass bei der letzten Regierungskonferenz keine Einigung gefunden werden konnte. Dies erklärt, weshalb mit der Föderationsrede von Joschka Fischer im Mai 2000 ein Forum außerhalb der Regierungskonferenz eröffnet wurde und sich die europapolitischen Reformdebatten mehr und mehr in die Öffentlichkeit verlagerten. Als die portugiesische Ratspräsidentschaft im Juni 2000 ihren Zwischenbericht zur Regierungskonferenz vorlegte, zeichneten sich bei vielen Fragen noch keine Einigung ab, sondern nur mögliche Optionen, etwa bei der Zusammensetzung der Kommission oder der Stimmengewichtung im Rat.³²⁸

Die französische Ratspräsidentschaft, die zum ersten Juli 2000 die Leitungsfunktion übernommen hatte, setzte sich schon in der ersten Sitzung dafür ein, nur die unmittelbar drängendsten institutionellen Fragen, die vor der Erweiterung gelöst sein mussten, zu behandeln, und alle Zukunftsfragen, wie sie Fischer und andere aufgeworfen hatten, zunächst auf Eis zu legen.³²⁹ Das Thema „differenzierte Integration“ spielte in den Gesprächen in den folgenden Wochen eine immer wichtigere Rolle. Kurz vor dem Gipfelauftakt legten die deutsche und italienische Regierung eine gemeinsame Initiative vor, in der sie für die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz im Jahr 2004 plädierten; in dieser sollten u.a. die Themen Kompetenzverteilung, Status der Grundrechtecharta und Vereinfachung der Verträge behandelt werden. Die Regierungen aus Berlin und Rom forderten, dass in einer Erklärung zum neuen

³²⁶ Michael Stabenow: „Der Blick reicht über Nizza hinaus“, in: F.A.Z., 14.02.2000, S. 8.

³²⁷ Klaus-Dieter Frankenberger: „Scheu vor dem Sprung“, in: F.A.Z., 18.02.2000, S. 12.

³²⁸ CONFERENCE OF THE REPRESENTATIVES OF THE GOVERNMENTS OF THE MEMBER STATES, PRESIDENCY NOTE: CIG 2000, Weightings of the votes, Brussels, 24 May 2000 (26.05), CONFER 4745/00.

³²⁹ CONFER 4755/00.

Vertrag – wie dann tatsächlich geschehen – diese Themen auf die „To do“-Liste der EU gesetzt würden.

Vom 7. bis 11. Dezember 2000 versammelten sich die Staats- und Regierungschef in Nizza zum Abschlussgipfel der Regierungskonferenz; dies sollten die bislang schwierigsten und langwierigsten Gipfelverhandlungen werden. Im Zentrum dieser Regierungskonferenz standen immer noch die institutionellen Reformen, die als notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Erweiterung der EU angesehen wurden. Der zum Teil heftige, auch öffentlich ausgetragene Streit – vor allem zwischen der Pariser und der Berliner Regierung und innerhalb der „kleineren“ Länder – über die Stimmengewichtung im Rat und der am Ende gefundene Kompromiss zeigten, dass es hier sowohl um symbolische Politik als auch um „Statusfragen zwischen ähnlich großen und einflussreichen Staaten“ (Giering 2001: 74) ging. Dies führte zu einem „konfliktgeladenen Nullsummenspiel“ (Wallace 2001: 127) zwischen den Regierungen, was die Verhandlungen der Regierungskonferenz beinahe zum Scheitern gebracht hätten. Am Ende konnte schließlich mit Mühe ein Kompromisspaket geschnürt werden; das Ergebnis war ein ausgeklügeltes und komplexes System der Stimmengewichtung und des Abstimmungsverfahrens im Rat.³³⁰

Da die Ergebnisse des Gipfels im Dezember 2000 die Europäische Union nicht wie erwartet für die Erweiterung „fit“ gemacht hatten, war es keine Überraschung, dass in Nizza mit der „Erklärung (Nr. 23) zur Zukunft der Union“ – wie schon im Vorfeld von der deutschen und italienischen Regierung angeregt – schon das Skript geschrieben wurde für die Fortsetzung der Reform.³³¹ Mit Nizza war also wieder eine „weitere Etappe im europäischen Integrationsprozess“ (Hrbek 2001c) erreicht worden. Ein neuer Begriff prägte von nun an die europäische Reformdebatte – die „Post-Nizza“-Agenda. Auf dieser Agenda, die in der Zukunftserklärung im Vertrag von Nizza niedergeschrieben wurde und in der altbekannte Fragen der inzwischen zehn Jahre andauernden Reformdebatte wieder auftauchten, standen „unter anderem“ – das bedeutete, dass eine Erweiterung der Agenda möglich war – folgende Aspekte: (1) „die Frage, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten geschaffen und ihre Einhaltung

³³⁰ Zu den Ergebnissen der Nizza-Regierungskonferenz vgl. Giering (2001), Jopp/Lippert/Schneider (2001), Maurer (2001), Müller-Brandeck-Bocquet (2001), Neunreither (2001), Weidenfeld (2001) und Wessels (2001c, 2001d).

³³¹ Vgl. dazu ausführlich Große Hüttmann/Knodt (2002) und Hrbek/Große Hüttmann (2002).

überwacht werden“ kann; (2) „der Status der in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte“; (3) „eine Vereinfachung der Verträge mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu machen, ohne sie inhaltlich zu ändern“ und (4) „die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas“. Im Unterschied zu Amsterdam hatten die Staats- und Regierungschefs in Nizza nun wieder ein klares Zieldatum für die kommende Regierungskonferenz gesetzt und auf das „bewährte“ Verfahren, strittige Themen zu vertagen, zurückgegriffen (Smith 2002: 204-206).³³²

Schon im Vorfeld der Gipfelkonferenz in Nizza wurden Stimmen laut, die sich dafür stark machten, künftige Änderungen des Primärrechts nicht exklusiv den Mitgliedstaaten, also den sprichwörtlichen „Herren der Verträge“, zu überlassen. Da diese Zweifel weit verbreitet waren, war eine „kopernikanische Wende“ (...) in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaften“ (Hummer 2001: 328) möglich geworden. Vor allem das Europäische Parlament und einzelne mitgliedstaatliche Parlamente, wie etwa der Deutsche Bundestag und die französische Nationalversammlung, sahen angesichts der negativen Erfahrungen in Nizza mit dem alten Modell der Vertragsänderung die Chance und Notwendigkeit, die ausgetretenen Pfade zu verlassen und künftige Reformen im Rahmen eines „Konvents“, der sich bei der Erarbeitung der Grundrechte-Charta bewährt hatte, vorbereiten zu lassen. Damit sollte das Monopol der Regierungen abgeschafft werden.³³³ Damit war – so schien es – eine „critical juncture“, also ein entscheidender Augenblick im Integrationsprozess gekommen.

Der Vorsitzende des Europa-Ausschusses des Bundestages, Friedbert Pflüger, erhob sogar den Anspruch, dass es die Wende in Richtung eines Verfassungskonvents „ohne uns nicht gegeben“ hätte.³³⁴ Diese „Europäische Revolution“³³⁵, von der auch Außenminister Joschka Fischer gesprochen hatte, war – wie bereits erwähnt – aber nur möglich geworden, weil der Konvent zur Erarbeitung der Grundrechte nach allgemeiner Überzeugung sehr erfolgreich gearbeitet und gezeigt hatte, dass es Alternativen zur Gestaltung europäischer Verfassungsprozesse gibt (Hummer 2002a; Meyer 2003). Parallel zur beinahe gescheiterten Regierungskonferenz 2000 verliefen die Diskussionen im Grundrechte-Konvent, der unter der Leitung

³³² Eine ausführliche Kommentierung der Ergebnisse der Regierungskonferenz von Nizza findet sich in dem Sonderheft „integration“, H. 2/2001.

³³³ Agence Europe, Nr. 7819, 13.10.2000, S. 4.

³³⁴ Der Spiegel, Nr. 7/2002, S. 136.

³³⁵ Der Spiegel, Nr. 7/2002, S. 136.

des ehemaligen Bundespräsidenten Herzog tagte, geräuschlos und sehr sachorientiert (Bernsdorff/Borowsky 2002; Bossi 2001). Die geringe Beachtung, die diesem Konvent vonseiten der Öffentlichkeit geschenkt wurde, steht im Gegensatz zu dem Maß an „Konstitutionalisierung“ und „Staatswerdung“, das mit der Ausarbeitung einer Charta europäischer Grundrechte verbunden ist. Das auf dem Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 beschlossene und auf der Tagung in Tampere im Oktober 1999 im Detail beschlossene Verfahren zur Erarbeitung der Europäischen Grundrechte-Charta, die die „überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar verankern“³³⁶ sollte, war ein Bruch mit den traditionellen Verfahren und Routinen: Das neue Prozedere läutete einen „grundlegenden Paradigmenwechsel“ (Hummer 2002a: 11) ein. Der Europäische Rat hatte die Erarbeitung eines europäischen Verfassungstextes in die Hände eines Gremiums gelegt, in dem nicht die europäischen Regierungen und ihre Verwaltungsapparate die Debatten und den Prozess bestimmten; es waren Abgeordnete aus den Mitgliedstaaten und aus dem Europäischen Parlament, die das Heft des Handelns in Händen hielten, weil sie in der Mehrheit waren. Das heißt, dass die Debatten um zentrale verfassungsmäßige Fragen wie die nach Inhalt und Bedeutung von Grundrechten in der EU in einem gänzlich anderen *Setting* stattfanden. Neben den 15 Beauftragten der Staats- und Regierungschefs waren 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments, je zwei Vertreter aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten und ein Vertreter der Europäischen Kommission im Konvent versammelt, d.h. drei Viertel der Mitglieder in diesem Gremium waren europäisch oder nationalstaatlich legitimierte Abgeordnete, die sich sehr viel unmittelbarer ihren Wählerinnen und Wählern verantwortlich fühlten und die es als Abgeordnete gewohnt waren, im parlamentarischen Verfahren öffentlich um Mehrheiten für ihre Positionen zu werben. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Konventsarbeit erstmals systematisch der Versuch unternommen, Vertreter der Zivilgesellschaft, von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowie politische Parteien und Verbände sowie auch „normale“ Bürgerinnen und Bürger mit Hilfe moderner Kommunikationstechniken (Internet) direkt in die Debatte einzubeziehen.

Parallel zu den Vorbereitungen zur Arbeit des Konventes lief die regierungsamtliche Reformdebatte weiter. Der nächste Vorschlag aus der Reihe der europäischen Regierungen und der erste in der „Post-Nizza“-Phase kam vom deutschen Bundeskanzler Gerhard Schröder. Die Ideen wurden in Form eines europapolitischen Leitantrags „Verantwortung für Europa“ für

³³⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom-3.-4. Juni 1999, Köln.

den SPD-Parteitag, der im April 2001 an die Öffentlichkeit lanciert wurde (Schröder 2001), präsentiert. Vor allem das Kapitel 9 („Aufgaben klar zuweisen“) und das Kapitel 10 („Die Zukunft Europas demokratisch gestalten“) sind für unsere Fragestellung von Interesse. Das SPD-Papier kritisierte in Kapitel 9 mangelnde Transparenz und fehlende Klarheit der Aufgabenteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten. Gefordert wurde deshalb „eine klare Aufgabenteilung“, damit „die politische Verantwortung der europäischen Ebene und der Mitgliedstaaten in nachvollziehbarer Weise abgegrenzt“ werde. Verlangt wurden auch eine „weitere Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments mittels Ausweitung der Mitentscheidung und volle Budgethoheit“ sowie der „Ausbau des Rates zu einer europäischen Staatenkammer“ (Schröder 2002: 282). In Kapitel 10 des Leitantes wurden Vorschläge formuliert, die sich dann mit den Themen Demokratisierung und Konstitutionalisierung der Europäischen Union befassen: Vorgeschlagen wurde, die Grundrechte-Charta in die Verträge zu integrieren; zudem ein „europäisches System der Gewaltenteilung zwischen EP, Rat und Kommission“, das den „Grundsätzen von demokratischer Legitimität, Effizienz und Transparenz“ folgen sollte (Schröder 2002: 283). Darüber hinaus wurde eine „Renationalisierung“ einzelner Politikbereiche gefordert, wie etwa der Agrar-, Struktur- und Regionalpolitik sowie die Abschaffung der Kofinanzierung. Im Vergleich zu den bisherigen Reformvorschlägen wurde das SPD-Papier als „radikalste Form der ‚Konstitutionalisierung‘ der Union“ wahrgenommen (Hummer 2002b: 401).

Wenige Wochen nach der Veröffentlichung des Leitantes brachte sich schließlich auch der französische Regierungschef Jospin mit einem eigenen Beitrag in den europäischen „Ideenwettbewerb“ ein. Diese Rede war lange erwartet worden und durfte auf entsprechendes Interesse zählen. Am 28. Mai 2001 trug Lionel Jospin seine Vorstellungen zur „Zukunft des erweiterten Europas“ der Öffentlichkeit vor (Jospin 2002). Europa sei, so Jospin, ein besonderes „Gesellschaftsprojekt“ und ein eigenes „Gesellschaftsmodell“, die es in Zeiten der Globalisierung zu bewahren gelte. Deutlich wurde dabei auch die – vor allem in Richtung des deutschen Nachbarn gerichtete – Kritik an einer Reformdebatte, die sich primär mit institutionellen und verfassungspolitischen Fragen beschäftigte. Da solche Modelle und Vorschläge jedoch auf die Zustimmung aller EU-Staaten angewiesen seien, dürfe man „keine institutionelle Architektur oder Formel vorschlagen, ohne zuvor über den politischen Sinn, den man Europa zu verleihen [wünsche], nachgedacht zu haben“ (Jospin 2002: 294).

Zum Ende seiner Rede sprach Jospin dann noch ein Thema an, das in den anderen Vorschlägen bislang gar nicht erwähnt worden war – die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit und die Errichtung eines „wirklichen politischen Raum(es)“ in Europa (Jospin 2002: 297). Auch zum institutionellen System der EU machte der französische Regierungschef einige Vorschläge, die detaillierter waren als die meist eher vagen Anregungen seiner Vorredner. Das Gleichgewicht zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament sei prinzipiell zu bewahren, dennoch seien Änderungen nötig. Die Autorität und Legitimation der Kommission solle dadurch gestärkt werden, dass der Kommissionspräsident aus den Reihen der politischen Strömung komme, die in den Wahlen zum Europäischem Parlament die Mehrheit gewonnen habe. Das EP als „Ausdruck des Willens der Völker“ könne damit seine Rolle als Institution, der die Kommission „Rede und Antwort zu stehen“ habe und die ihr auch das Misstrauen aussprechen könne, besser wahrnehmen. Der Europäische Rat sollte künftig das Recht bekommen, das Europäische Parlament „auf Vorschlag der Kommission oder der Mitgliedstaaten“ aufzulösen, denn dies sei das „Kennzeichen der meisten großen repräsentativen Demokratien“ (Jospin 2002: 298).

Die Analyse einer Auswahl der wichtigsten Reformvorschläge hat gezeigt, wie sehr traditionelle, in den verschiedenen Mitgliedstaaten historisch verankerte Leitbilder und „Verfassungsideen“ (Jachtenfuchs 2002) die Debatte über die Zukunft der EU geprägt und aber auch verengt haben. Die Vorschläge von britischer, französischer wie von deutscher Seite bleiben in der Regel dem eigenen Verfassungs- und Politikverständnis verhaftet. So konnte es nicht überraschen, dass in dem Moment, als die Überlegungen Fischers, Chiracs und Blairs im Rahmen der Regierungskonferenz in praktische Reformen umgesetzt werden sollten, die Probe aufs Exempel gekommen war. Denn nun galt es, die zum Teil vagen Ideen und unausgeformten Vorschläge aus dem lose verkoppelten europäischen Reformdiskurs im Rahmen der Regierungskonferenz in ganz konkrete institutionelle Kompromisse zu übersetzen und mehrheitsfähig zu machen (vgl. Hummer 2001; Smith 2002: 173-206).

In dieser neueren Europadebatte haben sich jedoch nicht nur führende Repräsentanten der europäischen Regierungen zu Wort gemeldet, sondern auch die Europäische Kommission. Mit ihrem Weißbuch zu Fragen des „Europäischen Regierens“ präsentierte sie einen Vor-

schlag, der die Brüsseler Praxis und die Reformdebatte nachhaltig prägen sollte.³³⁷ Mit dem Weißbuch brachte die Kommission im Juli 2001 ihre eigenen Vorschläge in den europäischen „Ideenwettbewerb“ ein.³³⁸ Dem Papier vorausgegangen war ein breit angelegter Konsultationsprozess, in den Vertreter aus der Wissenschaft wie auch Repräsentanten aus den Mitgliedstaaten eingebunden waren.

Zum Jahresbeginn 2000 machte die neue Prodi-Kommission die Reform europäischen Regierens zu einem ihrer strategischen Ziele und forcierte die Vorarbeiten zum Weißbuch. Auch wenn nur ein Teil der mitunter sehr innovativen Vorschläge – vor allem aus pragmatischen Gründen – in die Endfassung des Weißbuches eingeflossen ist, unterscheiden sich die Pläne der Kommission in vielen Bereichen doch grundlegend von dem, was zuvor auf Regierungsebene diskutiert worden ist. Das Besondere war, dass die Kommission – zum ersten Mal überhaupt – sich mit Fragen des „Regierens“, der Transparenz und der Partizipation so ausführlich und systematisch beschäftigt hatte. Das Weißbuch war die Antwort der Kommission auf die „Maastricht-Krise“. Auf der Basis der bestehenden Verträge präsentierte die Kommission ein Modell, mit dem sie die Akzeptanz europäischer Politik wieder herstellen wollte. Auf einer wissenschaftlichen Konferenz in Berlin hat Jérôme Vignon, ein Vertreter der Kommission und Leiter der „Forward Studies Unit“, im Oktober 2001 erläutert, dass die Brüsseler Behörde theoretisch und konzeptionell stark geprägt war von Habermas’ Ideen der deliberativen Demokratie. Im internen Abstimmungsprozess der Kommission blieb am Ende zwar nicht mehr viel übrig von der reinen deliberativen Lehre, es ist bemerkenswert, dass sich die Europäische Kommission hier dezidiert mit einem bestimmten Theorie- und Demokratiekonzept auseinandergesetzt hat (vgl. Große Hüttmann 2002c).

Die Kommission schlug in ihrem Weißbuch eine Öffnung der Brüsseler Entscheidungsprozesse vor; das erklärte Ziel war es, dadurch „mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik“ einzubinden. Darüber hinaus plädierte die

³³⁷ Europäische Kommission, Europäisches Regieren – Ein Weißbuch, Brüssel, den 25.7.2001, KOM(2001) 428 endgültig.

³³⁸ Mit dem Begriff „Governance“ greift die Kommission Begriffe und Modelle des Managerialismus auf, die im Zuge des New Public Management Einzug in die öffentliche Verwaltung gefunden haben. Auch in der politik- und rechtswissenschaftlichen EU-Forschung wird seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die EU und ihre Politik unter dem Begriff „Governance“ diskutiert; vgl. Kohler-Koch/Eising (1999) und Jachtenfuchs (2001a). Das Wort stammt aus dem Griechischen „kybernân“ (*steuern*) und fand über das Lateinische „gubernare“ Einzug in die modernen europäischen Sprachen; das Bild vom „Steuermann“ und von „Staatschiff“ sind Reminiszenzen an diesen etymologischen Hintergrund.

Kommission für „eine größere Verantwortung und Rechenschaftspflicht aller Beteiligten“.³³⁹ Der für die Reformvorschläge zentrale Begriff *Governance* steht dabei für „die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, und zwar insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz“.³⁴⁰

Im Kern ging es der Kommission in ihrem Weißbuch, wie sie mehrfach betont, darum, eine Erneuerung und „Neubelebung“³⁴¹ der klassischen Gemeinschaftsmethode zu erreichen. Die Gemeinschaftsmethode, auch „Methode Monnet“ bekannt, ist im Verständnis der Kommission das bewährte Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Kommission, Rat und Parlament und ist ihr zufolge der „Garant der Vielfalt und Wirksamkeit der Union“. Diese Prinzipien erlaubten es, einen „Ausgleich verschiedenster Interessen herbeizuführen, indem man sie zwei Filter passieren“ lasse: „den des Allgemeininteresses auf Ebene der Kommission und den der demokratischen – europäischen und nationalen – Vertretung auf Ebene des Europäischen Parlaments und des Rates, die zusammen die Legislative der Union“³⁴² bildeten. Die Rückkehr zur alten Gemeinschaftsmethode sollte nach den Vorstellungen der Kommission durch eine verstärkte „Konsultations- und Dialogkultur“, die Einrichtung von „Partnerschaften“ sowie durch neue Formen der politischen Steuerung wie „Koregulierung“ und „offene Koordinierungsmethode“ möglich werden. Das Weißbuch stieß zum Teil auf heftige Kritik: Die Kommission folge einem technokratischen Leitbild, sie ignoriere zentrale nationalstaatliche Akteure und deshalb sei das Weißbuch ein „missglückter Aufbruch zu neuen Ufern“ (Joerges 2002).³⁴³ Viele der Kommissions-Vorschläge sollten in der Folge für die praktische Politik in Brüssel prägend werden, der aktuelle und dichte europäische Reformkalender und die drängenden Fragen nach einer Vertragsänderung ließen das Weißbuch zunächst als obsolet erscheinen.

Der Überblick über die unterschiedlichen Initiativen und Ansätze zur Reform der Europäischen Union im Vorfeld und Umfeld der Regierungskonferenz von Nizza hat gezeigt, dass Anfang und Ende einer solchen Konferenz kaum zu terminieren sind – abgesehen vom

³³⁹ Europäische Kommission, *Europäisches Regieren*, 3 und 4.

³⁴⁰ Europäische Kommission, *Europäisches Regieren*, 10.

³⁴¹ Europäische Kommission, *Europäisches Regieren*, 38 und 44.

³⁴² Europäische Kommission, *Europäisches Regieren*, 11.

³⁴³ Vgl. dazu auch u.a. Höreth (2001) und Scharpf (2002).

„offiziellen“ Auftakt und dem Abschluss im Rahmen von EU-Gipfeln mit den traditionellen „Familienfotos“. Darüber hinaus ist deutlich geworden, dass Probleme und Lösungsvorschläge außerhalb und innerhalb von Organisationen diskutiert werden. In dieser frühen Phase des *Agenda-setting* werden Themen und Lösungsvorschläge eingebracht, die zum Teil deutlich über die ursprüngliche Tagesordnung hinausgehen (vgl. Kapitel 2).

5.3 Der Gipfel von Laeken – Einführung des Konvents und Start in die „offizielle“ Verfassungsdebatte

Mit der „Erklärung von Laeken“, auf die sich die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2001 geeinigt haben, wurde trotz des anfänglichen Widerstandes der Weg frei für ein neues und innovatives Verfahren der europäischen Verfassungspolitik. Nach politischem Druck von verschiedenen Seiten und aufgrund der geschickten Verhandlungsführung der belgischen Ratspräsidentschaft hatten sich die Regierungen – vor allem aufgrund der katastrophalen Erfahrungen beim Gipfel von Nizza – *nolens volens* darauf eingelassen, die kommende, für das Jahr 2004 anberaumte Regierungskonferenz durch einen „Konvent“ vorbereiten zu lassen.³⁴⁴ Unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d’Estaing und den Vizepräsidenten Jean-Luc Dehaene und Giuliano Amato saßen je ein Vertreter der nationalen Regierungen, je zwei Mitglieder aus den mitgliedstaatlichen Parlamenten, 16 Mitglieder aus dem Europäischen Parlament und zwei Mitglieder der Europäischen Kommission im Konvent; die 13 Kandidaten-Staaten (inklusive der Türkei) waren ebenfalls vertreten, sie hatten jedoch kein Recht, Einigungen im Konvent zu blockieren. Als Beobachter waren zudem Vertreter des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und der Europäische Ombudsmann dabei. Auf Einladung des Konvents durften darüber hinaus die Präsidenten des Europäischen Gerichtshofes, des Rechnungshofes sowie der Europäischen Zentralbank Stellungnahmen vor dem Konvent abgeben.³⁴⁵

Jean-Luc Dehaene, der Vizepräsident des Konvents und ehemalige belgische Ministerpräsident, machte in einem Interview deutlich, mit welchem Selbstverständnis und Selbstbewusstsein der Konvent seine Arbeit aufgenommen hat. Das Ziel war von Anfang an, eine – in Nizza gescheiterte – umfassende Reform der EU im Vorfeld der Osterweiterung zu erreichen. Die Mehrheit der Parlamentarier und ihre mutmaßliche Unabhängigkeit von „ihren“ Regierungen

³⁴⁴ Vgl. dazu ausführlich Hummer (2002).

³⁴⁵ Vgl. Deubner/Maurer (2002), Göler (2002), Hummer (2002) und Wessels (2002c).

seien, so Dehaene, die Voraussetzung dafür, dass der Konvent die in ihn gesteckten Erwartungen erfüllen kann.

„Die parlamentarische Seite hat eindeutig ein großes Gewicht, auch wenn es wohl keine förmlichen Abstimmungen im Konvent geben wird. Wir sind keine Marionetten. [...] In Europa musste man bisher immer schrittweise eines nach dem anderen machen. Jetzt aber muss man mehr als einen kleinen Schritt tun. Der Vertrag von Nizza hat die EU nicht wirklich erweiterungsfähig gemacht, sie würde mit 20 oder gar 27 Mitgliedstaaten nicht mehr funktionieren. In Nizza hat man, wie bei früheren Erweiterungen auch, die Verträge nur quantitativ angepasst. Das reicht nicht mehr.“³⁴⁶

Der Konvent hatte den Auftrag, die Europäische Union „demokratischer, transparenter und effizienter“³⁴⁷ zu gestalten. Damit war das klassische Verfahren der Reform durch Regierungskonferenzen, wie sie bei den Vertragsänderungen in Maastricht, Amsterdam und Nizza genutzt wurden, nicht abgeschafft, aber doch in ihrer Bedeutung relativiert worden. So haben einige Beobachter zu Recht von einem „radical break with the tradition of EU treaty making“³⁴⁸ gesprochen oder, wie der deutsche Außenminister Joschka Fischer, gar eine „europäische Revolution“ kommen sehen.³⁴⁹

Die auf dem Gipfel von Laeken beschlossene Einsetzung eines Konvents schlug den Bogen zur in Nizza verabschiedeten „Erklärung zur Zukunft Europas“. Die seit der Föderationsrede von Joschka Fischer laufende europaweite Reformdebatte sollte sich von nun an auf dieses Forum konzentrieren und dadurch kanalisiert werden – damit wurde ein Pfad eingeschlagen, der bereits bei der Erarbeitung der Grundrechte-Charta erfolgreich erprobt worden ist (Deloche-Gaudez 2001). Wenn der Konvent zur Erarbeitung der Grundrechte-Charta – der ja ein klar umrissenes Thema und eine beschränkte Agenda abzuarbeiten hatte – als „konzeptueller Wandel von ungeheurer Tragweite“ (Hummer 2002a: 42) beschrieben wurde, musste diese Einschätzung erst recht für den „zweiten“ Konvent gelten, der mit seinem umfassenden Themenkatalog noch sehr viel ambitionierter angelegt war.

³⁴⁶ Der Spiegel, Nr. 7/2002, S. 136-137.

³⁴⁷ Erklärung von Laeken, S. 3.

³⁴⁸ House of Lords, Select Committee on the European Union: The Convention on the Future of Europe; Session 2001-02, 30th Report, HL Paper 163, London, 23 July 2002, para 2.

³⁴⁹ Der Spiegel, Nr. 7/2002, S. 136.

In der europäischen Reform- und Verfassungsdebatte wurde damit an der Jahreswende 2001/2002 ein Verfahren genutzt, das der Diskussion einen zusätzlichen Schub geben sollte und das der Reformdebatte ein Zentrum gab, auf das sich von nun an alle politischen und gesellschaftlichen Akteure, die sich in den Verfassungsdiskurs einbringen wollten, zu einer – im neofunktionalistischen Sinne – „Neuausrichtung“ auf dieses Zentrum zwangen.

Zum ersten Mal überhaupt war mit der Erklärung des Gipfels von Laeken in einem offiziellen Dokument des Europäischen Rates der Begriff „Verfassung“ als mögliches Ziel der Integration *expressis verbis* erwähnt worden.³⁵⁰ Die Erklärung war aber auch in anderer Hinsicht ein ungewöhnliches Dokument: Insgesamt wurden in dem Papier mehr als 60 Fragen und Themen angesprochen, die „ohne Tabus“, so der belgische Premier Verhofstadt, im Rahmen des Konvents diskutiert werden sollten.³⁵¹ Dem Konvent wurde damit von den Staats- und Regierungschefs die Federführung im Reformdiskurs übertragen, die „Herren der Verträge“ hatten ihm eine „Lizenz zum Nachdenken“³⁵² ausgestellt, die weit über das hinausging, was in früheren Reflexionsgruppen oder Expertenrunden „denkbar“ war. Die Erklärung von Laeken war die Grundlage für ein „in der Geschichte des europäischen Einigungsprozesses bislang einmalige(s) Brainstorming“ (Kirt 2002: 10).³⁵³

Ein Teil der Erklärung setzte sich mit Fragen auseinander, wie „Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union“ zu erreichen sei.³⁵⁴ Vor allem der Abschnitt zu diesen Fragen zeigte, dass die Laeken-Erklärung das Ergebnis einer von der belgischen Ratspräsidentschaft durchgeführten Abfrage in den Hauptstädten der EU-Staaten war. Das Verfahren erinnerte insofern an die Sammlung von Ideen und Vorschlägen in den Mitgliedstaaten, die Leo Tindemans dereinst gewählt hatte. Die Folge dieses Verfahrens war freilich, dass der Katalog von Laeken als „unsystematisch und ohne direkten Bezug aufeinander“ (Maurer 2002b: 2) erschien. Viele der Vorschläge, die seit dem Frühjahr 2000 diskutiert worden sind, tauchten hier in Frageform und als Optionen wieder auf. Die Staats- und Regierungschefs hatten mit der „Erklärung von Laeken“ die Themen der Reformagenda also nicht

³⁵⁰ Erklärung von Laeken, S. 5f.

³⁵¹ Neue Zürcher Zeitung, 23.02.2002, S. 22.

³⁵² Frankfurter Rundschau, 17.12.2001, S. 2.

³⁵³ Obwohl der Fragenkatalog in der Erklärung von Laeken sehr umfassend war, ist interessant zu sehen, dass das – traditionell strittige – Thema der Finanzverfassung der EU nicht aufgenommen wurde (vgl. Wessels 2002c: 87).

³⁵⁴ Erklärung von Laeken, S. 5f.

reduziert, sondern es dem Konvent überlassen, aus dem großen Pool an Ideen und Vorschlägen diejenigen auszuwählen, die nach Ansicht des Konvents als besonders relevant galten. Auch in dieser Hinsicht unterschied sich das Gremium von früheren, die Regierungskonferenzen vorbereitenden Ausschüssen wie dem Delors-Komitee oder dem Dooge-Ausschuss; denn diese hatten im Vergleich zum Konvent eine klar abgesteckte Aufgabe. Die Laeken-Erklärung zeigte eine große Bandbreite von Alternativen und unterschiedlichen institutionellen Lösungen, die dem Konvent zur Prüfung überlassen wurden: „Einige Fragen greifen eher EU-skeptische Positionen auf, die auf einen Abbau bisheriger EG-Instrumente zielen, andere öffnen das Tor für stärker föderalistische Überlegungen“ (Wessels 2002c: 87). Um nur einige Beispiele für die Fragen nennen, die den Mitgliedern des Konvents aufgetragen wurden, will ich diese kurz zitieren: „Wie lässt sich die Autorität und die Effizienz der Europäischen Kommission stärken? Wie soll der Präsident der Kommission bestimmt werden: vom Europäischen Rat, vom Europäischen Parlament oder – im Wege direkter Wahlen – vom Bürger?“³⁵⁵ Eine weitere Frage, die auch schon in der Zukunftserklärung von Nizza aufgeworfen wurde, war die nach der „Rolle der nationalen Parlamente“. Auch hier wird der bunte Strauß an Möglichkeiten, die in anderen Zusammenhängen unter den Stichworten „Dritte Kammer“ und „Subsidiaritätsausschuss“ schon seit Jahren diskutiert wurden, wieder aufgegriffen.³⁵⁶

Unter der Überschrift „Der Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger“ greift die Laeken-Erklärung auch Fragen zur Vereinfachung der bestehenden Verträge auf, dann auch die nach der Unterscheidung zwischen Union und Gemeinschaften, die Säulenkonstruktion wie auch die Neuordnung und Zweiteilung der Verträge, die Ratifikation einer neuen Verfassungsstruktur und auch die Charta der Grundrechte. Und schließlich wurde – als mögliche „Krönung“ – in der Erklärung vom Dezember 2001 die Frage aufgeworfen, ob die „Vereinfachung und Neuordnung im Laufe der Zeit nicht dazu führen könnte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen“ werde.³⁵⁷

Im Vorfeld des Gipfels von Laeken wurde bei Beratungen im Kreis der EU-Außenminister deutlich, dass Staaten wie etwa Spanien, Portugal, Dänemark, Großbritannien, Irland und Frankreich, den ambitionierten Ansatz der belgischen Ratspräsidentschaft, dem Konvent ein

³⁵⁵ Erklärung von Laeken, S. 5.

³⁵⁶ Erklärung von Laeken, S. 5; vgl. dazu auch die Zusammenstellung der ersten im Konvent eingebrachten Vorschläge bei Maurer (2002b).

³⁵⁷ Erklärung von Laeken, S. 6.

umfassendes Mandat zu erteilen, so nicht unterstützen würden.³⁵⁸ Vor allem Vertreter der britischen Regierung machten sich im Vorfeld des Gipfels dafür stark, zwischen dem Ende der Arbeiten des Konvents und dem Beginn der Regierungskonferenz eine „angemessene Denkpause“ einzulegen.³⁵⁹ Dass sich die „Herren der Verträge“ des Risikos, das sie mit dem Konvents-Verfahren eingehen, offensichtlich bewusst waren, wird bei genauer Lektüre des erteilten Mandats in der „Erklärung von Laeken“ deutlich. Der Teil, der die Arbeitsmethode und das Mandat des Konvents beschrieb, liest sich als Zugeständnis an die Befürworter ehrgeiziger Reformern bzw. auch als Konzession an die Gegner weitreichender institutioneller Reformen.

Das Mandat des Konvents, das den kaum überbrückbaren Positionen und Vorstellungen über eine Reform gerecht zu werden versuchte, lautete so: Die Aufgabe des neuen Gremiums sei die „möglichst umfassende und möglichst transparente Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz“. Der Konvent solle auf der Grundlage der Erklärung von Laeken „die wesentlichen Fragen (...) prüfen (...), und sich um verschiedene mögliche Antworten (...) bemühen“ (Erklärung von Laeken 2001: 6). Dieser sehr allgemein gehaltene Auftrag ließ dem Konvent einerseits den notwendigen politischen Spielraum, indem es ihm überlassen blieb, welche der mehr als 60 Fragen er aus der Laeken-Erklärung aufgreifen und als die „wesentlichen“ ansehen würde. Andererseits wurde im Mandat aber auch deutlich, dass die Staats- und Regierungschefs die erteilte „Lizenz zum Nachdenken“³⁶⁰ auch Grenzen haben würde. Denn der Konvent sollte explizit nicht losgelöst von nationalen Interessen, Präferenzen und Diskursen debattieren, sondern laut Mandat die „Ergebnisse der öffentlichen Debatte“ in den Mitgliedstaaten auswerten und diese berücksichtigen. Darüber hinaus wurde der Präsident des Konvents aufgefordert, den Europäischen Rat regelmäßig „über den Stand der Arbeiten des Konvents auf dem Laufenden“ zu halten, um auf diesem Wege die „Reaktion der Staats- und Regierungschefs einzuholen“. Und schließlich ließ die Erklärung von Laeken offen, was mit den Ergebnissen am Ende der Beratungen geschehen sollte – eine Verpflichtung, die Früchte der Debatten im Konvent und mögliche Entwürfe für eine Vertragsänderung eins zu eins von der nachfolgenden Regierungskonferenz übernehmen zu lassen, wurde wohlweislich nicht abgegeben. Betont wurde vielmehr, dass die „Herren der Verträge“ am Ende das letzte Wort

³⁵⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.11.2001.

³⁵⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.11.2001 und 19.11.2001.

³⁶⁰ Frankfurter Rundschau, 17.12.2001.

haben sollten; gleichwohl war offensichtlich, dass sie ihr Monopol über das *Agenda-setting* in Reformprozessen verloren haben:

„[Der Konvent] erstellt ein Abschlußdokument, das entweder verschiedene Optionen mit der Angabe, inwieweit diese Optionen im Konvent Unterstützung gefunden haben, oder – im Falle eines Konsenses – Empfehlungen enthalten kann. Zusammen mit den Ergebnissen der Debatten in den einzelnen Staaten über die Zukunft der Union dient das Abschlussdokument als Ausgangspunkt für die Arbeiten der künftigen Regierungskonferenz, die die endgültigen Beschlüsse fasst“.³⁶¹

Die Selbstverpflichtung, die Transparenz, Bürgernähe und Öffnung der Reformdiskussionen zu erhöhen, steigerte den Druck, eine direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an dieser Debatte zu ermöglichen. Ein „Forum“ sollte allen Organisationen offen stehen, die die „Zivilgesellschaft“ repräsentieren. Dazu zählte die Laeken-Erklärung exemplarisch Sozialpartner, Wirtschaftskreise, Nichtregierungsorganisationen und auch Hochschulen. Dieses Forum sollte als „strukturiertes Netz von Organisationen“ angelegt sein, das über die Arbeit des Konvents unterrichtet werden sollte; ihre Beiträge sollten auch in die Debatte einfließen und sie sollten darüber hinaus „zu besonderen Themen gehört oder konsultiert werden“.³⁶²

Kurz vor dem Gipfel machte Kommissionspräsident Romano Prodi in einem Interview deutlich, dass ein „starker Präsident“ dem Konvent und seiner Arbeit den nötigen Rückhalt geben könne.³⁶³ Im Vorfeld von „Laeken“ waren mehrere Namen für dieses Amt im Umlauf, wie etwa der des Niederländers Wim Kok oder des Italieners Giuliano Amato. Am Ende einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf den von Paris eingebrachten und von Berlin unterstützten Vorschlag, Valéry Giscard d’Estaing mit dieser Aufgabe zu betrauen. Die Wahl des ehemaligen französischen Staatspräsidenten erfuhr wegen seines hohen Alters (75 Jahre) und aufgrund seiner europapolitischen Überzeugungen – er gilt als Anhänger eines „Europa der Nationen“ – bei manchen, vor allem bei den kleineren Mitgliedstaaten, beim Europäischen Parlament und in Teilen der europäischen Öffentlichkeit deutliche Kritik.³⁶⁴ Dass mit dem ehemaligen belgischen Ministerpräsidenten Jean-Luc Dehaene und dem ehemaligen italienischen Regierungschef Giuliano Amato als Vizepräsidenten des Konvents Giscard

³⁶¹ Erklärung von Laeken, S. 7

³⁶² Erklärung von Laeken, S. 7.

³⁶³ Interview in Süddeutsche Zeitung, 14.12.2001.

³⁶⁴ Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 16.12.2001.

d'Estaing zwei erfahrene Politiker, die eher einem föderalen Leitbild verpflichtet sind, als „Aufpasser“ an die Seite gestellt wurden, sollte sich aus der Sicht der Befürworter einer stärkeren Vertiefung als gute Wahl herausstellen.

5.4 Die Arbeitsweise des Konvents: Arbeitsgruppen und Verfassungsentwürfe

In zwölf Sprachen begrüßte Präsident Giscard d'Estaing die 105 „Damen und Herren“, die zur Eröffnung des Konvents am 28. Februar 2002 im Plenarsaal des Europäischen Parlaments in Brüssel zusammengekommen waren und er wechselte auch während seiner Rede immer wieder die Sprache. Giscard d'Estaing schwor dabei die Mitglieder des Konvents auf ihre historische Aufgabe ein. Er machte den aus 28 Staaten stammenden Anwesenden klar, dass die „Macht über Erfolg oder Misserfolg“ in ihren Händen liege: „Auf der einen Seite klafft der Abgrund des Scheiterns. Auf der anderen liegt das schmale Tor zum Erfolg“ (Giscard d'Estaing 2002: 2). Der Präsident hob in seiner Rede besonders hervor, dass der Konvent die Bürgerinnen und Bürger in Europa einbeziehen solle und dass das Gremium dazu berufen sei, „den Weg in Richtung auf eine *Verfassung* für Europa einzuschlagen“ (Giscard d'Estaing 2002: 7; Hervorhebung durch den Autor). Dieses Ziel sollte in drei Etappen erreicht werden: die erste Etappe bezeichnete Giscard d'Estaing als „Phase des aufgeschlossenen und aufmerksamen Zuhörens“: Zwei Gruppen wollte der Präsident ein besonderes Augenmerk schenken – der Jugend, die durch einen eigenen Konvent eingebunden werden sollte und den „Bürgern der Bewerberländer, die die Europäische Union entdecken und näher kennen lernen werden“. Moderne und interaktive Medien wie Internet sollten genutzt werden, um darüber hinaus auch die „Ansichten der Allgemeinheit in Erfahrung zu bringen“ und einen „Dialog ohne ideologisch oder parteiisch bedingte Schranken zu führen“ (Giscard d'Estaing 2002: 8). Die „Zivilgesellschaft“ sollte die Möglichkeit haben, auf Vorschläge, die im Konvent debattiert werden, zu reagieren. Damit machte Giscard d'Estaing deutlich, dass der Verfassungskonvent ganz im Zeichen der neuen Herausforderungen in Bezug auf Legitimität und Akzeptanz der Europäischen Union, seine Arbeit organisieren sollte.

Nach dieser ersten Etappe, so Giscard in seiner Eröffnungsrede weiter, gehe es darum, zwei Aufgaben gleichzeitig zu erledigen: erstens, Antworten zu geben auf die in der Erklärung von Laeken formulierten Fragen und zweitens, die Vorschläge zur Reform der EU, die „von anderer Seite gekommen“ seien und „nun auf dem Tisch“ lägen, zu prüfen und zu diskutieren.

Dabei erwähnte der Konventspräsident insbesondere vier Themenkomplexe, die seit Fischers Föderationsrede im Mai 2000 diskutiert wurden: die institutionelle Struktur der EU, wie sie durch den Vertrag von Nizza festgeschrieben sei; die Pläne eines stärker föderativ ausgerichteten Europas, wie sie vor allem von deutscher Seite diskutiert wurden; Vorschläge der Europäischen Kommission zur Stärkung der „Gemeinschaftsmethode“, wie sie im Governance-Weißbuch zum Ausdruck gebracht wurden und schließlich Ideen für eine „Föderation von Nationalstaaten“ (Giscard d’Estaing 2002: 10). Erst wenn diese Prüfung abgeschlossen sei, werde der Konvent an die eigentliche Textarbeit und die „Ausarbeitung seiner Empfehlungen und damit seines Vorschlags“ gehen (Giscard d’Estaing 2002: 10).

Der Präsident des Konvents ließ keine Zweifel aufkommen, welche der beiden im Abschlussdokument von Laeken genannten Alternativen – einheitlicher Vorschlag für ein verfassungsmäßiges Dokument oder die Aufzählung von unterschiedlichen Optionen – er bevorzugte. Einem konkreten Vorschlag des Konvents an die nächste Regierungskonferenz käme seiner Ansicht nach „in den Augen der Öffentlichkeit erhebliches Gewicht und Ansehen“ zu und würde damit, so Giscard d’Estaing, „den Weg für eine europäische Verfassung ebnen“ (Giscard d’Estaing 2002: 11).

Mit seiner Eröffnungsrede hat Giscard d’Estaing gezeigt, dass ihm an einem Gelingen des Konvents persönlich sehr gelegen ist und er sich für einen solchen Erfolg einsetzen werde. Von Anfang an hatten der Präsident und das Konventspräsidium deshalb eine „Kontroversenvermeidungsstrategie“ (Marhold 2002: 254) verfolgt. Dazu gehörte das vorgeschlagene Arbeitsprogramm, das mehrere, von einander getrennte Etappen vorsah. Da die erste Phase als Zu- und Anhörungsphase geplant war, sollte vermieden werden, dass die Mitglieder des Konvents – in der großen Mehrzahl erfahrene und profilierte Europapolitiker – sich von Anfang an „ihren eigenen, im politischen Milieu vielfach ausgetragenen Konflikten zuwenden“ (Marhold 2002: 255), und damit die Chance eines politischen Neuanfangs vertan würde. Die Konventsmitglieder sollten in einer Art Seminaratmosphäre ihre Arbeit „ohne vorgefaßte Meinung beginnen“ und ihre „Vision des neuen Europas dadurch herausbilden, daß wir allen unseren Partnern (...) kontinuierlich aufmerksam zuhören“ (Giscard d’Estaing 2002: 8). Ein zweiter Teil der Strategie war die Sitzordnung im Konvent. Giscard d’Estaing hatte sich dafür stark gemacht und sich gegen den Widerstand der Parteifamilien durchsetzen können, die Sitzordnung im Konvent nicht nach nationaler oder auch parteipolitischer Zugehörigkeit zu

organisieren, sondern alphabetisch nach den Namen der Mitglieder des Konvents.³⁶⁵ Ob und inwiefern sich dieser „Bruch“ mit politischen Abhängigkeiten und Gewohnheiten als kluger Schachzug erweisen sollte, ist schwer zu messen – für die Vermutung solcher Sozialisations- und Emanzipationseffekte, wonach sich die Konventsmitglieder durch diese Sitzungsordnung eher als „europäische“, denn als nationale Vertreterinnen und Vertreter verstehen konnten, gibt es Hinweise (Norman 2003, Wessels 2002c).³⁶⁶

Ein dritter Faktor, auf den Giscard d’Estaing gesetzt hatte, um Konflikte und allzu große Kontroversen in der Frühphase zu vermeiden, war die Sozialisation durch die Institution „Konvent“ und der von ihm beschworene „Konventsgeist“ (Giscard d’Estaing 2002: 13). Dass vor allem die Abgeordneten aus den mitgliedstaatlichen Parlamenten durch die Arbeit im Konvent schon nach wenigen Monaten einen anderen Blick auf die EU bekommen sollten und bestehende Vorurteile revidieren mussten, zeigt, dass Giscard d’Estaing zu Recht auf die institutionelle Wirkung des Konvents gesetzt hatte.³⁶⁷ Die Überlegung des Konventspräsidenten war es, dass beides – Sozialisation und „Konventsgeist“ – erst dann ihre volle Wirkung entfalten würden, wenn die bestehenden Konflikte nicht sofort ausbrechen, sondern in der „Anhörungsphase“ klein gearbeitet würden (Marhold 2002: 255).

Die erste Phase der Konventsarbeit endete im Sommer 2002, sie war geprägt vom freien Austausch und vom Modell parlamentarischer Rede und Gegenrede im Plenum und von der Einsetzung der Arbeitsgruppen. In dieser ersten „Phase des Zuhörens“ nutzten die Mitglieder des Konvents – unter interessierter Beobachtung der Medien – die Chance, einem „europäischen“ Publikum ihre Zielvorstellungen über die Zukunft Europas sowie konkrete Reformvorschläge zu Gehör zu bringen (Packham 2003). Die ersten Plenarversammlungen waren jeweils einzelnen Themen wie Kompetenzabgrenzung, Außenpolitik oder Justiz und Inneres gewidmet. Im Verlauf dieser Plenardebatten zeigte sich, dass der, vor allem von den deutschen Ländern, eingebrachte Vorschlag eines „dualen Kompetenzkatalogs“ in der vorliegenden, sehr rigiden Form von der großen Mehrzahl der Mitglieder im Konvent, ja nicht einmal von der deutschen Bundesregierung unterstützt, wurde.³⁶⁸

³⁶⁵ Vgl. euobserver.com, 25.03.2002.

³⁶⁶ Solche Effekte hat Teija Tiilikainen, Politikwissenschaftlerin und Vertreterin der finnischen Regierung im Konvent im Gespräch mit dem Autor bestätigt.

³⁶⁷ Vgl. dazu Agence Europe, Nr. 8301, 20.09.2002, S. 4.

³⁶⁸ Vgl. dazu Hrbek/Große Hüttmann (2002); Mayer (2003); Financial Times Deutschland, 17.04.2002; Stuttgarter Zeitung, 19.04.2002.

Die eigentliche inhaltliche Arbeit des Konvents und die intensivere Beschäftigung mit den Vorschlägen aus den Plenardebatten und den öffentlichen Anhörungen begannen mit der Bildung von Arbeitsgruppen (vgl. Norman 2003: 77-152). In Artikel 15 der „Working Methods“ des Konventes war die Einrichtung von Arbeitsgruppen vorgeschrieben.³⁶⁹ Die Details zu den konkreten Themen, zu den Fristen und zur Bestellung der Vorsitzenden der Arbeitsgruppen wurden in einer Mitteilung des Präsidiums vom 17. Mai 2002 festgelegt.³⁷⁰ Zunächst wurden sechs Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich verschiedenen Themenbereichen widmen sollten – Themen, die sich einerseits aus der Laeken-Erklärung ergaben und die sich andererseits aufgrund der bisherigen Debatten im Rahmen des Konvents herauskristallisiert hatten; das waren diese Fragenkomplexe: (1) Subsidiarität; (2) Charta der Grundrechte; (3) Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union; (4) die Rolle der nationalen Parlamente; (5) Ergänzende Zuständigkeiten und (6) Ordnungspolitik („economic governance“).

Mit der Einrichtung einer zunächst kleinen (und später dann erweiterten) Zahl von Arbeitsgruppen wurden die Themen, die auf der langen Liste, die in Laeken beschlossen wurde, radikal reduziert und auf einige wenige Bereiche komprimiert – durch diese Form des *Agenda-setting* wurden gleichzeitig wichtige politische Vorentscheidungen getroffen: So sollte sich die Arbeitsgruppe „Charta der Grundrechte“ etwa gar nicht mehr mit der Frage auseinandersetzen, *ob* die Charta in einem künftigen Verfassungsdokument aufgenommen werden soll; es war nur noch zu klären, *wie* die Integration der Charta in den neuen Vertrag bewerkstelligt werden sollte.³⁷¹

Die Liste der ersten Arbeitsgruppen macht deutlich, dass auch hier Präsident und Präsidium des Konvents ihrer Strategie der Konfliktvermeidung gefolgt sind; obwohl von einigen gefordert wurde, gab es keine eigene Arbeitsgruppe, die sich ganz grundsätzlich mit den institutionellen Fragen und mit der Rolle der Organe beschäftigen sollte. Die für die Konventsarbeit Verantwortlichen waren – vor dem Hintergrund der Nizza-Verhandlungen zu Recht – der Ansicht, dass in den „Verfassungsfragen“ das größte Konfliktpotenzial schlummerte, das die Arbeit des Konventes in einer frühen Phase hätte belasten und lähmen können. Und es gab auch keine Arbeitsgruppe, die sich mit der Rolle der Regionen auseinandergesetzt hätte. Beide

³⁶⁹ CONV 9/02, 14.03.2002.

³⁷⁰ CONV 52/02; vgl. dazu auch Agence Europe Nr. 8209, 11.05.2002, S. 4 und Nr. 8216, 23.05.2002, S. 5.

³⁷¹ Interview des Autors mit einem Konventsmitglied, Juli 2002.

Themenkomplexe hätten, so die unausgesprochene, aber realistische Unterstellung des Präsidiums, zu heftigen Kontroversen innerhalb und vor allem auch außerhalb des Konvents geführt. Auch als einige Konventsmitglieder an der Strategie, strittige Themen erst gar nicht diskutieren zu lassen, Kritik geübt hatten, hielt Giscard d'Estaing an der zeitlichen Trennung fest: Erst sollte über die Aufgaben und Ziele der EU ein allgemeiner Konsens gefunden werden und dann – „im Endstadium der Konventsarbeit“³⁷² – sollten konkrete institutionelle Lösungen gefunden werden.

Die ersten Verfassungsentwürfe, die in der zweiten Jahreshälfte 2002 im Umfeld des Konvents erarbeitet wurden, waren Papiere und Entwürfe aus der größten Fraktion im Europäischen Parlament, der EVP-CD.³⁷³ In ihrem Aktionsprogramm für die Legislaturperiode 1999-2004 hatte die Europäische Volkspartei und die in ihr versammelten christdemokratischen Parteien an die Tradition des Europäischen Parlaments angeknüpft und in den Spuren Altiero Spinellis Schritte in Richtung einer europäischen „Verfassung“ angekündigt: „(...) the EPP³⁷⁴ proposes to reinforce the constitutional character of the Union by, for example, coordinating the texts of the various treaties into one single text which would include within it a catalogue of fundamental rights“.³⁷⁵ Der Vorsitzende der EVP-Gruppe im Konvent und Vorsitzende des wichtigen Außenpolitischen Ausschusses im EP, Elmar Brok (CDU), war einer der wichtigsten Verfechter für eine Verfassung innerhalb der EVP. Ein Ziel der Textentwürfe aus dem (partei-)politischen Umfeld des Konvents war es, das Konventspräsidium mit ausgearbeiteten Entwürfen unter Zugzwang zu setzen und den Prozess der Erarbeitung eines Konvents-Verfassungstextes zu beschleunigen.³⁷⁶ Ehe im Dezember 2002 ein ausgearbeiteter EVP-Verfassungstext an die Mitglieder des Konvents übermittelt werden konnte, musste in einem aufwendigen Abstimmungsprozess innerhalb der – in vielen Einzelfragen uneinigen – EVP-Gruppe ein Konsens geschaffen werden. Grundlage dafür war das „Schäuble-Martens-Papier“ vom Dezember 2001, das den Titel trug „Eine Verfassung für ein starkes Europa“³⁷⁷, dann der

³⁷² So Giscard d'Estaing in seiner Rede vor dem Europakolleg in Brügge Anfang Oktober 2002; vgl. Agence Europe Nr. 8313, 7./8.10.2002, S. 3.

³⁷³ Vgl. zum Folgenden Göler (2003), Große Hüttmann (2003c) und Häberle (2003).

³⁷⁴ Die Abkürzung EPP steht für „European People's Party“.

³⁷⁵ EPP Action Programme 1999-2004, angenommen durch den XIII. EVP-Kongress, 04.-06. Februar 1999 („On the way to the 21st century“), Paragraph 10.

³⁷⁶ Vgl. Die Welt vom 02.07.2002 („Europäische Christdemokraten kritisieren Giscard d'Estaing“) und Agence Europe, Nr. 8335, 07.11.2002, S. 4.

³⁷⁷ „Eine Verfassung für ein starkes Europa“, beschlossene Textversion der Arbeitsgruppe „European Policy“, vorgelegt auf der EVP-Vorstandssitzung am 06. Dezember 2001 in Brüssel (Arbeitsübersetzung vom 12.12.2001).

Lamassoure-Bericht und die Debatten in den einschlägigen Arbeitsgruppen des Konvents. Mitgewirkt haben am EVP-Text auch Rechtsexperten wie Rupert Scholz und andere Wissenschaftler aus Deutschland. Der im September 2002 vorgelegte Verfassungsentwurf („Constitution of the European Union“) wurde ausdrücklich nur als Diskussionsgrundlage für die weitere Debatte und nicht als Text, der direkt übernommen werden sollte, vorgestellt.³⁷⁸ Der Entwurf fasste die verschiedenen Verträge mit ihren mehr als 600 Vorschriften in einem einheitlichen Text zusammen. Die 200 Artikel gliederten sich in fünf Teile: Charta der Grundrechte; Prinzipien der Union; Organisation der Union; Verstärkte Zusammenarbeit und Allgemeine sowie Schlussbestimmungen. Darüber hinaus gab es fünf „Verfassungsprotokolle“, in denen die Detailbestimmungen zu den einzelnen Politikbereichen wie Gemeinsamer Markt, Wirtschafts- und Währungsunion, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und EURATOM festgeschrieben wurden.

Eine besondere Rolle spielte der vom CDU-Europaabgeordneten Elmar Brok als Konventsmitglied im Herbst 2002 vorgelegte Entwurf: Er beschrieb dort die EU als Bürger- und Staatenunion (Art. 55 Abs. 2) und verpflichtete die Union und die Mitgliedstaaten zu gegenseitiger Loyalität sowie zur Achtung der nationalen Identität und Rücksicht auf die jeweiligen Kompetenzen – ohne jedoch die regionale Ebene zu erwähnen (Art. 58). In einem „Zweiten Teil“ wurde ein eigenes Kapitel zu den Kompetenzen der Union festgeschrieben (Art. 66 bis 71). Die Zuständigkeiten der Union wurden im Text der Verfassung bzw. in den Verfassungsprotokollen genannt (Art. 68, 69). Das Subsidiaritätsprinzip spielte im Kompetenzkapitel eine zentrale Rolle. Eine Reihe von Veränderungen und Präzisierungen sollten die Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips und seine Anwendung im Brüsseler Alltag erleichtern. Zu den Vorschlägen gehörten eine klarere Definition des Prinzips, die bessere politische Kontrolle, indem die Kommission verpflichtet würde, ihr Jahresprogramm auch den mitgliedstaatlichen Parlamenten zukommen zu lassen (Art. 69 Abs. 2), eine bessere rechtliche Prüfung dadurch, dass die Institutionen der EU, also auch der Ausschuss der Regionen, sowie die nationalen Regierungen und Parlamente bereits *vor* dem Erlass eines Rechtsaktes beim Europäischen Gerichtshof ein Gutachtenverfahren einleiten (*ex ante*-Verfahren, Art. 130) bzw. *nach* Erlass einer Maßnahme eine Nichtigkeitsklage beim EuGH wegen Kompetenzverletzung vorbringen können (Art. 125 Abs. 2 und 3). Eine eigens dafür eingerichtete „Kompetenz-

³⁷⁸ „Constitution of the European Union“ – Discussion Paper, 10 September 2002; Agence Europe, Nr. 8313, 7./8.10.2002, S. 4.

kammer“ des Europäischen Gerichtshofes würde über entsprechende Streitfälle entscheiden (Art. 113 Abs. 3). Am 8. Oktober 2002 wurde der Brok'sche Verfassungsentwurf durch den Generalsekretär des Konvents an die Mitglieder übermittelt.³⁷⁹

Dieser Verfassungsentwurf, der vielen Mitglieder im Konvent als zu „deutsch“ und zu „föderalistisch“ war, bildete die Grundlage für eine Aussprache auf einem Kongress der EVP in Estoril (Portugal) im Oktober 2002.³⁸⁰ Die Diskussionen im Rahmen des zweitägigen Parteikongresses zeigten, dass sich auch innerhalb der EVP zwei Lager mit unterschiedlichen europapolitischen Grundüberzeugungen gegenüberstanden – das eine, das sich für eine stärker föderal ausgerichtete EU einsetzte und das zweite, das die mitgliedstaatlichen Regierungen stärken wollte und einen „intergouvernementalen“ Ansatz verfolgte. Das überarbeitete Papier „A Constitution for a Strong Europe“, das schließlich einstimmig angenommen wurde, versuchte die unterschiedlichen Leitbilder und Lager so gut es ging in Einklang zu bringen. Durch zum Teil sehr vage Formulierungen, die unterschiedliche Interpretationen ermöglichten, gelang es den Dissens zu kaschieren.³⁸¹ Der Vorschlag der französischen Konservativen (RPR) und der dänischen Abgeordneten, den Begriff „föderal“ im Text zu streichen, wurde von Lamassoure, der für die Prüfung der Änderungsvorschläge zuständig war, abgelehnt – das Argument lautete, dass eine föderale Zielsetzung der europäischen Integration den Statuten der EVP entspreche.³⁸²

Dass in Estoril verabschiedete Dokument wurde dann von der EVP-Gruppe des Konvents auf einer dreitägigen Klausur vom 8. bis 10. November 2002 in Frascati diskutiert und in den im September von Brok vorgelegten Verfassungsentwurf integriert. Eingearbeitet wurde in den Frascati-Entwurf auch der Vorentwurf einer Verfassung („Skelett“), den der Konventspräsident Giscard d'Estaing Ende Oktober 2002 vorgelegt hatte.³⁸³ Auch dieses Papier sollte nur als „work in progress“ verstanden werden und helfen, die laufende Debatte zu strukturieren, ihre Ergebnisse aber nicht vorwegnehmen: „This discussion paper is designed to help ensure that the work in the Convention will result, in the end, in a concrete constitutional text. It is not intended to anticipate the final results, but should serve as a basis for further

³⁷⁹ Europäischer Konvent 2002: Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Brok – „Verfassung der Europäischen Union, CONV 325/02, CONTRIB 111, Brüssel, den 8. Oktober 2002.

³⁸⁰ Agence Europe, Nr. 8313, 7./8.10.2002, S. 4.

³⁸¹ euobserver.com, 19.10.2002 („EPP reaches compromise on draft EU constitution“).

³⁸² Agence Europe, Nr. 8323, 21./22.10.2002, S. 7.

³⁸³ Agence Europe, Nr. 8335, 7.11.2002, S. 4.

discussion within the Convention“.³⁸⁴ Am Text mitgearbeitet hatten hochrangige amtierende und ehemalige Politiker; direkt eingebunden waren sechs der sieben Vorstandsmitglieder der EVP und einige ehemalige Regierungschefs, darunter der frühere Bundeskanzler Helmut Kohl und einer der Architekten des Vertrags von Maastricht.³⁸⁵ Anfang Dezember 2002 wurde der überarbeitete Verfassungsentwurf dann wieder an alle Mitglieder des Konvents übermittelt.³⁸⁶

Auch die andere große Parteifamilie, die Gruppe der im Konvent vertretenen Sozialdemokraten und Sozialisten (SPE), legte ein sechsseitiges Papier vor; dieses war jedoch nicht als Verfassungsentwurf angelegt, sondern präsentierte konkrete Vorschläge zu unterschiedlichen Themen und „Prioritäten für Europa“, so der Titel. Das am 3. Oktober 2002 vorgelegte Papier der Sozialdemokraten und Sozialisten bezeichnete als Ziel der Reform eine Vision: „[the] vision of a Europe with a strong social dimension and enhanced democracy“.³⁸⁷ Dass die SPE andere Schwerpunkte setzte als ihre konservativen und christdemokratischen Konkurrenten im Parteienwettbewerb, zeigte sich auch in den Ausführungen zum Thema Kompetenzabgrenzung: „It would be a mistake to draw up a hard and fast list of responsibilities for EU member states“.³⁸⁸ Den mitgliedstaatlichen Parlamenten, so das SPE-Papier, solle eine „stärkere Rolle, besonders bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips“ zukommen; dabei sollten jedoch keine neuen Institutionen, wie etwa eine Kompetenzkammer, geschaffen werden.³⁸⁹ Auch zur Frage, welche Rolle den Regionen in einer künftigen Union zukomme, blieb das Positionspapier recht allgemein: „The important role of the regions and local governments must be supported. Their authority should be better safeguarded and the Union should be open to proposals that involve them more closely in drawing up EU rules and putting them into effect on the ground“.³⁹⁰

Das SPE-Papier hatte vieles, nur keine „regionalen“ und „föderalen“ Themen angesprochen und sich mit den Fragen, die für die Länder und Regionen von großem Interesse waren, also

³⁸⁴ „The Constitution of the European Union – Discussion Paper“, 10 November 2002 (Text of the EPP Convention Group Meeting in Frascati), S. 2.

³⁸⁵ Agence Europe, Nr. 8338, 13.11.2002, S. 5.

³⁸⁶ Europäischer Konvent 2002a: Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Brok – „Verfassung der Europäischen Union, CONV 325/1/02 REV 1, CONTRIB 111, Brüssel, den 6. Dezember 2002.

³⁸⁷ „Priorities for Europe“, The Party of European Socialists in the Convention on the Future of Europe, 3 October 2002, Vorwort.

³⁸⁸ „Priorities for Europe“, S. 2.

³⁸⁹ „Priorities for Europe“, S. 4.

³⁹⁰ „Priorities for Europe“, S. 4.

gar nicht beschäftigt. Im Unterschied zu einem anderen Dokument, einem kurzen Verfassungstext, der eine klare föderale Ausrichtung zeigte – das war der Entwurf eines britischen Abgeordneten und erklärte „Föderalisten“ Andrew Duff: Sein Plan zeichnete sich durch Kürze und einen besonderen Ansatz aus. Duffs „Verfassungsentwurf für eine Föderale Union Europas“ umfasste nur 19 Artikel. Der Anfang September 2002 an die Mitglieder des Konvents übermittelte Text sollte durch einen „subsidiären Vertrag ergänzt [werden], der die ausführlichen Kapitel zur Politik einschließt“.³⁹¹ In Artikel 4 Abs. 2 des Entwurfs (Titel „Regieren“) stand Folgendes zu lesen: „Die Europäische Union achtet die nationalen Identitäten ihrer Mitgliedstaaten. Ihre Aktionen gehen nicht über das hinaus, was zur Erreichung ihrer Ziele notwendig ist.“³⁹² In vier knappen Absätzen werden die Zuständigkeiten der Union festgeschrieben (Art. 5); zu den ausschließlichen Kompetenzen zählte Andrew Duff die Bereiche, die im Zusammenhang stehen „mit dem Handel und der Zollunion, dem Wettbewerb und der Währungspolitik“ (Art. 5 Abs. 1). Zu den sogenannten Koordinierungskompetenzen werden u.a. die Bereiche Wirtschaftspolitik, Beschäftigung, Forschung und Technologie sowie Zuwanderung und Asyl gerechnet (Art. 5 Abs. 2 und 3). Auf den Feldern Sport, Jugend, Kultur und Bildung soll die Union neben „den Mitgliedstaaten Beiträge leisten“ (Art. 5 Abs. 4), sie soll also ergänzend und unterstützend tätig werden.

Die Darstellung und Analyse dieser Auswahl von Verfassungsentwürfen, die in der zweiten Jahreshälfte 2002 von Parteifamilien präsentiert wurden, hat gezeigt, dass das Konventsverfahren endgültig mit dem europäischen „Verfassungstabu“, also der Scheu, den Begriff „Verfassung“ im Zusammenhang mit der Gemeinschaft zu verwenden, gebrochen hat.³⁹³ Wenn auch die konkreten Vorschläge nur zum Teil am Ende in den Verfassungsentwurf des Konventspräsidiums eingeflossen sind, hat diese Debatte um eine europäische „Verfassung“, die die Parteien angestoßen haben, ganz wesentlich dazu beigetragen, dass der Konvent sich am Ende auf einen gemeinsamen Text verständigen konnte.³⁹⁴

³⁹¹ Europäischer Konvent, 2002: Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Andrew Duff: „Ein Verfassungsmodell für eine Föderale Europäische Union“, CONV 234/02, CONTRIB 82 (New Version), Brüssel, den 3. September 2002, S. 2.

³⁹² „Ein Verfassungsmodell für eine Föderale Europäische Union“, S. 3.

³⁹³ Eine größere Anzahl von Verfassungsentwürfen haben Göler (2003) und Häberle (2003) untersucht.

³⁹⁴ Interview des Autors mit einem Konventsmitglied, Mai 2003.

Vor dem Hintergrund der Übersicht über die Verfassungsdebatte im Kontext des Konventes will ich nun eine Analyse der Konventsmethode vornehmen; dabei sollen vor allem die Unterschiede zur klassischen Regierungskonferenz herausgearbeitet werden.

Schon vor der ersten Sitzung des Konvents zur Zukunft Europas stellte sich die Frage: Was ist neu an der Konventsmethode? Ist dies die revolutionäre Neuerung und der von vielen erhoffte und von einigen befürchtete Paradigmenwechsel europäischer Reformpolitik? Solange der Konvent seine Arbeit noch nicht abgeschlossen hatte, konnten diese Fragen nur im Rahmen der unmittelbaren Beobachtung und auf der Grundlage von theoretischen Modellen diskutiert werden. In der Literatur wurden dazu drei theoretisch und empirisch plausible Kategorisierungen präsentiert; diese will ich hier kurz aufgreifen und vor dem Hintergrund der im Juli 2003 abgeschlossenen Arbeit des Konvents diskutieren (Wessels 2002c; Reh/Wessels 2002).

In den von Christine Reh und Wolfgang Wessels entwickelten Modellen wird das Mandat von Laeken als „Opportunitätsstruktur“ verstanden, das heißt, als eine „Gelegenheit“, die ergriffen und genutzt werden konnte. Der Konvent hatte es also selbst in der Hand, aus dem allgemeinen Auftrag der Staats- und Regierungschefs eine Gesamtidee für eine „Europäische Verfassung“, wie das der Präsident Giscard d’Estaing in seiner Eröffnungsrede deutlich gemacht hatte, zu entwickeln und einen solchen „Verfassungstext“ am Ende den Staats- und Regierungschefs vorzulegen. Von Anfang an war klar, dass dem Konvent damit aus unterschiedlichen Gründen keine leichte Aufgabe gestellt worden ist: „(...) members of the Convention are not only confronted with imprecise institutional-procedural instructions but with divergent underlying concepts about the integration process and the Convention’s role therein“ (Reh/Wessels 2002: 24).

Reh und Wessels unterscheiden drei Optionen, wie der Konvent seine Aufgabe interpretieren konnte: Einem „minimalistischen“ Ansatz zufolge hätte der Konvent seine Aufgabe als „Thinktank“ der Regierungen der Mitgliedstaaten verstanden (vgl. zum Folgenden Reh/Wessels 2002: 24-30). Der Konvent hätte in diesem Modell unterschiedliche Reform-Optionen beraten und entwickelt und diese am Ende den „Herren der Verträge“ vorgelegt; die Staats- und Regierungschefs wären dann im Prinzip völlig frei gewesen, ob sie diese Vorschläge aufgegriffen oder in der Schublade hätten verschwinden lassen, denn es gab keine Selbstverpflichtung, dem Vorschlag des Konvents zu folgen. Ein solches Verfahren hätte – aus der

Sicht der Regierungen – den Vorteil gehabt, dass der Konvent im Vorfeld der eigentlichen Regierungskonferenz schwierige institutionelle Fragen und Tabu-Themen in einem unverbindlichen Rahmen frei und offen diskutiert. Dieses Vorgehen hätte die „richtigen“ Verhandlungen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs entlasten und die Transaktionskosten in der Regierungskonferenz senken können. In diesem Modell hätten die Regierungen als „Prinzipale“ fungiert, der dem Konvent – verstanden als „Agent“ – die Aufgabe des Nachdenkens und der Entwicklung von Reformoptionen überträgt. Die Staats- und Regierungschefs hätten den Konvent aber „ferngesteuert“ (Wessels 2002c). Dieses Modell wäre kompatibel mit den Prämissen des Liberalen Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik (1998), wonach der Konvent nur eine „dienende“ Funktion ausgeübt hätte und die Staats- und Regierungschefs immer das Heft des Handelns behalten hätten. Der Konvent als „Thinktank“ wäre in seiner Arbeit entsprechend geprägt worden von den Beiträgen der Vertreter der „großen“ Mitgliedstaaten; er hätte funktioniert wie eine „Mini-Regierungskonferenz“: „(...) large member states would try to reinforce their relative power in a process of ‚integrative balancing‘. Traditional bargaining patterns rather than collective problem-solving would thus dominate the Convention“ (Reh/Wessels 2002: 26).

In einem „maximalistischen“ Ansatz hätte der Konvent dagegen seine Rolle als „Konstituante“, also als „a fully-fledged constitutional assembly“ (Reh/Wessels 2002: 30) interpretiert. Der Konvent wäre in diesem Szenario dem traditionellen Verfahren der Regierungskonferenz nicht einfach zeitlich vorgeschaltet gewesen, er hätte diese voll und ganz ersetzt – er wäre gewissermaßen an die Stelle der „Herren der Verträge“ getreten: „In this scenario, the body would therefore resemble the 1787 Philadelphia Convention not only in its ‚historic‘ label“ (Reh/Wessels 2002: 31). Der Konvent hätte also an die Arbeit der europäischen Föderalisten anknüpfen können, die auf der Basis eines „europäischen Volkes“ den „qualitativen Sprung“ in Richtung eines europäischen Bundesstaates als Ziel verfolgten. Die in Laeken verabschiedete lange Liste an Fragen wäre nicht als „quantity trap“ zu verstehen gewesen, sondern als Chance, die Europäische Union auf der Basis des umfassenden Fragenkatalogs ganz grundlegend zu reformieren und die „Vereinigten Staaten von Europa“ zu errichten (Reh/Wessels 2002: 32). Der Konvent hätte dem bisherigen Prozess des „Durchwurstelns“ ein Ende gesetzt und das Konventsverfahren wäre als Methode künftiger Vertragsänderungen anstelle der Regierungskonferenz in den Vertrag aufgenommen worden (Reh/Wessels 2002: 34-35). Der Konventspräsident Giscard d’Estaing hat mehrfach die historischen Parallelen

zum US-amerikanischen Verfassungswerdungsprozess gezogen: Auf die Frage, ob er sich als europäischer „Jefferson“ versteht, lehnte er diesen Vergleich ab, weil er sich damit lächerlich mache, er zeigte aber durchaus Parallelen in der Funktion auf: „I tried to play a little the role that Jefferson played, which was to instill leading ideas into the system. Jefferson was a man who wrote and produced elements that consolidated the Constitution“.³⁹⁵ Und schon im Herbst 2002 gab es Presseberichte, dass der Konventspräsident sich in der Sommerpause mit Literatur zur US-amerikanischen Verfassungsgeschichte beschäftigt habe.³⁹⁶

Das dritte Modell, das Reh und Wessels beschrieben haben, ging von der Prämisse aus, dass der Konvent wie ein Katalysator wirken würde, der einen gesamteuropäischen Kommunikationsraum entstehen lässt: „The European Council’s mandate would be considered less as a functional task – be it to map options or to draft recommendations – than as an opportunity of engaging in a transnational debate about Europe’s normative and political order“ (Reh/Wessels 2002: 35). Der Konvent wäre hier als „deliberativer Raum“ und Ort des kommunikativen Handelns zu verstehen, der der Verständigung und Versicherung gemeinsamer Werte diene. Dieses Modell folgt der Theorie der deliberativen Demokratie: „a crucial part of the Convention’s ‚outcome‘ would be its public visibility as a ‚microcosm‘ or a ‚testbed‘ of genuinely European communication“ (Reh/Wessels 2002: 38). Und am Ende eines solchen transnationalen Kommunikationsprozesses stünde ein europäischer „Demos“.

Die Frage nach der deliberativen „Qualität“ des Konvents wurde früh schon in der Wissenschaft diskutiert. Während einige Beobachter klare Anzeichen eines deliberativen Prozesses erkannten (Magnette 2002; Maurer 2003a; 2003b; Shaw 2003), hielten andere dies für eine zu optimistische und auch unrealistische Beschreibung des Konvents (Höreth 2003). Im abschließenden Teil will ich kurz auf diese Debatte eingehen und zeigen, dass eine erste, notwendigerweise vorläufige Analyse die Arbeitsweise des Konvents zu Recht auch als Deliberation beschreiben lässt (Maurer 2003a, 2003b, Magnette 2002, Shaw 2003).

Die deliberative Demokratie geht von der Annahme der „diskursiven Rationalisierung von Entscheidungen“ (Reese-Schäfer 2001: 105) aus. Damit eine solche Form der Rationalisierung aber in der politischen Praxis möglich ist, müssen nach der Ansicht von Joshua Cohen

³⁹⁵ The New York Times, 15.06.2003 („United Europe’s Jefferson? Giscard d’Estaing Smiles“).

³⁹⁶ EUobserver, 05.09.2003 („Giscard suspected of taking interest in USA system“).

(1989: 22-23) und Jürgen Habermas, der Cohen hier folgt, eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein:

„(a) Die Beratungen vollziehen sich in argumentativer Form, also durch den geregelten Austausch von Informationen und Gründen zwischen Parteien, die Vorschläge einbringen und kritisch prüfen. (b) Die Beratungen sind inklusiv und öffentlich. Im Prinzip darf niemand ausgeschlossen werden; alle von den Beschlüssen möglicherweise Betroffenen haben gleiche Chancen des Zugangs und der Teilnahme. (c) Die Beratungen sind frei von externen Zwängen. Die Teilnehmer sind insofern souverän, als sie einzig an die Kommunikationsvoraussetzungen und Verfahrensregeln der Argumentation gebunden sind. (d) Die Beratungen sind frei von internen Zwängen, die die Gleichstellung der Teilnehmer beeinträchtigen können. Jeder hat die gleichen Chancen, gehört zu werden, Themen einzubringen, Beiträge zu leisten, Vorschläge zu machen und zu kritisieren. Ja-/Nein-Stellungnahmen sind allein motiviert durch den zwanglosen Zwang des besseren Argumentes“ (Habermas 1998: 370).

Nimmt man diese Prämissen als Maßstab, wird man behaupten können, dass die beiden Konvente, also der Grundrechte-Konvent und der Verfassungskonvent, in diesem Sinne als deliberative Foren und Formate verstanden werden können. Andreas Maurer begründet diese Annahme so: „(...) because it features participative and inclusive forms of open deliberation, it respects and integrates the relative importance of minority positions, it offers open fora for parliamentary discourse (...) and it is conditioned by the method of consensus-building“ (Maurer 2003a: 167-168). Im Vergleich zu den klassischen Regierungskonferenzen, die seit Mitte der 1980er Jahre ein Quasi-Monopol in den Reformprozessen für sich beanspruchen konnten, entwickelten die beiden Konvente aufgrund ihrer – parlamentarisch dominierten – Zusammensetzung und Arbeitsweise ein deutlich anderes Verständnis europäischer Reformen und legten darüber hinaus eine neue Wahrnehmung des erreichten Standes des Integrationsprozesses nahe. Die Arbeit des Verfassungskonventes war einerseits ein Spiegelbild der „Verfassungsqualität“ der EU und sie hat andererseits ihre konstitutionelle Dimension weiter gestärkt: „The Conventions mark another step forward in the move of the EU from an economic problem-solving arena to an original polity“ (Maurer 2003a: 186).

Auch wenn die oben genannten Bedingungen nicht alle gänzlich erfüllt gewesen sein mögen und der Konvent nicht das volle Maß an deliberativer Qualität erreichen konnte, das der

Theorie genügt, so ist es meiner Ansicht nach offensichtlich, dass den nationalen und europäischen Parlamentariern eine weitaus größere Rolle zukam als in den vergangenen Regierungskonferenzen und dass dieser Umstand wesentlich dazu beigetragen hat, dass das Ergebnis weit über die Erwartungen hinausging (Shaw 2003). Jürgen Meyer, Bundestagsabgeordneter und Mitglied im Verfassungskonvent, hat die „deliberative“ Arbeitsweise des Konventes sehr anschaulich und treffend so beschrieben: Das Konventsformat habe es möglich gemacht, dass die Mitglieder „ohne Zeitdruck aufeinander zu diskutieren“ konnten³⁹⁷ – das beschreibt perfekt, was „Deliberation“ in der politischen Praxis heißt.

An der These, der Konvent könne (auch) im Lichte der deliberativen Theorie analysiert werden, wurde aber auch Kritik laut. Die Schlussfolgerungen, die Autoren wie Andreas Maurer (2003a; 2003b) und Paul Margette (2002) ziehen, sind nach Ansicht von Marcus Höreth (2003: 1) „zu optimistisch“. Er bezweifelte im Vorfeld, dass der Konvent in der Lage sein werde, Interessenkonflikte in einem deliberativen Prozess aufzulösen und Ergebnisse präsentieren zu können, die alle Beteiligten zufriedenstellen: „The deliberative Convention method is not well-suited to address such tricky and contested questions“ (Höreth 2003: 2). Dass der Konvent sich nicht explizit mit dem Problem des „Demokratiedefizits“, also dem aus seiner Sicht dringlichsten Problem, beschäftigt habe, zeige, so Höreth, gerade die Grenzen der deliberativen Methode auf.

In einer Replik auf diese Kritik verteidigte Andreas Maurer seine These, indem er Höreth unterstellte, er kritisiere den deliberativen Ansatz durch die Brille der eigenen normativen Erwartungen: „According to him [Höreth; Anm. des Autors], the Convention does not address the issue which he considers most important. To turn the argument around, the Convention method would be a success if it dealt with and resolved the democratic-deficit problem“ (Maurer 2003b: 1).

Wer die Arbeit des Konvents seit der Eröffnungssitzung Ende Februar 2002 verfolgt hat, konnte jedoch beobachten, dass der Konvent sich tatsächlich sehr ausführlich mit dem „Demokratiedefizit“ befasst hat – wenn auch nicht in einer eigens für diese Frage eingerichteten Arbeitsgruppe (vgl. Norman 2003). Die Fragen, wie Demokratie und Legitimität auf europäischer Ebene gestärkt und die Effizienz der EU-Politik erhöht werden könnten, prägten

³⁹⁷ Schwäbisches Tagblatt, 27.02.2003.

sehr viele Plenardebatten; und auch die Sitzungen der Arbeitsgruppen, beschäftigten sich sehr ausführlich mit dem Subsidiaritätsprinzip, der Rolle der nationalen Parlamente und vielen anderen Einzelthemen, die in einem engen Zusammenhang stehen mit den Themen Demokratie, Legitimität und Akzeptanz (vgl. Kap. 4). Die Arbeit des Konvents zeichnete sich von Anfang an dadurch aus, dass sich die Debatten sowohl um die Stärkung der Output-Legitimität als auch um einen Ausbau der Input-Legitimität drehten.

Abschließend kann also festgestellt werden, dass der Konvent – nach dem Stand kurz nach Ende seiner Arbeit im Juli 2003 – als ein Gremium und Forum beschrieben werden kann, das alle drei Modelle – „Mini-Regierungskonferenz“, „Konstituante“ und „deliberatives Forum“ – miteinander kombiniert hat. Während in der ersten Phase (Auftakt bis Herbst 2002) die Debatten um allgemeine Zielvorstellungen („Finalität“) dominierten, setzte im Herbst 2002 bis zum Frühjahr 2003 die Phase der Textarbeit ein und es setzten die Diskussion und die Erarbeitung von Verfassungsentwürfen ein; diese Etappe war zunächst geprägt von den Parteifamilien; dann erst – weil es sich unter Druck gesetzt sah – trat das Präsidium des Konvents mit eigenen Entwürfen hervor. Erst in den letzten Wochen vor Abschluss der Konventsarbeit im Juni bzw. Juli 2003 hatten sich, als der Konvent mit der Ausarbeitung des eigentlichen Verfassungstextes begann, die Regierungen der „größeren“ Mitgliedstaaten wie Frankreich, Großbritannien und Deutschland stärker in die Konventsarbeit eingeschaltet; sie haben dann auch politischen Druck auf das Konventspräsidium ausgeübt – dies erinnerte also durchaus an die klassische Regierungskonferenz. Die Regierungen hatten sich in der späten Phase deshalb so stark engagiert, weil sie, so meine These, davon ausgehen mussten, dass es im Rahmen der nachfolgenden Regierungskonferenz schwieriger werden würde, an einem im Konsens verabschiedeten Verfassungsentwurf noch grundlegende Änderungen vornehmen zu können. Die Sorge der Regierungen der Mitgliedstaaten war es, dass die Beschlüsse in den nationalen Ratifizierungsrunden durchfallen könnten – aus der Perspektive der Regierungen musste also in der Endphase „Schlimmeres“ und allzu weitreichende Verfassungspläne verhindert werden.³⁹⁸ Aber auch der Konventspräsident Giscard d’Estaing und das Präsidium waren gut darin, ihre Ideen und ihre Agenda durchzusetzen (Norman 2003: 337-339).

³⁹⁸ Mit dem ersten gescheiterten irischen Referendum zum Nizza-Vertrag (knapp 54% stimmten 2001 mit Nein) hatte die Europäische Union eine weitere Lektion gesammelt (vgl. Gilland 2002).

Die nicht unbegründete Sorge vieler Regierungen war es, dass der Verfassungskonvent seine „Lizenz zum Nachdenken“ weidlich nutzen würde und dass er in seinem Anspruch eher dem erfolgreichen Spaak-Komitee folgen würde als der im Vorfeld der Amsterdamer Regierungskonferenz eingesetzten Reflexionsgruppe, die sich eher als „Mini-Regierungskonferenz“ entpuppte.

Eine vorläufige und kursorische Analyse der Konventsarbeit bestätigt also die eingangs formulierte These, dass sich mit dem Fortschreiten der Integration und dem damit erreichten Maß an Konstitutionalisierung auch die Art und Weise, in der europäische Reformprozesse ablaufen, verändert hat. Die Veränderungen zeigten sich nicht zuletzt am Interesse einer breiteren Öffentlichkeit und an der Ausweitung der Teilnehmer und Akteure der Verfassungsdebatte – das Mehrebenensystem der EU war offen für eine sehr viel größere Zahl an Teilnehmern an der Verfassungsdebatte, eine Beschränkung auf die „Herren der Verträge“ und schien nicht mehr möglich zu sein – die „Zeit der Mandarine“ war offensichtlich abgelaufen (Lenaerts/Desomer 2002; Meyer 2003a; Schmuck 2003).³⁹⁹ Darüber hinaus hatte sich gezeigt, dass der Konventsprozess durch eine ganz eigene Dynamik geprägt war, die Agenda, die die Staats- und Regierungschefs mit der Erklärung von Laeken präsentiert hatten, vom Konvent und seiner Arbeit rasch überschrieben wurde. Andrew Duff, einer der aktivsten Mitglieder im Konvent, machte dies in einem Interview deutlich: „Nobody reads the Laeken Declaration any longer“.⁴⁰⁰ Und schließlich wurde deutlich, dass der Konvent in seiner Arbeit sehr stark geprägt war von den Lehren und Erfahrungen mit den bisherigen Vertragsänderungen. Bezeichnend waren auch die weit verbreiteten Bezugnahmen auf historische Beispiele („Philadelphia Convention“)⁴⁰¹ und entscheidend war nicht zuletzt der institutionelle Kontext, in dem der Konvent seine Ideen und Vorschläge debattiert und entwickelt hatte – dies machte ihn zu einer „Meta-Institution“, also zu einer Institution, die über institutionelle Reformen der EU zu reflektieren hatte: „That paradox of rootedness of the Convention’s discussions in the

³⁹⁹ Laut Eurobarometer-Umfragen war eine große Mehrheit der Befragten für (63%) für eine Europäische Verfassung, ein sehr großer Teil (74%) hatte im Frühjahr 2003 jedoch nicht gewusst, dass der Konvent noch im laufenden Jahr seine Arbeit abschließen würde (EUobersever, 18.06.2003).

⁴⁰⁰ Vgl. Andrew Duffs Aussage in einem Interview mit Giovanni Grevi, Challenge Europe, The European Policy Centre, Brüssel, 06.03.2003 (<http://www.theepc.be>).

⁴⁰¹ Vgl. Reh/Wessels (2002: 31) und die internationale Berichterstattung zum Auftakt der Beratungen im Konvent, die von entsprechenden historischen Parallelen geprägt war: u.a. Time Magazine vom 11.03.2002, S. 30ff.; Titelgeschichte von Newsweek vom 04.03.2002 („We the People of the European Union: Do Europe’s Leader Have the Vision or The Will to Write a Bold New Constitution?“), Guardian vom 28.02.2002 („A pivotal moment in history“) und Financial Times vom 28.02.2002 („We the people“).

constitutional *acquis* at the same time as it proposes sometimes innovative solutions to apparently intractable problems will remain (...) one of the most enduring features of the Convention experience“ (Shaw 2003: 5).

Der Konvent hat also in doppelter Hinsicht die europäische „Suche nach Legitimität“ (Lenaerts/Desomer 2002: 1222) verändert: Zum einen durch die Bandbreite der aufgegriffenen Themen und Fragen und zum anderen durch den offenen und „deliberativen“ Austausch und Wettstreit um die besten Ideen zur Erhöhung der Output- wie der Input-Legitimation. Und schließlich hat die Konventsmethode selbst durch ihre – im Vergleich zu den Regierungskonferenzen – sehr viel größere Transparenz und Öffentlichkeit die bisherige „black box“ von Vertragsänderungsverfahren geöffnet und damit die Input-Legitimität des europäischen Verfassungswerdungsprozesses gestärkt (Beach 2003). Dies ist eine Lektion, die auch künftige Reformdebatten wiederum prägen wird. Der Verfassungskonvent, der im Juli 2003 seine Arbeit abgeschlossen hat, dürfte zu einer „Institution eigener Art“ geworden sein, die nun einen festen Ort im Werkzeugkasten der „evolutionären Vertragsgestaltung“ hat (Wessels 2002c: 87, 95).

Schlussbetrachtungen

Die Geschichte der europäischen Integration ist auch eine Geschichte ihrer Regierungskonferenzen. Im Verlauf des Einigungsprozesses hat die Europäische Gemeinschaft ihre Verträge immer wieder auf den Prüfstand gestellt. Erst nach oft schwierigen Verhandlungen im Rahmen solcher Regierungskonferenzen konnte die „Verfassung“ geändert und ergänzt werden. Die ersten Konferenzen waren von ihrer Anlage her klein und überschaubar, spätere Reformprozesse waren im Vergleich dazu sehr viel komplexer und komplizierter, weil viele Themen auf der Tagesordnung standen und eine wachsende Zahl von Akteuren, Vetospielern und Institutionen im Mehrebenensystem der EU ein Mitspracherecht in den Reformdebatten für sich reklamierten. Es dauerte Jahrzehnte, ehe nach den im März 1957 unterzeichneten Römischen Verträgen die erste umfassende Vertragsreform Mitte der 1980er Jahre in Angriff genommen wurde. Dazwischen lagen einige Krisen wie etwa die „Politik des leeren Stuhls“ und einige gescheiterte Versuche, die Integration voranzubringen. In den 80er Jahren war es die „Eurosklerose“, die die zeithistorische Folie abgab für die Einheitliche Europäische Akte, die erste größere Vertragsrevision. Seit dieser EEA wurden dann die Abstände zwischen Reform, Ratifizierung bzw. Inkrafttreten des neuen Vertrags und dem Auftakt einer neuen Regierungskonferenz immer kürzer. Es begann eine Art „Gesetz der Serie“ von Regierungskonferenzen und Vertragsänderungen. Der Vertrag von Maastricht, der nach einem mühsamen Ratifizierungsprozess erst im November 1993 in Kraft treten konnte, hatte eine eingebaute Revisionsklausel, die die Vertragsunterzeichner bereits für das Jahr 1996 zu einer Überarbeitung des Vertrags verpflichtete. Der Nachfolgevertrag, der 1997 in Amsterdam beschlossen wurde, war nach der erfolgten Ratifizierung gerade vier Wochen in Kraft, als der Europäische Rat in Köln im Juni 1999 bereits den Startschuss gab für die nächste Regierungskonferenz zur Reform des Vertrags. Aus dieser kurzen Abfolge von immer neuen Verträgen ergab sich ein „semi-permanent Treaty revision process“ (de Witte 2002a). In den Worten von Wolfgang Wessels lässt sich dieser fast immerwährende Reformprozess auch so beschreiben: „Nach dem Gipfel ist vor dem Gipfel“.⁴⁰²

⁴⁰² So Wolfgang Wessels – in Anlehnung an den berühmten Spruch Sepp Herbergers „Nach dem Spiel ist vor dem Spiel“ – auf der AEI-Konferenz „Der Amsterdamer Vertrag unter der Lupe: Politik und Wissenschaft im Diskurs“ im Juli 1997, Bonn.

Das Ziel dieser Arbeit war es, die Struktur und den Wandel der Verfahren und Themen von Regierungskonferenzen seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses in den 1950er Jahren vergleichend herauszuarbeiten und zu analysieren. Dabei ging es mir vor allem darum zu erklären, weshalb es zu diesem quasi-permanenten Wandel der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Gemeinschaft gekommen ist und was jeweils die externen und internen Herausforderungen waren, auf die die Reformen eine Antwort geben sollten.

Regierungskonferenzen gelten als eines „der letzten Reservate nahezu rein zwischenstaatlicher Politik“ und tragen, so wurde argumentiert, „noch die Züge klassischer Außenpolitik“ (Wagner 1999: 416-417). Diese Beobachtung trifft für die Zeit bis zur Regierungskonferenz von Maastricht zu – in den Jahrzehnten zwischen Messina und Maastricht spielten die „grand bargains“, die im Rahmen von Regierungskonferenzen vereinbart wurden, eine zentrale Rolle (Moravcsik 1998). Ich habe in meiner Arbeit, die eine noch breiter angelegte historische Zeitspanne („longue durée“) in den Blick genommen hat, zu zeigen versucht, dass mit dem Vertrag von Maastricht erreichte Vertiefung eine „strukturelle Transformation“ der Mitgliedstaaten und des EU-Mehrebenensystems (Christiansen 1998) eingesetzt hat. Diese Transformation hat die späteren Regierungskonferenzen aus dem Bereich von „high politics“ herausgeführt, sie sind zu hoch institutionalisierten Routine-Veranstaltungen im „normalen“ Leben der Europäischen Union geworden (Dinan 1999: 291). Die wachsende Komplexität des europäischen Mehrebenensystems (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996) sowie die „Fusion“ der Ebenen und Steuerungsinstrumente (Wessels 1992, 1997) haben nicht nur die Alltagspolitik in Brüssel verändert, sondern auch die Art und Weise, in der Regierungskonferenzen und Vertragsänderungen organisiert wurden. Diese Transformation hat den Regierungskonferenzen ihren ursprünglichen Charakter des „Außeralltäglichen“ genommen. Diesen schrittweisen Wandel habe ich anhand einer vergleichenden Analyse von Vertragsreformen im Rahmen von Regierungskonferenzen von den Anfängen der Integration in den 1950er Jahren bis zur Einsetzung des Verfassungskonvents auf dem Europäischen Gipfel von Laeken im Dezember 2001 und dem Ende seiner Arbeit im Sommer 2003 analysiert. Die Tiefendimension dieser Transformation und des Konstitutionalisierungsprozesses konnte erst durch die in der Arbeit eingenommene Perspektive der „longue durée“ (Braudel 1977; Christiansen 1998) und den institutionalistischen Blick sichtbar gemacht werden (March/Olsen 1989; Bulmer 1998; Sverdrup 2002; Thelen/Steinmo 1992). Es ging mir darum, nicht nur die „Gipfel“ der Regierungskonferenzen zu untersuchen, sondern auch die lang auslaufenden „Täler“ des europäischen

Verfassungsprozesses und die kurz- bzw. langfristigen Effekte in den Blick zu nehmen (Christiansen 1998; Falkner 2002; Wessels 2003).

Deutlich geworden ist in meiner Arbeit, dass der Prozess der Konstitutionalisierung nicht nur vom Europäischen Rat, den Staats- und Regierungschefs als den „Herren der Verträge“, geprägt wurde, sondern dass an diesem „Verfassungsdiskurs“ sehr viel mehr Akteure und Institutionen, wie etwa der Europäische Gerichtshof, das Straßburger Parlament, die Kommission oder auch die europäischen Regionen, beteiligt waren. Das „Mehrebenensystem“ der EU hat mit seinen eng miteinander verschachtelten Ebenen den unterschiedlichsten Akteuren auf allen Ebenen die Chance eröffnet, sich erfolgreich mit Vorschlägen und Ideen in die Reformdebatten einzubringen. Die „Maastricht-Krise“ zwang die Europäische Union, die drängenden Fragen nach Legitimität und Demokratie auf europäischer Ebene sehr viel ernster zu nehmen und sich entsprechenden Ideen und Leitbildern – so gut es ging – zu öffnen. Auch dieser Wandel im Diskurs hat dazu beigetragen, dass der Europäische Verfassungsprozess heute als „Multilevel Constitutionalism“ (Pernice 1999) beschrieben werden kann.

Die in der Einleitung aufgeworfene Frage, ob Regierungskonferenzen eigentlich noch immer – also vor dem Hintergrund der jüngeren Erfahrungen – als *Regierungskonferenzen* bezeichnet werden können, kann klar mit Nein beantwortet werden. Denn die Regierungen der Mitgliedstaaten und ihre Beamtenapparate sind zwar weiterhin sehr wichtige, aber längst nicht mehr die einzigen Akteure auf der Bühne, wenn das Thema Reform auf dem Spielplan der Europäischen Union steht.

In meiner Arbeit konnte gezeigt werden, dass sich parallel zur Vertiefung und Konstitutionalisierung der Europäischen Gemeinschaft die Reformdebatten und –prozesse verändert haben: Während die Reformagenda in den 1980er Jahren von großen Einzelprojekten und Megathemen wie dem Binnenmarkt und der Währungsunion bestimmt war, standen seit Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre – also im Umfeld der großen Erweiterungsrunde – zunehmend verfassungsrechtliche und politisch-theoretische Fragen nach Legitimität, Demokratie, Effektivität und Effizienz, Subsidiarität und Transparenz auf der Tagesordnung von Regierungskonferenzen.

Das zweite Ziel, das ich mit dieser Arbeit verfolgt habe, war es, eine Antwort auf die Frage zu geben, wie dieser Wandel der Reformprozesse im Rahmen von Regierungskonferenzen theoretisch-konzeptionell zu erfassen ist. Dabei war meine Ausgangsüberlegung, dass der „klassische“ Ansatz zur Analyse von „grand bargains“ im Rahmen von Regierungskonferenzen, der Liberale Intergouvernementalismus (Moravcsik 1993, 1998), zwar wichtige Variablen zur Erklärung der Präferenzen und Positionen der mitgliedstaatlichen Regierungen in den Verhandlungen, besonders in der Vorbereitung und in der Endphase („end game“), benennen kann. Da der Ansatz von Moravcsik auch die Bedeutung von gesellschaftlichen und nicht-staatlichen Akteuren bei der Formulierung von Verhandlungspositionen in Rechnung stellt, geht dieses „two-level game“-Modell über den Intergouvernementalismus alter Prägung deutlich hinaus. Da jedoch Andrew Moravcsik die Europäische Gemeinschaft primär als „international regime for policy co-ordination“ (Moravcsik 1993: 480) versteht und nicht als eigenständiges politisches System, werden in einer intergouvernementalen Perspektive alle Fragen nach Demokratie, Legitimität und Effizienz der EU-Politik keine große Rolle spielen (Moravcsik 2002a). Die breite Debatte um das „Demokratiedefizit“ der EU musste aus der Sicht von Moravcsik entsprechend als vorgeschobene Debatte erscheinen. Weil diese Fragen nach „europäischer“ Legitimität und Demokratie seit den 1990er Jahren jedoch eine immer größere Rolle gespielt haben und sich ein „normative turn“ (Bellamy/Castiglione 2000) abzeichnet, tat sich hier eine Lücke in der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung auf.

Deshalb habe ich in dieser Arbeit eine Theorieperspektive gewählt, die das bei Rational Choice- und intergouvernementalistischen Ansätzen zu beobachtende „statisch-dezisionistische Denken über europäische Verfassungsentwicklung“ zu überwinden sucht (Kohler-Koch/Edler 1998: 174). Der Mehrebenenansatz (Hooghe/Marks 2001; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996) und institutionalistische Konzepte haben hier passende Anknüpfungspunkte geliefert.

Meine Analyse des Wandels von Regierungskonferenzen hat also gezeigt, dass seit Mitte der 1990er Jahre das Monopol der Regierungen als den „Herren der Verträge“ gebrochen ist: „(...) one finds a whole army of more or less hidden *persuaders*, who do not have any formal say in the decision-making but attempt to convince national delegations by the force of their arguments“ (de Witte 2002: 47). Dazu gehören, wie gesagt, nicht nur innenpolitische Akteure wie die Opposition und, in Deutschland und in anderen Föderalstaaten, die Länder und Regionen,

sondern auch die Europäische Kommission, das Europäische Parlament sowie die Medien und Interessengruppen als neue Akteure, die bei Einzelfragen wie dem Tierschutz und Sport – etwa bei den Verhandlungen in Amsterdam – mit Erfolg mobilisiert haben (Große Hüttmann 2000). Zu dieser Riege von „hidden persuaders“ gehören darüber hinaus die nationalen Obersten Verfassungsgerichte und der Europäische Gerichtshof. Auch diese Institutionen konnten und können sich als „versteckte Akteure“ (de Witte 2002: 49) auf allen Ebenen des europäischen politischen Systems in den Verfassungsdiskurs einbringen und die Reformdebatte dadurch mitbestimmen – auch diese Beobachtungen ließen den Mehrebenenansatz theoretisch und empirisch als plausibel erscheinen. Versteht man Regierungskonferenzen zudem als Prozess (Christiansen/Jørgensen 1999) und nicht als ein auf wenige Wochen und Tage beschränktes „Spiel“, zu dem sich die mitgliedstaatlichen Verwaltungsapparate und am Ende die Staats- und Regierungschefs versammeln, so zeigt eine institutionalistisch ausgerichtete Analyse von Regierungskonferenzen, dass wichtige Entscheidungen darüber, welche Themen und Fragen überhaupt auf die Tagesordnung kommen, bereits lange im Vorfeld in einem Prozess des „survival of the fittest ideas“ (McDonagh 1998: 29; Sverdrup 2002) getroffen werden und nicht erst auf den Gipfeltreffen in langen Nachtsitzungen.

Die zentrale These des Liberalen Intergouvernementalismus, die Europäische Gemeinschaft habe sich durch „a series of celebrated intergovernmental bargains“ (Moravcsik 1993: 473) fortentwickelt, spiegelt also nur die halbe Wahrheit. Denn der Ansatz stellt das sich wandelnde institutionelle Umfeld und den Rahmen, also den „three-level process“ (Falkner 2002), in dem die Verhandlungen, Reformdebatten und Regierungskonferenzen stattfinden, gar nicht in Rechnung.

Zusammenfassend will ich thesenartig noch eine Reihe von Schlussfolgerungen für die europapolitische Reformdiskussion und die integrationstheoretische Debatte ziehen:

Ein Ergebnis der Untersuchung ist, dass sich Regierungskonferenzen im historischen Vergleich deutlich gewandelt haben von „Ein-Themen-Regierungskonferenzen“ zu „catch-all IGCs“, in der parallel zur Ausdifferenzierung und Konstitutionalisierung des EU-Systems eine jeweils deutlich umfassendere Tagesordnung die Reformdebatten bestimmt hat. Regierungskonferenzen sind seit Mitte der 1990er Jahre nicht nur und in erster Linie willkommene Anlässe zur Reform einzelner Elemente des EU-Systems, sondern sie werden immer stärker

auch genutzt als Gelegenheit zur Diskussion über Stand und Perspektiven der Integration und zur transnationalen Reflexion und Vergewisserung über die Zukunft der Europäischen Union (Olsen 2003: 61) – auch dies ist ein Zeichen dafür, dass der europäische Einigungsprozess inzwischen alle Dimensionen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in den in der Europäischen Union vereinigten Staaten erfasst hat: Debatten über die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft waren und sind immer auch Debatten über die Zukunft und die „Rettung“ der inzwischen europäisierten Nationalstaaten (Milward 1992). Politische Debatten über Formen des demokratischen „Regierens jenseits der Staatlichkeit“ (Jachtenfuchs 2003), das hat sich gezeigt, werden zeitgleich auf allen und zwischen allen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems geführt. So waren für die deutschen Länder und auch andere Regionen die Reformdebatten seit den 1980er Jahren immer wieder eine taktisch und strategisch genutzte Chance („window of opportunity“), sowohl gegenüber dem Bund als auch gegenüber der Europäischen Gemeinschaft ganz konkrete europapolitische Vorstellungen, etwa zum Subsidiaritätsprinzip, und eigene Leitbilder, wie das „Europa der Regionen“, mit Nachdruck zu Gehör zu bringen (vgl. Große Hüttmann 2003c; Hrbek 1992; Hrbek/Große Hüttmann 2002; Pahl 2003).

Die Art und Weise, in der Reformprozesse vorbereitet, organisiert und umgesetzt werden, hat sich im Lauf des europäischen Integrationsprozesses deutlich verändert. Ein Beispiel dafür: Während sich die ersten Regierungskonferenzen bis zum Vertrag von Maastricht vor allem durch den „Output“ der Verhandlungen, also durch Projekte, wie etwa das zur Errichtung des Binnenmarktes oder zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion, legitimierten, wandelte sich seit Mitte der 1990er Jahre die Form der Legitimation in Richtung einer Input-Legitimation: Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an den Regierungskonferenzen (Basedahl 2000) oder die sehr viel größere Transparenz der Verhandlungen durch die Bereitstellung von Dokumenten (Sverdrup 2002) und die Öffnung der Debatten für die „Zivilgesellschaft“, wie es im Rahmen des Verfassungskonventes zu beobachten war, sind klare Indizien für den Wandel von Reformprozessen. Die Einsetzung des Verfassungskonventes auf dem Europäischen Gipfel von Laeken im Dezember 2001 war dann ein weiteres, das sichtbarste Zeichen für eine neue Etappe im Integrationsprozess und einen neuen europapolitischen Zeitgeist. Dass der „Verfassungskonvent“ der Regierungskonferenz als dem klassischen Verfahren zur Organisation von Vertragsänderungen vorgeschaltet wurde und dass dieser Konvent im Juni 2003 tatsächlich, was nicht unbedingt zu erwarten war, einen Ver-

fassungsentwurf – Beobachter sprachen von einer „accidental constitution“ (Norman 2003) – vorlegen konnte, war der Höhepunkt, aber vielleicht auch gleichzeitig das Ende der Öffnung und Parlamentarisierung des europäischen Verfassungsprozesses. Es könnte sein, dass die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten die Geister, die sie mit dem Verfassungskonvent gerufen haben, nun versuchen einzufangen, indem sie künftige Reformprozesse und Regierungskonferenzen wieder nach dem alten Muster organisieren: „schnell, diskret und auf wenige Themen beschränkt“ (Dinan 1999: 307). Zu untersuchen, ob diese Prognose zutrifft, wäre eine schöne Aufgabe für ein anderes Buch.

Literatur⁴⁰³

- Abels, Gabriele* 2002: Experts, Citizens, and Eurocrats – Towards a Policy Shift in the Governance of Biopolitics in the EU; *European Integration online Papers (EIoP)*, 6: 19 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-019a.htm>).
- Abromeit, Heidrun* 1998a: *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, Oxford/New York.
- Abromeit, Heidrun* 1998b: Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 39: 1, 80-90.
- Abromeit, Heidrun* 2001: Jenseits des „sui generis“. Kommentar zu Markus Jachtenfuchs' Beitrag, in: *Landfried* 2001, 91-98.
- Abromeit, Heidrun* 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen.
- Abromeit, Heidrun/Schmidt, Thomas* 1998: Grenzprobleme der Demokratie: Konzeptionelle Überlegungen, in: *Kohler-Koch* 1998, 293-320.
- Ackerman, Bruce* 1991: *We, the People*, Cambridge.
- Allison, Graham T.* 1971: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston.
- Alter, Karen J.* 1998: Who are the „Masters of the Treaty“?: European Governments and the European Court of Justice, in: *International Organization*, 52: 1, 121-147.
- Alter, Karen J.* 2000: The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash, in: *International Organization*, 54: 3, 489-518.
- Alter, Karen J./Meunier-Aitasahalia, Sophie* 1994: Judicial Politics in the European Community: European Integration and the Pathbreaking *Cassis de Dijon* Decision, in: *Comparative Political Studies*, 26: 4, 535-561.
- Andersen, Svein/Burns, Tom* 1996: The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance, in: Svein Andersen und Kjell A. Eliassen (Hrsg.), *The European Union: How Democratic Is It?*, London, 227-251.
- Antola, Esko* 2002: Finland: From Cautious to Hard-Core Member, in: *Laursen* 2002, 121-138.
- Archer, M. S.* 1996. *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*, Cambridge.
- Arendt, Hannah* 1994: *Über die Revolution*, München.
- Armstrong, Kenneth A.* 1998: Legal Integration: Theorizing the Legal Dimension of European Integration, in: *Journal of Common Market Studies*, 36: 2, 155-174.
- Armstrong, Kenneth/Bulmer, Simon* 1998: *The Governance of the European Single Market*, Manchester, New York.

⁴⁰³ Die Gestaltung der Literaturliste folgt den Richtlinien der Zeitschrift für Internationale Beziehungen (Nomos Verlag, Baden-Baden), Version 2.3. Für die Online-Publikation auf dem Tobias-Server der Eberhard Karls Universität Tübingen wurde die wissenschaftliche Literatur, die nach 2003 erschienen ist, nicht eingearbeitet. Eine überarbeitete und aktualisierte Fassung der Arbeit, in der auch die neuere Literatur aufgearbeitet wird, wird für die Verlagspublikation vorbereitet.

- Arrow, Kenneth A.* 1951: Social Choice and Individual Values, New York.
- Arthur, Brian W.* 1989: Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events, in: *The Economic Journal*, 99: 1, 116-131.
- Aspinwall, Mark D./Schneider, Gerald* 1999: Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science of European Integration; paper to be presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, March, 26-31.
- Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union* 2003: Verfassungsgebung im Europäischen Konvent; Texte und Materialien, Band 43, Berlin.
- Bach, Maurizio* 1997: Transnationale Institutionenpolitik. Kooperatives Regieren im politisch-administrativen System der Europäischen Union, in: König/Rieger/Schmitt 1997, 178-199.
- Bach, Maurizio* 1999: Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa, Frankfurt/New York.
- Banchoff, Thomas/Smith, Mitchell P.* (Hrsg.), 1999: Legitimacy and the European Union: the Contested Polity, London, New York.
- Banchoff, Thomas/Smith, Mitchell P.* 1999a: Introduction: Conceptualizing Legitimacy in a Contested Polity, in: Banchoff/Smith 1999, 1-23.
- Bange, Oliver* 2000: The EEC Crisis of 1963: Kennedy, Macmillan, de Gaulle and Adenauer in Conflict, Basingstoke.
- Bartels, Klaus* 1992: Veni vidi vici. Geflügelte Worte aus dem Griechischen und Lateinischen, München.
- Basabe Lloréns, Felipe* 2002: Spain: A „Difficult“ Negotiation Partner?, in: Laursen 2002, 311-339.
- Basedahl, Nina* 2000: Einflußnahme bei begrenzter Partizipation. Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Regierungskonferenz 1996/97, Baden-Baden.
- Battistelli, Fabrizio/Isernia, Pierangelo* 1993: Europa und die Integrationstheorien. Obsoleszenz oder Wachstumskrise?, in: Bogdandy 1993, 171-198.
- Baun, Michael J.* 1998: The *Länder* and German European Policy: The 1996 IGC and Amsterdam Treaty, in: *German Studies Review*, 21, 329-346.
- Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit und Akademie für politische Bildung* (Hrsg.) 1999, Legitimation, Transparenz, Demokratie. Fragen an die Europäische Union, München.
- Beach, Derek* 2002: Bringing Negotiations Back into the Study of European Integration: How Negotiations Affect the Ability of Supranational Actors to Gain Influence in IGCs; Dissertation submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, Departement of Political Science, University of Southern Denmark, Manuskript.
- Beach, Derek* 2002a: Negotiating the Amsterdam Treaty: When Theory Meets Reality, in: Laursen 2002, 593-637.
- Beach, Derek* 2003: Towards a New Method of Constitutional Bargaining? The Role and the Impact of EU Institutions in the IGC and Convention Method of Treaty Reform; The Federal Trust, April 2003, London.
- Becker, Peter* 1998: Die Auswirkungen der Osterweiterung, in: *integration*, 21: 4, 225-237.

- Beetham, David/Lord, Christopher* 1998: Legitimacy and the European Union, Essex, New York.
- Bellamy, Richard/Castiglione, Dario* 2000: The Normative Turn in European Studies: Legitimacy, Identity and Democracy; RUSEL Working Paper No. 38, University of Exeter.
- Bellers, Jürgen* 1979: Reformpolitik und EWG-Strategie der SPD. Die innen- und außenpolitischen Faktoren der europapolitischen Integrationswilligkeit einer Oppositionspartei (1957-63), München.
- Bentler, Bengt/Bieber, Roland/Pipkorn, Jörn/Streil, Jochen* 1993: Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 4. neubearbeitete Auflage, Baden-Baden.
- Benz, Arthur* 1997: Von der Konfrontation zur Differenzierung und Integration – Zur neueren Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, 9-29.
- Benz, Arthur* 1998: Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept, in: Kohler-Koch 1998, 345-368.
- Benz, Arthur* 2001: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München/Wien.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas* 1995: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie (im Original 1966), Frankfurt/M.
- Bergmann, Jan/Lenz, Christofer* 1998: Der Amsterdamer Vertrag. Eine Kommentierung der Neuerungen des EU- und EG-Vertrages, Köln.
- Bernsdorff, Norbert/Borowsky, Martin* 2002: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Handreichungen und Sitzungsprotokolle, Baden-Baden.
- Bertelsmann Europa-Kommission*, 2000: Europas Vollendung vorbereiten. Forderungen an die Regierungskonferenz 2000, Gütersloh.
- Best, Edward* 2002: The United Kingdom: From Isolation Towards Influence?, in: Laursen 2002, 359-378.
- Beuter, Rita* 1994: Germany and the Ratification of the Maastricht Treaty, in: Laursen/Vanhoonacker 1994, 87-112.
- Beuter, Rita* 2002: Germany: Safeguarding the EMU and the Interests of the Länder, in: Laursen 2002, 93-120.
- Beyme, Klaus von* 1991: Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt/M.
- Bieber, Roland* 1984: Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft – Formen und Verfahren, in: Schwarze/Bieber 1984, 49-89.
- Bieber, Roland* 1991: Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann 1991, 393-414.
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika* (Hrsg.), 2003: Theorien der Europäischen Integration, Opladen (in Vorbereitung).
- Birgelen, Georg* 1998: Europapolitische Meinungsbildung in Deutschland. Institutionelle Struktur der Formulierung europapolitischer Positionen, dargestellt am Beispiel der

- Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages, in: Weidenfeld 1998, 103-127.
- Bitterlich, Joachim* 1995: Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips und seine operative Umsetzung, in: Weidenfeld 1995, 177-189.
- Blair, Tony* 2001: „Europas politische Zukunft“; abgedruckt in: Marhold 2001, 239-253.
- Bloes, Robert* 1970: Le „Plan Fouchet“ et le problème de l'Europe politique, Bruges.
- Bodenheimer, Susanne J.* 1967: Political Union. A Microcosm of European Politics, 1960-1966, Leyden.
- Bogdandy, Armin von* (Hrsg.) 1993: Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration, Baden-Baden.
- Bogdandy, Armin von* (Hrsg.) 2003: Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin, Heidelberg, New York.
- Bogdandy, Armin von* 1993a: Die Verfassung der europäischen Integrationsgemeinschaft als supranationale Union, in: Bogdandy 1993, 97-127.
- Bogdandy, Armin von* 1993b: Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatstheoretischer Perspektive, in: *integration*, 16: 4, 210-224.
- Bogdandy, Armin von* 1999: Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, Baden-Baden.
- Bogdandy, Armin von* 2000a: Das Leitbild der dualistischen Legitimation für die europäische Verfassungsentwicklung: Gängige Missverständnisse des Maastricht-Urteils und deren Gründe (BVerfG 89, 155 ff.), in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 83.
- Bogdandy, Armin von* 2000b: Gubernative Rechtsetzung. Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik, Tübingen.
- Bogdandy, Armin von* 2001: Stand und Entwicklungsperspektiven rechtswissenschaftlicher Konzepte zum europäischen Integrationsprozess, in: Loth/Wessels 2001, 107-146.
- Bogdandy, Armin von* 2003a: Europäische Prinzipienlehre, in: Bogdandy 2003, 149-203.
- Bogumil, Jörg/Schmid, Josef* 2001: Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele, Opladen.
- Bomberg, Elizabeth/Stubb, Alexander* (Hrsg.) 2003: The European Union: How Does It Work?, Oxford.
- Bonvicini, Gianni* 1987: The Genscher-Colombo Plan and the „Solemn Declaration on European Union“ (1981-83), in: Pryce 1987, 174-187.
- Börzel, Tanja* 1997a: Policy Networks: A New Paradigm for European Governance?; Robert Schuman Centre, EUI Working Papers RSC No. 97/19, Florenz.
- Börzel, Tanja A.* 1997b: Does the European Integration Really Strengthen the State? The Case of the Federal Republic of Germany, in: *Regional and Federal Studies*, 7: 3, 87-113.
- Bossaert, Danielle* 2002: Luxembourg: Strong Trends towards „Communitarised“ Problem-Solving, in: Laursen 2002, 255-266.

- Bossi, Tania* 2001: Die Grundrechtecharta – Wertekanon für die Europäische Union, in: Weidenfeld 2001, 203-242.
- Bourguignon-Wittke, Roswitha/Schmuck, Otto* 1984: Demokratisierung des EG-Systems durch das direkt gewählte Europäische Parlament? Eine vorläufige Bilanz der ersten Wahlperiode, in: *integration*, 7: 2, 91-116.
- Bowie, Robert R./Friedrich, Carl J.* (Hrsg.) 1954: *Studies in Federalism*, Boston/Toronto.
- Braudel, Fernand* 1977: Geschichte und Sozialwissenschaften. Die *longue durée*, in: Claudia Honegger (Hrsg.), *Schrift und Materie der Geschichte*, Frankfurt/M., 47-85.
- Braun, Dietmar* 1994: Rational choice-Ansätze, in: *Lexikon der Politik*, Band 2: (Politikwissenschaftliche Methoden), hrsgg. von Jürgen Kriz, Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, München, 399-402.
- Breuss, Fritz/Griller, Stefan* (Hrsg.) 1998: *Flexible Integration in Europa. Einheit oder „Europa à la carte“?*, Wien/New York.
- Brok, Elmar* 2001: The Institutional Reforms of Amsterdam: A View from the European Parliament, in: *Monar/Wessels* 2001, 31-44.
- Brunn, Gerhard* 2002: *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute*, Stuttgart.
- Brunner, Andreas* 1996: Die europapolitischen Konzepte der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages zwischen dem Vertrag von Maastricht und seiner Revisionskonferenz 1996. Entstehung – Wirkung – Perspektiven; Magisterarbeit, München.
- Bryant, Christopher G.A./Jary, David* (Hrsg.) 1991: *Giddens' Theory of Structuration: A Critical Appreciation*, London/New York.
- Bubner, Rüdiger* 2002: *Polis und Staat. Grundlinien der Politischen Philosophie*, Frankfurt/M.
- Büchner, Karl* 1980: *Römertum. Versuch einer Wesensbestimmung*, Stuttgart.
- Budden, Philip* 2002: Observations on the Single European Act and „Relaunch of Europe“: a Less ‚Intergovernmental‘ Reading of the 1985 Intergovernmental Conference, in: *Journal of European Public Policy*, 9: 1, 76-97.
- Bulmer, Simon J.* 1994: The Governance of the European Union: A New Institutional Approach, in: *Journal of Public Policy*, 13: 4, 351-380.
- Bulmer, Simon J.* 1998: New Institutionalism and the governance of the Single European Market, in: *Journal of European Public Policy*, 5: 3, 365-386.
- Bulmer, Simon/Jeffery, Charlie/Paterson, William E.* 1998: Deutschlands europäische Diplomatie: Die Entwicklung des regionalen Milieus, in: Weidenfeld 1998, 11-102.
- Bundesrat* 2002: Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 2001 („Subsidiaritätsbericht 2001“), Drucksache 814/02, 21.11.2001.
- Burgess, Michael* 1989: *Federalism and European Union. Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community, 1972-1987*, London/New York.
- Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter* 1993: Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration, in: *International Organization*, 47: 1, 41-76.
- Cafruny, Alan/Rosenthal, Glenda G.* (Hrsg.) 1993: *The Maastricht Debates and Beyond*, Vol. 2 of the *State of the European Community*, Boulder.

- Calliess, Christian* 2000: Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene, in: *Hrbek* 2000, 13-26.
- Cameron, David R.* 1992: The 1992 Initiative: Causes and Consequences, in: *Sbragia* 1992, 23-74.
- Caporaso, James A.* 1993: International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations, in: *Ruggie* 1993, 51-90.
- Caporaso, James A.* 1996: The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, in: *Journal of Common Market Studies*, 34: 1, 29-52.
- Caporaso, James A.* 1997: Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics, Robert Schuman Centre, EUI Working Papers, RSC No. 97/58, Florenz.
- Caporaso, James A./Keeler, John T.* 1995: The European Union and Regional Integration, in: Carolyn Rhodes und Sonia Mazey (Hrsg.), *The State of the European Union, Vol. 3: Building a European Polity?*, Boulder, 29-62.
- Capotorti, Francesco/Hilf, Meinhard/Jacobs, Francis/Jacqué, Jean-Paul* 1986: Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union. Kommentar zu dem vom Europäischen Parlament am 14. Februar 1984 verabschiedeten Entwurf, Baden-Baden.
- Cardozo, Rita* 1987: The Project for a Political Community (1952-54), in: *Pryce* 1987, 49-77.
- Carslnaes, Walter* 1992: The Agency-Structure-Problem in Foreign Policy Analysis, in: *International Studies Quarterly*, 36: 3, 245-270.
- Caspari, Manfred* 1998: Ausführungen der Zeitzeugen, in: *Hrbek/Schwarz* 1998, 343-347.
- Checkel, Jeffrey T./Moravcsik, Andrew* 2001: A Constructivist Research Program in EU Studies, in: *European Union Politics*, 2: 2, 219-249.
- Chirac, Jacques* 2001: „Unser Europa“, abgedruckt in: *Marhold* 2001, 284-294.
- Christiansen, Thomas /Jørgensen, Knud Erik* 1998: Negotiating Treaty Reform in the European Union: The Role of the European Commission, in: *International Negotiation*, 3: 4, 435-452.
- Christiansen, Thomas /Jørgensen, Knud Erik/Wiener, Antje* 1999: The Social Construction of Europe, in: *Journal of European Public Policy (Special Issue)*, 6: 4, 528-544.
- Christiansen, Thomas* 1997: Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance, in: Knud Erik Jørgensen (Hrsg.), *Reflective Approaches to European Governance*, Basingstoke, 51-68.
- Christiansen, Thomas* 1998: „Bringing Process Back In“: The *Longue Durée* of European Integration, in: *European Integration*, 21: 1, 99-121.
- Christiansen, Thomas* 2002: The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform, in: *Journal of European Public Policy*, 9: 1, 33-53.
- Christiansen, Thomas/Falkner, Gerda/Jørgensen, Knud Erik* 2002: Theorizing EU Treaty Reform: Beyond Diplomacy and Bargaining, in: *Journal of European Public Policy*, 9: 1, 12-32.
- Christiansen, Thomas/Jørgensen, Knud Erik* 1999: The Amsterdam Process: A Structurationist Perspective on EU Treaty Reform; *European Integration online Papers (EIoP)*, 3 (1999); <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm>>.

- Christiansen, Thomas/Kirchner, Emil* (Hrsg.) 2000: *Europe in Change: Committee Governance in the European Union*, Manchester.
- Chrysochoou, Dimitris N.* 1994: *Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?*, in: *West European Politics*, 17: 4, 1-14.
- Chrysochoou, Dimitris N.* 2002a: *Democratising the Political Constitution of Europe*; Hellenic Centre for European Studies, Athens.
- Chrysochoou, Dimitris N.* 2002b: *Civic Competence and the Challenge to EU Polity-building*, in: *Journal of European Public Policy*, 9: 5, 756-773.
- Cicero, Marcus Tullius* 1964: *De finibus bonorum et malorum*, herausgegeben von K. Atzert, München (insbes. 2, 32, 105).
- Cockfield, Lord A.* 1994: *The European Union: Creating the Single Market*, Chichester.
- Cohen, Joshua* 1989: *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in: A. Hamlin/B. Pettit (Hrsg.), *The Good Polity*, Oxford, 17ff.
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P.* 1972: *A Garbage Can Model of Decision-Making*, in: *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Conze, Eckart* 1995: *Die gaullistische Herausforderung. Die deutsch-französischen Beziehungen in der amerikanischen Europapolitik 1958-1963*, München.
- Conzelmann, Thomas* 2003: *Neofunktionalismus*, in: *Schieder/Spindler 2003*, 141-168.
- Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle* (Hrsg.) 2002: *Regionales Europa – Europäisierte Regionen*, Frankfurt/New York.
- Corbett, Richard* 1987: *The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act*, in: *Pryce 1987*, 238-272.
- Corbett, Richard* 1992: *The Intergovernmental Conference on Political Union*, in: *Journal of Common Market Studies*, 30: 3, 271-298.
- Corbett, Richard* 1993: *The Treaty of Maastricht*, Harlow.
- Corbett, Richard* 1998: *The European Parliament's Role in Closer EU-Integration*, Basingstoke.
- Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael* 2000: *The European Parliament*, 4. Aufl., London.
- Corbey, Dorette* 1995: *Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration*, in: *International Organization*, 49: 2, 253-284.
- Corrado, Laura* 2002: *Italy: From the „Hard Core“ to Flexible Integration*, in: *Laursen 2002*, 225-253.
- Coussens, Wouter/Crum, Ben* 2003: *Towards Effective and Accountable Leadership of the Union: Options and Guidelines For Reform*; European Policy Institute Network, EPIN Working Paper No. 3, Januar 2003, Brüssel.
- Craig, Paul* 1999: *The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy*, in: *Craig/de Búrca 1999*, 1-54.
- Craig, Paul* 2001: *Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*, in: *European Law Journal*, 7: 2, 125-150.
- Craig, Paul/de Búrca, Gráinne* (Hrsg.) 1999: *The Evolution of EU Law*, Oxford.

- Cram, Laura* 1996: Integration Theory and the Study of the European Policy Process, in: Richardson 1996, 40-58.
- Cram, Laura/Dinan, Desmond/Nugent, Neill* (Hrsg.) 1999: Developments in the European Union, Basingstoke.
- Cram, Laura/Dinan, Desmond/Nugent, Neill* 1999a: Reconciling Theory and Practice, in: Cram/Desmond/Nugent 1999, 3-19.
- Crum, Ben* 2003: Towards Finality? A Preliminary Assessment of the Achievements of the European Convention, Draft paper (March 07, 2003), Centre for European Policy Studies, Brüssel.
- Curtin, Deirdre M.* 1995: The Shaping of a European Constitution and the 1996 IGC: „Flexibility“ as a Key Paradigm?, in: Aussenwirtschaft, 50: 1, 237-252.
- Curtin, Deirdre M./Dekker, Ige F.* 1999: The EU as a ‚Layered‘ International Organization: Institutional Unity in Disguise, in: Craig/de Búrca 1999, 84-136.
- Cusak, Thomas F.* 2003: A Tale of Two Treaties: An Assessment of the EURATOM Treaty in Relation to the EC Treaty, in: Common Market Law Review, 40: 1, 117-142.
- Dahl, Robert A.* 1961: Who Governs? New Haven.
- Dahl, Robert A.* 1994: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: Political Science Quarterly, 109: 1, 23-34.
- Dahrendorf, Ralf* 2002: Die Krisen der Demokratie. Ein Gespräch mit Antonino Polito, München.
- de Búrca, Gráinne* 1996: The Quest for Legitimacy in the European Union, in: Modern Law Review, 59: 3, 349-376.
- de Búrca, Gráinne* 1999: The Institutional Developments of the EU: A Constitutional Analysis, in: Craig/de Búrca 1999, 55-81.
- de Búrca, Gráinne* 2001: The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights, in: European Law Review, 26, 126-138.
- de Búrca, Gráinne/Scott, Joanne* (Hrsg.) 2000: Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?, Oxford.
- de Witte, Bruno* 1998: Sovereignty and European Integration: the Weight of Legal Tradition, in: Slaughter/Stone Sweet/Weiler 1998, 277-304.
- de Witte, Bruno* 1999: Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order, in: Craig/de Búrca 1999, 177-213.
- de Witte, Bruno* 2002a: The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process, in: Beaumont, Paul/Lyons, Carole/Walker, Neil (Hrsg.), Convergence and Divergence in European Public Law, Oxford, Portland, 39-57.
- de Witte, Bruno* 2002b: Simplification and Reorganization of the European Treaties, in: Common Market Law Review, 39: 4, 1255-1287.
- Decker, Frank* 2003: Parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell? Der Verfassungskonvent ringt um die künftige institutionelle Gestalt Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/2003, 16-23.
- Dehousse, Franklin* 1999: Amsterdam: The Making of a Treaty, London.

- Dehousse, Renaud* 1998: *The European Court of Justice. The Politics of Judicial Integration*, Houndmills.
- Deighton, Anne/Milward, Alan S.* (Hrsg.) 1999: *Widening, Deepening and Acceleration: The European Community 1957-1963*, Baden-Baden.
- Delmartino, Frank* 2003: Die Beteiligung belgischer Regionen an der Entscheidungsfindung im Ministerrat der Europäischen Union, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* 2003, 423-431.
- Deloche-Gaudez, Florence* 2001: *The Convention on a Charter of Fundamental Rights: A Method for the Future?*; Groupement d'études et des recherches Notre Europe, Research and Policy Paper No. 15, Paris.
- Deloche-Gaudez, Florence* 2002a: France: A Member State Losing Influence?, in: *Laursen* 2002, 139-160.
- Deloche-Gaudez, Florence* 2002b: Quelles difficultés rencontre la nouvelle Convention européenne?; Groupement d'études et des recherches Notre Europe, Paris.
- den Boer, Monica* 2002: A New Area of Freedom, Security and Justice: The Shaping of a Hybrid Compromise, in: *Laursen* 2002, 509-535.
- Deubner, Christian* 1995: *Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?*, Baden-Baden.
- Deubner, Christian* 2003: Differenzierte Integration: Übergangserscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1-2/2003, 24-32.
- Deubner, Christian/Maurer, Andreas* 2002: Ein konstitutioneller Moment für die EU: Der Konvent zur Zukunft Europas, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Brennpunkte, Berlin 2002
- Deutsch, Karl W.* 1968: *Die Analyse internationaler Beziehungen. Konzeption und Probleme der Friedensforschung*, Frankfurt/M.
- Deutscher Bundestag* 2002: *Der Weg zum EU-Verfassungskonvent. Berichte und Dokumentationen mit einer Einleitung von Michael Fuchs, Sylvia Hartleif und Vesna Popovic*, Zur Sache 5/2002, Berlin.
- Devine, Fiona* 2002: Qualitative Methods, in: *Marsh/Stoker* 2002, 197-215.
- Devuyst, Youri* 1998: Treaty Reform in the European Union: the Amsterdam Process, in: *Journal of European Public Policy*, 5: 4, 615-631.
- Di Fabio, Udo* 1993: Der neue Art. 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?, in: *Der Staat*, 32: 2, 191-217.
- Diez, Thomas* 1995: *Neues Europa, altes Modell. Die Konstruktion von Staatlichkeit im politischen Diskurs zur Zukunft der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt/M.
- Diez, Thomas* 1998: Perspektivenwechsel: Warum ein „postmoderner“ Ansatz für die Integrationsforschung doch relevant ist, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 5: 1, 139-148.
- Diez, Thomas* 1999: Riding the AM-track through Europe; or, The Pitfalls of a Rationalist Journey Through European Integration, in: *Millennium: Journal of International Studies*, 28: 2, 355-369.

- Diez, Thomas/Wiener, Antje* 2003: Introducing the Mosaic of Integration Theory: Its Past, Present and Future, in: Wiener/Diez 2003, 1-22 (*im Erscheinen*).
- Dinan, Desmond* (Hrsg.) 2000: Encyclopedia of the European Union, updated edition, Houndmills.
- Dinan, Desmond* 1994: Ever Closer Union. An Introduction to the European Community, Houndmills.
- Dinan, Desmond* 1997: The Commission and the Intergovernmental Conferences, in: Nugent 1997, 245-264.
- Dinan, Desmond* 1999: Ever Closer Union. An Introduction to European Integration, 2. Aufl., Houndmills.
- Dinan, Desmond* 1999a: Treaty Change in the European Union: the Amsterdam Experience, in: Cram/Desmond/Nugent 1999, 290-310.
- Dix, Wolfgang* 2001: Grundrechtecharta und Konvent – auf neuen Wegen zur Reform der EU?, in: *integration*, 24: 1, 34-41.
- Drake, Helen* 1995: Political Leadership and European Integration: The Case of Jacques Delors, in: *West European Politics*, 18: 1, 140-160.
- Drake, Helen* 1997: Legitimising European Integration: Perspectives and Discourses of Legitimacy in the European Union: paper prepared for presentation at ECSA Conference 1997, Seattle, Washington, 29 May – 1 June 1997.
- Druwe, Ulrich/Kunz, Volker* (Hrsg.) 1994: Rational Choice in der Politikwissenschaft. Grundlagen und Anwendungen, Opladen.
- Duchêne, François* 1994: Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence, New York.
- Duff, Andrew* (Hrsg.) 1997: The Treaty of Amsterdam: Text and Commentary, London.
- Duff, Andrew* 2003: Der Beitrag des Europäischen Parlaments zum Konvent: Treibende Kraft für einen Konsens, in: *integration*, 26: 1, 3-9.
- Duff, Andrew/Pinder, John/Pryce, Roy* (Hrsg.) 1994: Maastricht and Beyond. Building the European Union, London/New York.
- Duhamel, Olivier/Grunberg, Gérard* 1993: Référendum: les dix France, in: Olivier Duhamel und Jérôme Jaffré (Hrsg.), *L'état de l'opinion* (1993), Paris, 79-86.
- Duke, Simon* 2002: The Common Foreign and Security Policy: Significant but Modest Changes, in: Laursen 2002, 473-508.
- Dyson, Kenneth/Featherstone, Kevin* 1999: The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union, Oxford.
- Eberlein, Burkard/Grande, Edgar* 2003: Entscheidungsfindung und Konfliktlösung, in: Schubert/Bandelow 2003, 175-202.
- Edwards, Geoffrey/Pijpers, Alfred* (Hrsg.) 1997: The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond, London.
- Edwards, Geoffrey/Pijpers, Alfred* 1997a: The 1996 IGC: An Introduction, in: Edwards/Pijpers 1997, 1-14.
- Eeckhout, Piet* 2002: The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, in: *Common Market Law Review*, 39: 4, 945-994.

- Ehlermann, Claus-Dieter* 1984: Vergleich des Verfassungsprojekts des Europäischen Parlaments mit früheren Verfassungs- und Reformprojekten, in: Schwarze/Bieber 1984, 269-284.
- Ehlermann, Claus-Dieter* 1986: Die Einheitliche Europäische Akte: Die Reform der Organe, in: *integration*, 9: 3, 101-107.
- Eichener, Volker* 2000: Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung, Opladen.
- Eisenstadt, Samuel N./Rokkan, Stein* (Hrsg.) 1974: *Building States and Nations*, Beverly Hills.
- Elazar, Daniel J.* 1987: *Exploring Federalism*, Tuscaloosa/London.
- Elster, Jon* (Hrsg.) 1989: *Rational Choice*, Oxford.
- Entman, Robert M.* 1993: Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, in: *Journal of Communication* 43:4, 51-58.
- Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik* (Hrsg.) 2000: *Democracy in the European Union – Integration through Deliberation?*, London.
- Erne, Roland/Gross, Andreas/Kaufmann, Bruno/Kleger, Heinz* (Hrsg.) 1995: *Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*, Zürich.
- Esser, Hartmut* 1991: *Alltagshandeln und Verstehen. Zum Verhältnis von erklärender und verstehender Soziologie am Beispiel von Alfred Schütz und Rational Choice*, Tübingen.
- EuGH (Europäischer Gerichtshof)* 1963: Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 – Van Gend en Loos.
- EuGH (Europäischer Gerichtshof)* 1964: Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 – Costa/E.N.E.L.
- Europäische Kommission*, 2000: Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung. Stellungnahme der Kommission nach Artikel 48 des Vertrags über die Europäische Union zur Einberufung einer Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Änderung der Verträge (Dokument KOM(2000) 34), Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/2000.
- Europäisches Parlament* 1995: Aufzeichnung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor der Regierungskonferenz 1996, Task Force CIG/96, DOC-DE/DV/279849, PE 1654.404, Luxemburg/Straßburg.
- Europäisches Parlament* 1996: Weißbuch zur Regierungskonferenz 1996, Band 1 (Anlage), Offizielle Texte der Institutionen der Europäischen Union, Arbeitsgruppe „Regierungskonferenz“, Luxemburg.
- Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hrsg.) 2003: *Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden.
- Everling, Ulrich* 1992: Zurück zum Staatenverein? Grundgesetzänderung könnte zu Renationalisierung der Europäischen Union führen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.10.1992.
- Everling, Ulrich* 1993: Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 936ff.
- Everling, Ulrich* 1994: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Bedeutung für die Entwicklung der Europäischen Union, in: *integration*, 16: 3, 165-175.

- Everling, Ulrich* 2000: Richterliche Rechtsfortbildung in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Juristen-Zeitung*, 55, 217-227.
- Falkner, Gerda* (Hrsg.) 2002: EU Treaty Reform as a Three-Level Process: Historical and Institutional Perspectives (Introduction); Special Issue of *Journal of European Public Policy*, 9: 1, 1-11.
- Falkner, Gerda* 2002a: How Intergovernmental are Intergovernmental Conferences? An Example from the Maastricht Treaty Reform, in: *Journal of European Public Policy*, 9: 1, 98-119.
- Falkner, Gerda/Nentwich, Michael* 1995: *European Union: Democratic Perspectives*, Wien.
- Falkner, Gerda/Nentwich, Michael* 2000: The Amsterdam Treaty: The Blueprint for the Future Institutional Balance?, in: *Neunreither/Wiener* 2000, 15-35.
- Featherstone, Kevin* 1994: Jean Monnet and the Democratic Deficit in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 32: 2, 149-170.
- Fischer, Clemens H.* 2001: *Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar*, Baden-Baden.
- Fischer, Clemens H.* 2003: *Konvent zur Zukunft Europas. Text und Kommentar mit einem Geleitwort von Dr. Benita Ferrero-Waldner*, Baden-Baden.
- Fischer, Joschka* 2001: „Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“; Rede am 12.05.2000 in der Humboldt-Universität in Berlin; in: *Marhold* 2001, 41-54.
- Fischer, Thomas* 2002: *Europäisches Regieren bürgernah und nachvollziehbar gestalten; Konvent-Spotlight 04/2002; Bertelsmann Stiftung Gütersloh und Centrum für angewandte Politikforschung München.*
- Fischer, Thomas/Schley, Nicole* 1999: *Europa föderal organisieren. Ein neues Kompetenz- und Vertragsgefüge für die Europäische Union*, München.
- Fischer, Wolfgang* 1993: Die Europäische Union im Grundgesetz: Der neue Artikel 23, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24: 1, 32-49.
- Fligstein, Neil/McNichol, Jason* 1998: The Institutional Terrain of the European Union, in: *Sandholtz/Stone Sweet* 1998, 59-91.
- Flynn, Kirsten* 2002: *Common Foreign and Security Policy, the Maastricht Negotiations and Intergovernmentalism*, Manuskript.
- Foerster, Rolf H.* 1967: *Europa: Geschichte einer politischen Idee; mit einer Bibliographie von 182 Einigungsplänen aus den Jahren 1306 bis 1945*, München.
- Føllesdal, Andreas* 2000: Subsidiarity and Democratic Deliberation, in: *Eriksen/Fossum* 2000, 85-110.
- Føllesdal, Andreas/Koslowski, Peter* (Hrsg.) 1998: *Democracy and the European Union*, Berlin.
- Føllesdal, Dagfinn/Walløe, Lars/Elster, Jon* 1988: *Rationale Argumentation. Ein Grundkurs in Argumentations- und Wissenschaftstheorie*, Berlin/New York.
- Forgó, Katrin* 1996: *Differenzierte Integration*, Forschungsinstitut für Europafragen, IEF Working Paper Nr. 23, Wien.
- Forgó, Katrin* 1998: Zwischen „Europa à la carte“ und Einheit: Modelle differenzierter Integration, in: *Breuss/Griller* 1998, 41-78.

- Forster, Anthony* 1998: Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty: A Critique of Liberal Intergovernmentalism, in: *Journal of Common Market Studies*, 36: 3, 347-368.
- Forster, Anthony* 1999: Britain and the Maastricht Negotiations, Basingstoke.
- Forster, Anthony/Blair, Alasdair* 2002: The Making of Britain's European Foreign Policy, Harlow.
- Fossum, John Erik* 2000: Constitution-making in the European Union, in: *Eriksen/Fossum 2000*, 111-140.
- Franck, Christian* 1987: New Ambitions: From The Hague to Paris Summits (1969-72), in: *Pryce 1987*, 130-148.
- Frankenberg, Günter* Die Rückkehr des Vertrages. Überlegungen zur Verfassung der Europäischen Union, in: *Lutz Wingert/Klaus Günther (Hrsg.), Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas, Frankfurt/M., 507-538.*
- Frei, Daniel* 1985: Integrationsprozesse. Theoretische Erkenntnisse und praktische Folgen, in: *Werner Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität Europas, Bonn, 113-131.*
- Freiburghaus, Dieter/Zbinden, Martin* 1992: Die Unionspläne der Europäischen Gemeinschaften 1950-1992, *Cahiers de l'IDHEAP no. 95, Lausanne.*
- Friis, Lykke* 1996: When Europe Negotiates. From Europe Agreements to Eastern Enlargement, Institute of Political Science, University of Copenhagen, Dissertation, Copenhagen.
- Fritsch-Bournazel, Renata* 1992: Europe and German Unification, New York/Oxford.
- Furdson, Edward* 1980: The European Defense Community. A History, London.
- Galloway, David* 2001: The Treaty of Nice and Beyond: Realities and Illusions of Power in the EU, Sheffield.
- Gardner, Roy/Ostrom, Elinor* 1991: Rules and Games, in: *Public Choice*, 70: 2, 121-149.
- Garrett, Geoffrey* 1993: International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market, in: *Ruggie 1993*, 365-398.
- Garrett, Geoffrey/Weingast, Barry* 1993: Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market, in: *Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. (Hrsg.), Ideas and Foreign Policy, Ithaca, 173-206.*
- Garthe, Michael* 1989: Weichenstellung zur Europäischen Union? Der Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments und sein Beitrag zur Überwindung der EG-Krise, Bonn.
- Gehring, Thomas* 2002: Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht, Baden-Baden.
- Genscher, Hans-Dietrich* 1995: Erinnerungen, Berlin.
- George, Stephen* 1998: The Approach of the British Government to the 1996 Intergovernmental Conference, in: *Journal of European Public Policy*, 3: 1, 45-62.
- George, Stephen/Bache, Ian* 2001: Politics in the European Union, Oxford.
- Gerbet, Pierre* 1987: In Search of Political Union: The Fouchet Plan Negotiations (1960-62), in: *Pryce 1987*, 105-129.
- Giddens, Anthony* 1977: Studies in Social and Political Theory, London.

- Giddens, Anthony* 1984: *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Berkeley/Los Angeles.
- Giddens, Anthony* 1991: *Structuration Theory: Past, Present and Future*, in: Bryant/Jary 1991, 201-221.
- Giering, Claus* 1997: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration*, Bonn.
- Giering, Claus* 1997a: *Vielfalt in Einheit – die Flexibilisierung der europäischen Integration*, in: Europa Institut Zürich und Volkshochschule des Kantons Zürich (Hrsg.), *Die Europäische Union – Wesen, Struktur, Dynamik*, Zürich, 191-210.
- Giering, Claus* 2001: *Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen*, in: Weidenfeld 2001, 51-144.
- Giering, Claus* 2003: *Der EU-Reformkonvent vor der Bewährungsprobe*, in: *Internationale Politik*, 58: 1, 31-38.
- Gilland, K.* 2002: *Ireland's (First) Referendum on the Treaty of Nice*, in: *Journal of Common Market Studies*, 40: 3, 527-535.
- Giscard d'Estaing, Valéry* 2002: *Eröffnungsrede des Vorsitzenden V. Giscard d'Estaing vor dem Konvent zur Zukunft Europas*; SN 1565/02, 26.02.2002.
- Glutz, Peter* 2003: *Die letzte Chance für ein vereintes Europa. Der Kopenhagener Gipfel in realistischer Perspektive*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1-2/2003, 3-6.
- Göler, Daniel* 2002: *Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent*, Bonn.
- Göler, Daniel* 2002a: *Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?*, in: *integration*, 25: 2, 99-110.
- Göler, Daniel* 2003: *Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung: Eine Bilanz der ersten Verfassungsentwürfe*, in: *integration*, 26: 1, 17-30.
- Gordon, Phillip H.* 1993: *A Certain Idea of France. French Security Policy and the Gaullist Legacy*, Princeton.
- Gorges, Michael J.* 2001: *New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution*, in: *Politics*, 21: 2, 137-145.
- Gormley, Laurence W.* 1999: *Reflections of the Architecture of the European Union after the Treaty of Amsterdam*, in: O'Keefe/Twoomey 1999, 57-70.
- Görtemaker, Manfred* 1999: *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München.
- Gourevitch, Peter Alexis* 1986: *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*, Ithaca.
- Grabbe, Heather/Hughes, Kirsty* 1996: *The British Debate*, in: *The Royal Institute of International Affairs* 1996, 51-70.
- Grabitz, Eberhard* (Hrsg.) 1984: *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?*, Kehl am Rhein.
- Grande, Edgar* 1996: *Demokratische Legitimation und europäische Integration*, in: *Leviathan*, 24: 3, 339-360.

- Grande, Edgar* 2000: Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Grande/Jachtenfuchs 2000, 11-30.
- Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus* (Hrsg.) 2000: Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden.
- Grant, Charles* 1994: Delors: Inside the House that Jacques Built, London.
- Gray, Mark* 2002: The European Commission: Seeking the Highest Possible Realistic Line, in: Laursen 2002, 381-403.
- Gray, Mark/Stubb, Alexander* 2001: Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?, in: Journal of Common Market Studies (Annual Review), 39, 5-23.
- Green Cowles, Maria* 1995: Setting the Agenda for a New Europe: The European Round Table and EC 1992, in: Journal of Common Market Studies, 33: 4, 501-526.
- Green Cowles, Maria/Caporaso, James A./Risse, Thomas* (Hrsg.) 2001: Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change, Cambridge.
- Greenwood, Justin* 1997: Representing Interests in the European Union, Basingstoke/London.
- Griller, Stefan/Droutsas, Dimitri P./Falkner, Gerda/Forgó, Katrin/Nentwich, Michael* 2000: The Treaty of Amsterdam: Facts, Analysis, Prospects, Wien/New York.
- Griller, Stefan/Droutsas, Dimitri P./Falkner, Gerda/Forgó, Katrin/Klatzer, E./Mayer, Georg/Nentwich, Michael* 1996: Regierungskonferenz 1996: Ausgangspositionen (IEF Working Papers 20), Wien.
- Griller, Stefan/Hummer, Waldemar* (Hrsg.) 2002: Die EU nach Nizza. Ergebnisse und Perspektiven, Wien.
- Grimm, Dieter* 1995: Braucht Europa eine Verfassung?, in: Juristen-Zeitung, 50: 12, 581-591.
- Groom, A.J.R.* 1978: Neo-functionalism: A Case of Mistaken Identity, in: Political Science, 30: 1, 15-28.
- Groom, A.J.R./Taylor, Paul* (Hrsg.) 1990: Frameworks for International Co-operation, London.
- Große Hüttmann, Martin* 1996: Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – eine Dokumentation mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt und zur Rezeption dieses Prinzips, Occasional Papers Nr. 5, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen.
- Große Hüttmann, Martin* 1999: Sind Regierungskonferenzen Regierungskonferenzen? Der Legitimationsdiskurs im Rahmen der europäischen Revisionskonferenz 1996/97, Papier für die Tagung „Stand und Entwicklung theoretischer Konzepte zum europäischen Integrationsprozeß“, Kulturwissenschaftliches Institut, Essen und Arbeitskreis Europäische Integration e.V., Bonn, 23.-24.09.1999, Essen.
- Große Hüttmann, Martin* 2000: „Die Zeit der Mandarine ist vorüber“: Deutschland und die europäische Verfassungsdebatte im Rahmen der Regierungskonferenz 1996/97, in: Knodt/Kohler-Koch 2000, 325-353.
- Große Hüttmann, Martin* 2002a: „In der Unterwelt der Ausschüsse“: Die Rolle der Komitologie in der Europäischen Union, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik (Neue Folge Gegenwartskunde), 51: 2, 187-198.

- Große Hüttmann, Martin* 2002b: „Monnet oder Metternich?“ Die aktuelle Debatte um die Zukunft der Europäischen Union, in: PIN – Politik im Netz (www.politik-im-netz.com), 8. Jahrgang, Ausgabe: 16 im September 2002, Rubrik: global.
- Große Hüttmann, Martin* 2002c: Das Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren – erste Einschätzungen und Kommentare, in: *integration*, 25: 1, 75-79.
- Große Hüttmann, Martin* 2003a: „Europa im Ideenwettbewerb“: Die öffentliche Debatte um Demokratie, Verfassung und Regieren in der Europäischen Union, in: Guido Thiemeyer/Hartmut Ullrich (Hrsg.), *Europäische Perspektiven der Demokratie (im Erscheinen)*.
- Große Hüttmann, Martin* 2003b: Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union: Leitbilder, Kontroversen und Konsenslinien der europäischen Verfassungsdebatte, in: Klaus Beckmann, Jürgen Dieringer und Ulrich Hufeld (Hrsg.), *Eine Verfassung für Europa (im Erscheinen)*.
- Große Hüttmann, Martin* 2003c: Der Konvent und die Neuordnung der Europäischen Union: Eine Bilanz verschiedener Verfassungsvorschläge aus Sicht der Länder und Regionen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* 2003, 432-443.
- Große Hüttmann, Martin/Knodt, Michèle* 2000: Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52-53/2000, 31-38.
- Große Hüttmann, Martin/Roth, Christian* 1998: Die Europapolitik der SPD vor der deutschen Ratspräsidentschaft: Erste Orientierungen in der Regierungsverantwortung; WIP Occasional Paper Nr. 3/1998, Tübingen.
- Grunert, Thomas/Huber, Christian* 1981: Die Universität, die ein Institut wurde, in: *EG-Magazin*, H. 4, 10-12.
- Grünhage, Jan* 2001: The 1996/97 Intergovernmental Conference: A Survey of the Process, in: *Monar/Wessels* 2001, 9-30.
- Guérot, Ulrike* 2003: Die Bedeutung der deutsch-französischen Kooperation für den europäischen Integrationsprozess, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4/2003, 14-20
- Haas, Ernst B.* 1966: The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America, in: *Journal of Common Market Studies*, 5: 3, 315-343.
- Haas, Ernst B.* 1968: *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, 2. Auflage, Stanford.
- Haas, Ernst B.* 1971: The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing , in: *Lindberg/Scheingold* 1971, 3-42.
- Häberle, Peter* 2003: Die Herausforderung des europäischen Juristen vor den Aufgaben unserer Verfassungs-Zukunft: 16 Entwürfe auf dem Prüfstand, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 56: 11, 429-443.
- Habermas, Jürgen* 1998: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/M.
- Habermas, Jürgen* 1998a: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: *ders.*, *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt/M., 91-169
- Habermas, Jürgen* 2001: Braucht Europa eine Verfassung?, in: *ders.*, *Zeit der Übergänge. Kleine Politische Schriften IX*, Frankfurt am Main, 104-129.

- Haftendorn, Helga* 1975: Bemühungen um eine Theorie Internationaler Beziehungen. Eine wissenschaftstheoretische Einordnung, in: dies. (Hrsg.), Theorie der Internationalen Beziehungen. Gegenstand und Methoden der Internationalen Beziehungen, Hamburg, 19-36.
- Haller, Max* 1999: Soziologische Theorie im systematisch-kritischen Vergleich, Opladen.
- Hallstein, Walter* 1969: Der unvollendete Bundesstaat, Düsseldorf/Wien.
- Hallstein, Walter* 1979: Die Europäische Universität. Rede vor der Stiftung Europa-Kolleg am 18. Juli 1958 in Hamburg, in: Walter Hallstein, Europäische Reden (hrsgg. von Thomas Oppermann unter Mitarbeit von Joachim Kohler), Stuttgart, 60-65.
- Harrison, R.J.* 1990: Neo-functionalism, in: Groom/Taylor 1990, 139-150.
- Hawkins, Mike* 1997: Social Darwinism in European and American Thought, 1860-1945: Nature as Model and Nature as Threat, Cambridge.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen* 1997: The Council of Ministers, Houndmills.
- Held, David* 1989: Political Theory and the Modern State. Essays on State, Power and Democracy, Cambridge.
- Hennes, Michael* 1996: Die Reflexionsgruppe der Europäischen Union, in: Außenpolitik, 47: 1, 33-42.
- Hennes, Michael* 1998: Europapolitische Zielkonflikte zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien anlässlich der Regierungskonferenz 1996/97, Diss. Bonn.
- Herbst, Ludolf* 1986: Die zeitgenössische Integrationstheorie und die Anfänge der Europäischen Einigung 1947-1950, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 34: 2, 161-205.
- Héritier, Adrienne* 1999: Policy-Making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock, Cambridge.
- Héritier, Adrienne* 1999a: Elements of Democratic Legitimation in Europe: an Alternative Perspective, in: Journal of European Public Policy, 6: 2, 269-282.
- Hilf, Meinhard* 1994: Eine Verfassung für die Europäische Union. Zum Entwurf des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments, in: integration, 17: 2, 68-78.
- Hill, Paul B.* 2002: Rational-Choice-Theorie, Bielefeld.
- Hilz, Wolfram* 1996: Das Subsidiaritätsprinzip im Maastricht-Prozess: Eine europapolitische Karriere, in: Sturm 1996, 11-35.
- Hilz, Wolfram* 1998: Subsidiaritätsprinzip und EU-Gemeinschaftsordnung. Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel des Maastricht-Prozesses, Opladen.
- Hine, David* 2001: Constitutional Reform and Treaty Reform in Europe, in: Anand Menon und Vincent Wright (Hrsg.), From the Nation State to Europe? Essays in Honour of Jack Hayward, Oxford, 118-138.
- Hix, Simon* 1994: The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics, in: West European Politics, 17: 1, 1-30.
- Hix, Simon* 1999: The Political System of the European Union, Houndmills.
- Hobe, Stephan* 2003: Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung: Zur Arbeit des Brüsseler Verfassungskonvents, in: Europarecht, 38: 1, 1-16.

- Hoffmann, Lars* 2002: The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention-Model; Jean Monnet Working Paper 11/02, New York.
- Hoffmann, Stanley* 1966: Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in: *Daedalus*, 95, 862-915.
- Hoffmann, Stanley* 1982: Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, in: *Journal of Common Market Studies*, 22: 1, 21-37.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary* 2001: Multi-Level Governance and European Integration, Lanham.
- Höreth, Marcus* 1999: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit, Baden-Baden.
- Höreth, Marcus* 2000: Stille Revolution im Namen des Rechts? Zur Rolle des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) im Prozess der europäischen Integration; Zentrum für Europäische Integrationsforschung ZEI, Discussion Paper C 78, Bonn.
- Höreth, Marcus* 2001: The European Commission's White Paper on Governance: A 'Tool-Kit' for Closing the Legitimacy Gap of EU Policy-Making?; Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C 94, Bonn.
- Höreth, Marcus* 2002: Das Demokratiedefizit lässt sich nicht wegreformieren. Über Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4, 11-38.
- Höreth, Marcus* 2003: From Arguing to Bargaining Again. A Comment on Andreas Maurer, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2 (*im Erscheinen*).
- House of Commons* 2002: The Laeken Declaration and the Convention on the Future of Europe; Research Paper 02/14, International Affairs and Defence Section, London.
- House of Commons* 2003a: The Convention on the Future of Europe: the Deliberating Phase; Research Paper 03/16, International Affairs and Defence Section, London.
- House of Commons* 2003b: The Convention on the Future of Europe: Proposals for a European Constitution; Research Paper 03/23, International Affairs and Defence Section, London.
- Hrbek, Rudolf* (Hrsg.) 1993: Die Entwicklung der EG zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion unter der Sonde der Wissenschaft, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf* (Hrsg.) 1995: Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union – Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf* (Hrsg.) 1997: Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf* (Hrsg.) 2000: Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf* 1972: Die SPD – Deutschland und Europa. Die Haltung der Sozialdemokratie zum Verhältnis von Deutschland-Politik und West-Integration (1945-1975), Bonn.
- Hrbek, Rudolf* 1972a: Integrationstheorien als Erklärungshilfe und politische Handlungsanleitung, in: *Der Bürger im Staat*, 22: 4, 194-198.
- Hrbek, Rudolf* 1979: Die EG nach den Direktwahlen: Bilanz und Perspektiven, in: *integration*, 2: 3, 95-109.

- Hrbek, Rudolf* 1981: Die EG ein Konkordanz-System? Anmerkungen zu einem Deutungsversuch der politikwissenschaftlichen Europaforschung, in: Roland Bieber u.a. (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Bd. 1, Baden-Baden, 87-103.
- Hrbek, Rudolf* 1982: „Relance Européenne“ 1981?, in: *integration*, 5: 1, 3-18.
- Hrbek, Rudolf* 1984: Direktwahl 84: Nationale Testwahlen oder „europäisches“ Referendum?, in: *integration*, 7: 3, 158-166.
- Hrbek, Rudolf* 1985: Welches Europa? Zum Zwischenbericht des Ad-Hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen („Dooge-Committee“), in: *integration*, 8: 1, 3-10.
- Hrbek, Rudolf* 1987: 30 Jahre Römische Verträge. Eine Bilanz der EG-Integration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18/87, 18-33.
- Hrbek, Rudolf* 1989: Nationalstaat und Europäische Integration. Die Bedeutung der nationalen Komponente für den EU-Integrationsprozeß, in: Peter Haungs (Hrsg.), *Europäisierung Europas?*, Baden-Baden, 81-108.
- Hrbek, Rudolf* 1992: Der Ertrag der „Verfassungsdebatte“ von Maastricht: Ein Erfolg für den Föderalismus und die deutschen Länder?, in: Baur, Jürgen F./Müller-Graff, Peter-Christian/Zuleeg, Manfred (Hrsg.), *Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht. Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag*, Köln, 125-149.
- Hrbek, Rudolf* 1992: Kontroversen und Manifeste zum Vertrag von Maastricht: Zur Einführung, in: *integration*, 15: 4, 225-245.
- Hrbek, Rudolf* 1993a: Deutungen und Perspektiven aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: *Hrbek* 1993, 81-91.
- Hrbek, Rudolf* 1994: Das neue Europäische Parlament: mehr Vielfalt – weniger Handlungsfähigkeit?, in: *integration*, 17: 3, 157-164.
- Hrbek, Rudolf* 1995: Der Vertrag von Maastricht und das Demokratie-Defizit der Europäischen Union – Auf dem Weg zu stärkerer demokratischer Legitimation?, in: *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, hrsgg. von Albrecht Randelzhofer, Rupert Scholz und Dieter Wilke, München, 171-193.
- Hrbek, Rudolf* 1998: Die Frage nach der demokratischen Legitimation in der Anfangsphase des Integrationsprozesses, in: *Hrbek/Schwarz* 1998, 221-232.
- Hrbek, Rudolf* 2001a: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: *Schneider/Jopp/Schmalz* 2001, 267-298.
- Hrbek, Rudolf* 2001b: Politisches Entscheiden jenseits des Nationalstaats, in: *Klaus Dicke* (Hrsg.), *Politisches Entscheiden*, Baden-Baden, 89-110.
- Hrbek, Rudolf* 2001c: „Europäische Föderation“ durch „Verfassungsvertrag“. Joschka Fischers Leitbild und der Beginn einer neuen europapolitischen Orientierungsdebatte, in: *Roland Hierzinger/Johannes Pollak* (Hrsg.), *Europäische Leitbilder. Festschrift für Heinrich Schneider*, Baden-Baden, 35-50.
- Hrbek, Rudolf* 2001d: Der Vertrag von Nizza – eine weitere Etappe im europäischen Integrationsprozess, in: *Wirtschaftsdienst*, 1, 23-28.
- Hrbek, Rudolf* 2003: „Europäische Föderation“ als Leitbild für die EU?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hrsg.), *Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, 178-194.

- Hrbek, Rudolf/Große Hüttmann, Martin* 2002: Von Nizza über Laeken zum Reform-Konvent: Die Rolle der Länder und Regionen in der Debatte zur Zukunft der Europäischen Union, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, 577-594.
- Hrbek, Rudolf/Schneider, Heinrich* 1980: Die Europäische Union im Werden, in: Hans von der Groeben und Hans Möller (Hrsg.), Die Europäische Union als Prozeß, Baden-Baden, 209-473.
- Hrbek, Rudolf/Schwarz, Volker* (Hrsg.) 1998: 40 Jahre Römische Verträge: Der deutsche Beitrag. Dokumentation der Konferenz anlässlich des 90. Geburtstages von Dr. h.c. Hans von der Groeben, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf/Wessels, Wolfgang* (Hrsg.) 1984: EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn.
- Huffschmid, Jörg* 1997: Altes Denken in Amsterdam, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 42: 9, 1083-1093.
- Hughes, Barry B./Schwarz, John E.* 1972: Dimensions of Political Integration and the Experience of the European Community, in: International Studies Quarterly, 16: 3, 263-294.
- Hughes, Kirsty* 2003a: The Battle for Power in Europe. Will the Convention Get it Right?, European Policy Institute Network, EPIN Working Paper No. 4, Februar 2003, Brüssel.
- Hughes, Kirsty* 2003b: The Institutional Debate: Who is Pre-empting the Convention?, Centre for European Policy Studies, Februar 2003, Brüssel.
- Hummer, Waldemar* 2001: Reform und Reformbedarf der Europäischen Union vor und nach Nizza, in: Waldemar Hummer (Hrsg.), Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrags, Wien, 315-336.
- Hummer, Waldemar* 2002a: Der Status der EU-Grundrechtecharta. Politische Erklärung oder Kern einer europäischen Verfassung?, Bonn.
- Hummer, Waldemar* 2002b: Vom Grundrechte-Konvent zum Zukunfts-Konvent. Semantische und andere Ungereimtheiten bei der Beschickung des „Konvents zur Zukunft Europas“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 33: 2, 323-347.
- Hummer, Waldemar* 2002c: Ursprünge, Stand und Perspektiven der Europäischen Verfassungsdiskussion, in: Stefan Griller und Waldemar Hummer (Hrsg.), Die EU nach Nizza. Ergebnisse und Perspektiven, Wien 2002, 325ff.
- Ipsen, Hans-Peter* 1972: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen.
- Ipsen, Hans-Peter* 1994: Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil, in: Europarecht, 29: 1, 1-21.
- Jachtenfuchs, Markus* 1995: Theoretical Perspectives on European Governance, in: European Law Journal, 1: 2, 115-133.
- Jachtenfuchs, Markus* 1996: Politikwissenschaftliche Europaforschung, in: Lexikon der Politik, Band 5 (Die Europäische Union), hrsgg. von Beate Kohler-Koch und Wichard Woyke, München, 214-219.
- Jachtenfuchs, Markus* 1997: Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis?, in: Wolf 1997, 15-35.

- Jachtenfuchs, Markus* 1999: Ideen und Integration. Verfassungsideen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien und die Entwicklung der EU, Habilitationsschrift, Mannheim.
- Jachtenfuchs, Markus* 1999a: Die Zukunft der Demokratie im Rahmen der Europäischen Union, in: Max Kaase/Günther Schmid (Hrsg.), Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland; WZB-Jahrbuch, Berlin, 263-281.
- Jachtenfuchs, Markus* 2000: Die Problemlösungsfähigkeit der EU: Begriffe, Befunde, Erklärungen, in: Grande/Jachtenfuchs 2000, 345-359.
- Jachtenfuchs, Markus* 2001a: The Governance Approach to European Integration, in: Journal of Common Market Studies, 39: 2, 245-264.
- Jachtenfuchs, Markus* 2001b: Verfassung, Parlamentarismus, Deliberation. Legitimation und politischer Konflikt in der Europäischen Union, in: Landfried 2001, 71-90.
- Jachtenfuchs, Markus* 2002: Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung, Baden-Baden.
- Jachtenfuchs, Markus* 2003: Regieren jenseits der Staatlichkeit, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus-Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.), Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland (*im Erscheinen*).
- Jachtenfuchs, Markus/Diez, Thomas/Jung, Sabine* 1998: Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Order, in: European Journal of International Relations, 4: 4, 409-445.
- Jachtenfuchs, Markus/Knodt, Michèle* (Hrsg.) 2002: Regieren in internationalen Institutionen, Opladen.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 1996: Europäische Integration, Opladen.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* 1996a: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, 15-44.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* 2003: Regieren und Institutionenbildung, in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen, 11-46.
- Jagow, Peter von* 1993: Zum Krisenmanagement der EG/Zwölf: Der Fall Jugoslawien, in: integration, 16: 4, 225-229.
- Janning, Josef* 1994: Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht, in: Weidenfeld 1994, 55-69.
- Janning, Josef/Algieri, Franco* 1996: The German Debate, in: The Royal Institute of International Affairs 1996, 1-21.
- Jansen, Thomas* 1977: Die Kontinuität der Bemühungen um die Politische Union Europas, in: Schneider/Wessels 1977, 33-54.
- Janssen, Bernd* 1985: Das Europa der Bürger – Der „kleine Bruder“ im Abseits. Zur Arbeit des Adonnino-Ausschusses, in: integration, 8: 4, 165-173.
- Jeffery, Charlie* (Hrsg.) 1997: The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?, London.
- Jenkins, Roy* 1989: European Diary, 1977-1981, London.
- Joerges, Christian* 1991: Markt ohne Staat? – Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik, in: Wildenmann 1991, 225-267.

- Joerges, Christian* 1996: Das Recht im Prozeß der europäischen Integration, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, 73-108.
- Joerges, Christian* 2001: Das Recht im Prozeß der Konstitutionalisierung; Beitrag für die Tagung „Verfassungspolitik in der EU“, 01./02.11.2001, MZES, Mannheim.
- Joerges, Christian* 2002: Das Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren“: Ein missglückter Aufbruch zu neuen Ufern, in: *integration*, 25:3, 187-199.
- Joerges, Christian/Vos, Ellen* (Hrsg.) 1999: *EU Committees: Social Regulation. Law and Politics*, Oxford/Portland.
- Johansson, Karl Magnus/Svensson, Anna-Carin* 2002: Sweden: Constrained but Constructive?, in: *Laursen* 2002, 341-357.
- Jopp Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich* (Hrsg.) 2001: *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*, Bonn.
- Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto* (Hrsg.) 1998: *Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag*, Bonn.
- Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schneider, Heinrich* (Hrsg.) 1998: *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, Bonn.
- Jopp, Mathias/Reckmann, Jan/Regelsberger, Elfriede* 2002: Ansatzpunkte und Optionen zur institutionellen Weiterentwicklung von GASP und ESVP, in: *integration*, 25: 3, 230-237.
- Jopp, Mathias/Schmuck, Otto* (Hrsg.) 1996: *Die Reform der Europäischen Union. Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97*, Bonn.
- Jospin, Lionel* 2002: Rede des französischen Premierministers zur „Zukunft des erweiterten Europas“ am 28. Mai 2001; abgedruckt in *Loth* 2002: 285-299.
- Jung, Sabine* 1999: *Europa, made in France. Eine Analyse des politischen Diskurses Frankreichs zur Zukunft der Europäischen Gemeinschaft – von den Anfängen bis heute*, Baden-Baden.
- Jupille, Joseph/Caporaso, James A./Checkel, Jeffrey T.* 2002: *Integrating Institutions: Theory, Method, and the Study of the European Union*, ARENA Working Papers WP 02/27, Oslo.
- Kaelble, Hartmut* 2001: *Wege zur Demokratie. Von der Französischen Revolution zur Europäischen Union*, Stuttgart/München.
- Karama, Miriam* 2001: *Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik*, München.
- Kassim, Hussein/Menon, Anand* 2003: The Principal-Agent-Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?, in: *Journal of European Public Policy*, 10: 1, 121-139.
- Katenhusen, Ines/Lamping, Wolfram* (Hrsg.) 2003: *Demokratien in Europa. Der Einfluss der europäischen Integration auf Institutionenwandel und neue Konturen des demokratischen Verfassungsstaates*, Opladen.
- Katsigiannis, Stavos/Piepenschnieder, Melanie* 1994: *Verfassung der europäischen Union: Zum Entwurf des Institutionellen Ausschusses im Europäischen Parlament. Analyse und Bewertung*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien Nr. 79, Sankt Augustin.

- Katzenstein, Peter J.* 1985: *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca.
- Kaufmann, Stefan* 2003: *Das Europäische Hochschulinstitut. Die Florentiner „Europauniversität“ im Gefüge des europäischen und internationalen Rechts*, Berlin.
- Keatinge, Patrick/Murphy, Anna* 1987: *The European Council's Ad Hoc Committee on Institutional Affairs (1984-85)*, in: Pryce 1987, 217-237.
- Kelstrup, Morten* 1998: *Integration Theories: History, Competing Approaches and New Perspectives*, in: Anders Wivel (Hrsg.), *Explaining European Integration*, Copenhagen Political Studies Press, Copenhagen, 15-55.
- Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley* (Hrsg.) 1991: *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder.
- Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley* 1991a: *Institutional Change in Europe in the 1980s*, in: Keohane/Hoffmann 1991, 1-39.
- Kerremans, Bart* 2002: *Belgium: From Orthodoxy to Pragmatism*, in: Laursen 2002, 43-70.
- Kerremans, Bart/Beyers, Jan* 1996: *The Belgian Sub-National Entities in the European Union. Second or Third Level Players*, in: *Regional & Federal Studies*, 6: 2, 41-55.
- Keßler, Ulrike* 2002: *Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als „kategorischer Imperativ“?*, in: Müller-Brandeck-Bocquet et al. 2002, 115-166.
- Kielmansegg, Peter Graf* 1996: *Integration und Demokratie*, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, 47-71.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney* 1994: *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, NJ.
- Kingdon, John W.* 1995: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. Aufl., New York.
- Kirsch, Guy* 1993: *Neue Politische Ökonomie*, 3. Aufl., Düsseldorf.
- Kirt, Romain* 2002: *Auf dem Weg zum Superstaat? Die Zukunfts- und Verfassungsdebatte der Europäischen Union*, Esch-sur-Alzette.
- Klär, Karl-Heinz* 1997: *Eröffnungsrede zur Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration „Der Amsterdamer Vertrag unter der Lupe: Politik und Wissenschaft im Diskurs“*, Juli 1997, Bonn, Manuskript.
- Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg//Lahusen, Christian/Rucht, Dieter* (Hrsg.) 2003: *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Opladen.
- Klingemann, Hans-Dieter/Neidhart, Friedhelm* (Hrsg.) 2000: *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, WZB-Jahrbuch 2000, Berlin.
- Klöti, Ulrich* 1994: *Entscheidungstheorie*, in: *Lexikon der Politik*, Band 2 (Politikwissenschaftliche Methoden), hrsgg. von Jürgen Kriz, Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, München, 96-99.
- Knodt, Michèle* 1998: *Tiefenwirkung europäischer Politik: Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens?*, Baden-Baden.
- Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin* 2002: *„Framing the Debate“: Institutionen, Ideen und Interessen der deutschen Länder im europäisierten Bundesstaat*, in: Conzelmann/Knodt 2002, 140-164.
- Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 2000: *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt/New York.

- Kohler, Beate* 1977: Gesellschaftliche Konturen der Europäischen Union, in: Schneider/Wessels 1977, 55-84.
- Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 1998: Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29, Opladen/Wiesbaden.
- Kohler-Koch, Beate* 1997: Organized Interests in European Integration: The Evolution of a New Type of Governance?, in: Wallace/Young 1997, 42-68.
- Kohler-Koch, Beate* 1998: Bundeskanzler Kohl – Baumeister Europas? Randbemerkungen zu einem zentralen Thema, in: Göttrik Wewer (Hrsg.), Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1988, Opladen, 283-311.
- Kohler-Koch, Beate* 1998a: Einleitung – Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen, in: Kohler-Koch 1998, 11-25.
- Kohler-Koch, Beate* 1998b: Die Europäisierung nationaler Demokratien: verschleiß eines europäischen Kulturerbes?, in: Michael Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen, 263-288.
- Kohler-Koch, Beate* 1999a: Europe in Search of Legitimate Governance, ARENA Working Papers WP 99/27; <http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99_27.htm>.
- Kohler-Koch, Beate* 1999b: Evolution and Transformation, in: Kohler-Koch/Eising 1999, 14-35.
- Kohler-Koch, Beate* 2001a: Ziele und Zukunft der Europäischen Union: Eine Frage der Perspektive, in: *integration*, 23: 3, 185-197.
- Kohler-Koch, Beate* 2001b: The Commission White Paper and the Improvement of European Governance; Jean Monnet Working Paper 6/01, New York School of Law, New York.
- Kohler-Koch, Beate*, 2000a: Framing: The Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions, in: *Journal of European Public Policy*, 7: 4, 513-531.
- Kohler-Koch, Beate*, 2000b: Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: Knodt/Kohler-Koch 2000, 11-31.
- Kohler-Koch, Beate* 2000c: Beyond Amsterdam: Regional Integration as Social Process, in: Neunreither/Wiener 2000, 68-92.
- Kohler-Koch, Beate/Edler, Jakob* 1998: Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren, in: Kohler-Koch 1998, 169-206.
- Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer* (Hrsg.) 1999: The Transformation of Governance in the European Union, London.
- Kohler-Koch, Beate/Schmidberger, Martin* 1996: Integrationstheorien, in: *Lexikon der Politik*, Band 5 (Die Europäische Union), hrsgg. von Beate Kohler-Koch und Wichard Woyke, München, 152-162.
- Kokott, Juliane* 1998: Report on Germany, in: Slaughter/Stone Sweet/Weiler 1998, 77-131.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 2001: Bericht der Kommission an den Europäischen Rat: „Bessere Rechtsetzung 2001“ (gemäß Artikel 9 des Protokolls zum EG-Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit), KOM(2001) 728 endgültig, Brüssel, den 07.12.2001.
- König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Hermann* (Hrsg.) 1997: Europäische Institutionenpolitik; *Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung*, Band 2, Frankfurt/New York.

- Kreile, Michael* 1992: Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen.
- Krockow, Christian Graf von* 1976: Reform als politisches Prinzip, München.
- Kuhn, Thomas S.* 1996: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, 2. revidierte und um das Postskriptum von 1969 ergänzte Auflage, Frankfurt/M.
- Küsters, Hanns Jürgen* 1982: Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden.
- Küsters, Hanns Jürgen* 1983: Adenauers Europapolitik in der Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 31: 4, 646-673.
- Küsters, Hanns Jürgen* 1987: The Treaties of Rome (1955-57), in: Pryce 1987, 78-104.
- Küsters, Hanns Jürgen* 1988: Die Verhandlungen über das institutionelle System zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: Schwabe 1988, 73-102.
- Küsters, Hanns Jürgen* 1998: Das Konzept des Gemeinsamen Marktes, in: Hrbek/Schwarz 1998, 116-138.
- La Convention Européenne* 2002: Non-Paper; Objet: Schéma possible pour un „traité de base“.
- Laffan, Brigid* 1997: The IGC as Constitution-Building – What’s New at Amsterdam?; paper prepared for ARENA Annual Conference 1997, Oslo, 6-7 November 1997.
- Laffan, Brigid* 1999: Democracy and the European Union, in: Cram/Dinan/Nugent 1999, 330-349.
- Laffan, Brigid/O’Donnell, Rory/Smith, Michael* 2000: Europe’s Experimental Union. Rethinking Integration, London/New York.
- Lamnek, Siegfried* 1989: Qualitative Sozialforschung, Band 2, Methoden und Techniken, München.
- Landfried, Christine* (Hrsg.) 2001: Politik in einer entgrenzten Welt. 21. wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Köln.
- Landfried, Christine* 2001a: Politik in einer entgrenzten Welt, in: Landfried 2001, 49-68.
- Landfried, Christine* 2002: Das politische Europa. Differenz als Potential der Europäischen Union, Baden-Baden.
- Langendoen, Marco/Pijpers, Alfred* 2002: The Netherlands: The Mixed Fruits of Pragmatism, in: Laursen 2002, 267-289.
- Lappenküper, Ulrich* 1994: Der Schuman-Plan: Mühsamer Durchbruch zur deutsch-französischen Verständigung, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 42: 3, 403-445.
- Laursen, Finn* (Hrsg.) 2002: The Amsterdam Treaty. National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome, Odense.
- Laursen, Finn* 1994a: Denmark and the Ratification of the Maastricht Treaty, in: Laursen/Vanhoonacker 1994, 61-86.
- Laursen, Finn* 1994b: The Not-So-Permissive Consensus: Thoughts on the Maastricht Treaty and the Future of European Integration, in: Laursen/Vanhoonacker 1994, 295-317.
- Laursen, Finn* 1997: The Lessons of Maastricht, in: Edwards/Pijpers 1997, 59-73.
- Laursen, Finn* 2002a: Introduction: Overview of the 1996-97 Intergovernmental Conference (IGC) and the Treaty of Amsterdam, in: Laursen 2002, 1-19.

- Laursen, Finn* 2002b: Denmark: The Battle for a better Treaty, in: Laursen 2002, 71-91.
- Laursen, Finn* 2002c: Institutions and Procedures: The Limited Reforms, in: Laursen 2002, 565-590.
- Laursen, Finn* 2002d: Explaining and Evaluating the Amsterdam Treaty: Some Concluding Remarks, in: Laursen 2002, 639-655.
- Laursen, Finn/Vanhoonacker, Sophie* (Hrsg.) 1992: The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community, Dordrecht.
- Laursen, Finn/Vanhoonacker, Sophie* (Hrsg.) 1994: The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications, Dordrecht.
- Laursen, Finn/Vanhoonacker, Sophie/Wester, Robert* 1992: Overview of the Negotiations, Laursen/Vanhoonacker 1992, 3-24.
- Lehmbruch, Gerhard* 1967: Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich, Tübingen.
- Leicht, Anton* (Hrsg.) 1996: Regierungskonferenz 1996: Wohin steuert die EU?, Wien.
- Leinen, Jo/Schönlau, Justus* 2001: Die Erarbeitung der EU-Grundrechte-Charta im Konvent: Nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas, in: *integration*, 24: 1, 26-33.
- Leiß, Olaf* 1998: Demokratie „auf europäisch“. Möglichkeiten und Grenzen einer supranationalen Demokratie am Beispiel der Europäischen Union, Frankfurt/Main.
- Lenaerts, Koen/Desomer, Marlies* 2002: New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy, in: *Common Market Law Review*, 39: 4, 1217-1253.
- Lepsius, M. Rainer* 1991: Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann 1991, 19-40.
- Lepsius, M. Rainer* 1995: Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, in: Brigitta Nedelmann (Hrsg.), *Politische Institutionen im Wandel*, Opladen, 392-403.
- Lequesne, Christian* 2000: The European Commission: A Balancing Act between Autonomy and Dependence, in: Neunreither/Wiener 2000, 36-51.
- Lewis, Jeffrey* 2002: National Interests: Coreper, in: Peterson/Shackleton 2002, 277-298.
- Liebert, Ulrike* 2003: Transformation europäischen Regierens: Grenzen und Chancen transnationaler Öffentlichkeiten, in: Klein u.a. 2003, 75-100.
- Liebert, Ulrike/Falke, Josef/Packham, Kathrin/Allnoch, Daniel* (Hrsg.) 2003: Verfassungsexperiment. Europa auf dem Weg zur transnationalen Demokratie?, Münster.
- Lindahl, Rutger* 1996: The Swedish Debate, in: The Royal Institute of International Affairs 1996, 37-50.
- Lindberg, Leon N.* 1971: Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement, in: Lindberg/Scheingold 1971, 45-127.
- Lindberg, Leon N.* 1994: Comment on Moravcsik, in: Bulmer, Simon/Scott, Andrew (Hrsg.), *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford, 81-85.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A.* (Hrsg.) 1971: *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge.

- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A.* 1970: Europe's Would-be Polity. Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs.
- Lindblom, Charles E.* 1977: Politics and Markets, New York.
- Lindner, Johannes/Rittberger, Berthold* 2003: The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions – Revisiting Historical Institutionalism, in: Journal of Common Market Studies, 41: 1, 445-473.
- Lipgens, Walter* (Hrsg.) 1986: 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments, Bonn.
- Lipgens, Walter* 1961: Die latente Staatskrise der Vierten Französischen Republik, in: Cornides, W. (Hrsg.), Die Internationale Politik 1956-57, München.
- Lipgens, Walter* 1977: Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950, Band I: 1945-1947, Stuttgart.
- Lipgens, Walter* 1985: Die Bedeutung des EVG-Projekts für die politische europäische Einigungsbewegung, in: Volkmann/Schwengler 1985, 9-30.
- Lippert, Barbara* (Hrsg.) 2000: Die Europäische Union vor der Erweiterung. Die doppelte Reifeprüfung, Bonn.
- Lippert, Barbara* 2003a: Der Erweiterungsgipfel von Kopenhagen: Abschluss der Beitrittsverhandlungen und Neubeginn für die EU, in: integration, 26: 1, 48-65.
- Lippert, Barbara* 2003b: Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/2003, 7-15.
- Lipsius, Justus* 1995: The 1996 Intergovernmental Conference, in: European Law Review, 3, 235-267.
- Lodge, Juliet* 1998a: Intergovernmental Conference and European Integration: Negotiating the Amsterdam Treaty, in: International Negotiation, 3, 345-362.
- Lodge, Juliet* 1998b: Negotiations in the European Union: The 1996 Intergovernmental Conference, in: International Negotiation, 3, 481-505.
- Lord, Christopher/Winn, Neil* 1997: Garbage Cans or Rational Decision? Member Governments, Supranational Actors and the Shaping of the Agenda for the IGC; paper given to Conference of British International Studies Association, Leeds.
- Loth, Wilfried* (Hrsg.) 2001a: Crises and Compromises: The European Project 1963-1969, Baden-Baden.
- Loth, Wilfried* (Hrsg.) 2001b: Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Opladen.
- Loth, Wilfried* 1995: Der Prozeß der europäischen Integration: Antriebskräfte, Entscheidungen und Perspektiven, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 11, 703-714.
- Loth, Wilfried* 1996: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, 3. Aufl., Göttingen.
- Loth, Wilfried* 1997: Vor 40 Jahren: Die Verhandlungen über die Römischen Verträge, in: integration, 20: 1, 1-12.
- Loth, Wilfried* 1998: Deutsche Europakonzeptionen in der Gründungsphase der EWG, in: Hrbek/Schwarz 1998, 24-35.

- Loth, Wilfried* 2002: Der Post-Nizza-Prozess und die Römischen Verträge, in: *integration*, 25: 1, 12-19.
- Loth, Wilfried* 2002: Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz, Bonn.
- Loth, Wilfried/Wallace, William/Wessels, Wolfgang* (Hrsg.) 1995: Walter Hallstein. Der vergessene Europäer?, Bonn.
- Loth, Wilfried/Wessels, Wolfgang* (Hrsg.) 2001: Theorien europäischer Integration, Opladen.
- Lowndes, Vivien* 2002: Institutionalism, in: *Marsh/Stoker* 2002, 90-108.
- Ludlow, Peter* 1982: The Making of the European Monetary System, London.
- Ludlow, Peter* 2002: The Laeken Council, *European Council Commentary Volume 1, Number 1*, EuroComment, Brüssel.
- Luhmann, Niklas* 1965: Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie, Berlin.
- Luhmann, Niklas* 1973a: Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems, 1. Teil, in: *Der Staat*, 12: 1, 1-22.
- Luhmann, Niklas* 1973b: Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems, 2. Teil, in: *Der Staat*, 12: 2, 165-182.
- Luhmann, Niklas* 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt/M.
- Luhmann, Niklas* 1990: Verfassung als evolutionäre Errungenschaft, in: *Rechtshistorisches Journal*, 9, 175-200.
- Luhmann, Niklas* 2000: Die Politik der Gesellschaft, herausgegeben von André Kieserling, Frankfurt/M.
- Lynch, Philip/Neuwahl, Nanette/Rees, G. Wyn* (Hrsg.) 2000: Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam, Harlow.
- Magnette, Paul* 2002: Deliberation vs. Negotiation: A First Analysis of the Convention on the Future of the Union; paper prepared for the First Pan-European Conference of the ECPR Standing Group on the European Union, Bordeaux, 26-28 September 2002.
- Majone, Giandomenico* 1996: Regulating Europe, London.
- Majone, Giandomenico* 1997: From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, in: *Journal of Public Policy*, 17: 2, 139-167.
- Majone, Giandomenico* 1998: Europe's ‚Democratic Deficit‘: The Question of Standard, in: *European Law Journal*, 4: 1, 5-28.
- Mancini, Federico G.* 1991: The Making of a Constitution for Europe, in: *Keohane/Hoffmann* 1991, 177-194.
- Mandt, Hella* 1997: Bürgernähe und Transparenz im politischen System der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Politik*, 44: 1, 1-20.
- Manin, Philippe* (Hrsg.) 1996: La révision du traité sur l'Union Européenne: Perspectives et réalités, Paris.
- March, James G.* 1999: A Learning Perspective on the Network Dynamics of Institutional Integration, in: *M. Egeberg und P. Laegreid* (Hrsg.), *Organizing Political Institutions*, Oslo, 129-155.

- March, James G./Olsen, Johan P.* 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: *American Political Science Review*, 78, 734-749.
- March, James G./Olsen, Johan P.* 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York.
- March, James G./Olsen, Johan P.* 1995: *Democratic Governance*, New York.
- March, James G./Olsen, Johan P.* 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: *International Organization*, 52: 4, 943-969.
- Marhold, Hartmut* (Hrsg.) 2001: *Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft*, Bonn.
- Marhold, Hartmut* 2001a: Fischers Föderation – Frankreichs Reaktion, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2001*, Baden-Baden 2001, 429-444.
- Marhold, Hartmut* 2002: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase, in: *integration*, 25: 4, 251-268.
- Marhold, Hartmut* 2003: Der Europäische Verfassungskonvent – Zwischenbilanz vor dem Endspurt, in: *PIN – Politik im Netz* (www.politik-im-netz.com), 4. Jahrgang, Ausgabe: 20 im Juli 2003, Rubrik: rational.
- Marinho, Clotilde* 2002: Portugal: Preserving Equality and Solidarity among Member States, in: *Laursen 2002*, 291-310.
- Marks, Gary* 1986: Neocorporatism and Income Policy in Western Europe and North America, in: *Comparative Politics*, 17: 2, 253-277.
- Marks, Gary* 1989: *Unions in Politics. Britain, Germany, and the United States in the Nineteenth and Early Centuries*, Princeton.
- Marks, Gary* 1992: Structural Policy in the European Union, in: *Sbragia 1992*, 191-224.
- Marks, Gary* 1993: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in: *Cafruny/Rosenthal 1993*, 391-411.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit* 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, in: *Journal of Common Market Studies*, 34: 3, 341-378.
- Marks, Gary/Scharpf, Fritz W./Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang* 1996: *Governance in the European Union*, London.
- Marsh, David* 1995: *Die Bundesbank. Geschäfte mit der Macht*, München.
- Marsh, David/Furlong, Paul* 2002: A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science, in: *Marsh/Stoker 2002*, 17-41.
- Marsh, David/Stoker, Gerry* (Hrsg.) 2002: *Theory and Methods in Political Science*, 2. Aufl., Houndmills.
- Masala, Carlo* 1999: Der Weg von Maastricht nach Amsterdam. Weiterentwicklung oder Stagnation?, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 9: 3, 899-921.
- Mattli, Walter/Slaughter, Anne-Marie* 1998: The Role of National Courts in the Process of European Integration: Accounting for Judicial Preferences and Constraints, in: *Slaughter/Stone Sweet/Weiler 1998*, 253-276.
- Maurer, Andreas* 2000: Die institutionelle Ordnung einer größeren Europäischen Union. Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit, in: *Lippert 2000*, 31-59.

- Maurer, Andreas* 2001: Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, in: *integration*, 24:2, 133-145.
- Maurer, Andreas* 2002: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden.
- Maurer, Andreas* 2002a: The European Parliament: Win-Sets of a Less Invited Guest, in: *Laursen* 2002, 405-450.
- Maurer, Andreas* 2002b: Beyond Unilateral Scrutiny: The Scope of Options, herausgegeben vom Europäischen Konvent, Working Group I, Working Document 7; WGI-WD7, Brüssel, den 16. Juli 2002.
- Maurer, Andreas* 2003: Germany: Fragmented Structures in a Complex System, in: *Wessels/Maurer/Mittag* 2003, 115-149.
- Maurer, Andreas* 2003a: Less Bargaining – More Deliberation: The Convention Method for Enhancing EU Democracy, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1, 167-190.
- Maurer, Andreas* 2003b: The Convention Is More Than Bargaining Over Competencies. Reply to Marcus Höreth, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2 (*im Erscheinen*).
- Maurer, Andreas/Schild, Joachim* (Hrsg.), *Der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union. Synoptische Darstellung zur Konventsdebatte: Die Beiträge des Konvents bis zum 28.10.2002 (Plenarebene)*, Band 1, bearb. von Saskia Matl, SWP-Dokumentation, Berlin.
- Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang* 2003: The European Union Matters: Structuring Self-Made Offers and Demands, in: *Wessels/Maurer/Mittag* 2003, 29-65.
- Mayer, Borris* 1995: Information ist Silber – Impulse wären Gold. Die FAZ-Debatte um Maastricht II, in: *Erne/Gross/Kaufmann/Kleger* 1995, 321-329.
- Mayer, Franz C.* 2000: Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra-vires-Akte in Mehrebenensystemen. Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten am Beispiel der EU und den USA, München.
- Mayer, Franz C.* 2003: Der Bundesstaat in der postregionalen Konstellation. Subsidiarität. Kompetenzverteilung und deutsche Bundesländer in der europäischen Verfassungsdebatte, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* 2003, 444-461.
- Mayntz, Renate* 2001: Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt, in: *Landfried* 2001, 29-47.
- Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy* 1997: Agenda Setting, Lobbying and the 1996 IGC, in: *Edwards/Pijpers* 1997, 226-248.
- Mazzucelli, Colette* 1997: *France and Germany at Maastricht. Politics and Negotiations to Create the European Union*, London/New York.
- McAllister, R.* 1997: *From EC to EU: An Historical and Political Survey*, London.
- McAnulla, Stuart* 2002: Structure and Agency, in: *Marsh/Stoker* 2002, 271-291.
- McDonagh, Bobby* 1998: *Original Sin in a Brave New World. An Account of the Negotiation of the Treaty of Amsterdam*, Dublin.
- Menéndez, Agustín José* 2002: Legal Status and Policy Implementation of the Charter of Fundamental Rights of the European Union; ARENA Working Papers WP 02/7, Oslo.

- Menon, Anand* 1996: France and the IGC of 1996, in: *Journal of European Public Policy*, 3: 2, 231-252.
- Mentler, Michael* 1996: Der Ausschuß der Ständigen Vertreter bei den Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden.
- Meunier-Aitsahalia, Sophie/Ross, George* 1993: Democratic Deficit or Democratic Surplus? A Reply to Andrew Moravcsik's Comments on the French Referendum, in: *French Politics & Society*, 11: 1, 57-69.
- Meyer, Jürgen* (Hrsg.) 2003: Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden.
- Meyer, Jürgen* 2003a: Der Europäische Konvent und die Öffentlichkeit, in: PIN – Politik im Netz (www.politik-im-netz.com), 4. Jahrgang, Ausgabe: 19 im Mai 2003, Rubrik: rational.
- Meyers, Reinhard* 2000: Theorien der internationalen Beziehungen, in: Wichard Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 8. Auflage, Opladen, 416-448.
- Middlemas, Keith* 1995: *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union 1973-95*, London.
- Milward, Alan* 1984: *The Reconstruction of Western Europe*, London.
- Milward, Alan* 1992: *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley.
- Mitrany, David* 1966: *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, Neuauflage, London.
- Mitrany, David* 1966: *A Working Peace System*. Introduction by Hans J. Morgenthau, Chicago.
- Mitrany, David* 1975: *The Functional Theory of Politics*, London.
- Mitrany, David* 1975a: The Making of the Functional Theory: A Memoir, in: Mitrany 1975, 3-82.
- Möllers, Christoph* 2003: Verfassunggebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung. Begriffe der Verfassung in Europa, in: Bogdandy 2003, 1-57.
- Monar, Jörg* 2003: Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union, in: *integration*, 26: 1, 31-47.
- Monar, Jörg/Wessels, Wolfgang* (Hrsg.) 2001: *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, London.
- Monnet, Jean* 1978: *Erinnerungen eines Europäers*, München.
- Moravcsik, Andrew* 1991: Negotiating the Single European Act, in: Keohane/Hoffmann 1991, 41-84.
- Moravcsik, Andrew* 1993a: Idealism and Interest in the European Community: The Case of the French Referendum, in: *French Politics & Society*, 11: 1, 45-55.
- Moravcsik, Andrew* 1993b: Preference and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies*, 31: 4, 473-523.
- Moravcsik, Andrew* 1994: *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*; Center for European Studies, Working Papers Series 52, Harvard.

- Moravcsik, Andrew* 1995: Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder, in: *Journal of Common Market Studies*, 33: 4, 611-628.
- Moravcsik, Andrew* 1998: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London.
- Moravcsik, Andrew* 1998a: *De Gaulle and European Integration: Historical Revision and Social Science Theory*; Center for European Studies Working Paper Series 8.5, Harvard.
- Moravcsik, Andrew* 1999: A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation, in: *International Organization*, 53: 2, 267-306.
- Moravcsik, Andrew* 2000: Integration Theory, in: *Dinan 2000*, 278-291.
- Moravcsik, Andrew* 2002a: In Defence of the „Democratic Deficit“: Reassessing Legitimacy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 40: 4, 603-624.
- Moravcsik, Andrew* 2002b: *Europe Without Illusions*, Paper presented at the Third Spaak Foundation – Harvard University Conference, Brussels, 6-8 September 2002.
- Moravcsik, Andrew* 2003: Theory Synthesis in International Relations: Real Not Metaphysical, in: *International Studies Review (im Erscheinen)*.
- Moravcsik, Andrew/Nicolaidis, Kalypso* 1998: Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam, in: *Journal of Common Market Studies (Annual Review)*, 36: 1, 13-38.
- Moravcsik, Andrew/Nicolaidis, Kalypso* 1999: Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions, in: *Journal of Common Market Studies*, 37: 1, 59-85.
- Metz, Wolfgang/Möller, Almut* 2001: *Kommentierte Chronologie von Amstersam bis Nizza*, in Weisenfeld, Werner (Hrsg.), *Nizza in der Analyse*, Gütersloh, 305-345.
- Müller, Ragnar* 1999: Die normativen Aspekte der europäischen Integration: Demokratie- und Legitimationsdefizit; <http://www.politik-international.de/online_papers/online_papers.htm>.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela* 1997: Der Amsterdamer Vertrag zur Reform der Europäischen Union. Ergebnisse, Fortschritte, Defizite, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 47/97, 21-29.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela* 2001: Die Vertiefung der europäischen Integration: Der Nizza-Prozeß, in: *Weinacht, Paul-Ludwig (Hrsg.), Wohin treibt die Europäische Union? Grundlagen und Dysfunktionen der Einigungspolitik*, Baden-Baden, 53-69.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela et al.* 2002: *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen.
- Müller-Roschach, Herbert* 1974: *Die deutsche Europapolitik. Wege und Umwege zur politischen Union Europas*, Baden-Baden.
- Mussler, Werner* 1998: *Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel. Von Rom nach Maastricht*, Baden-Baden.
- Nentwich, Michael/Falkner, Gerda* 1997: *The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance*, *European Integration online Papers (EIoP)*, 1; <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-015a.htm>>.
- Nettesheim, Martin* 2002a: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Eine verfassungstheoretische Kritik, in: *integration* 25: 1, 35-48.

- Nettesheim, Martin* 2002b: EU-Recht und nationales Verfassungsrecht. Deutscher Bericht für die XX. FIDE-Tagung 2002, Tübingen, Ms.
- Neuhold, Christine* 2002: Austria: Trailing behind and Raising the Flag, in: Laursen 2002, 23-42.
- Neunreither, Karlheinz* 2001: The European Union in Nice: A Minimalist Approach to a Historic Challenge, in: *Government and Opposition*, 1, 184-208.
- Neunreither, Karlheinz/Wiener, Antje* (Hrsg.) 2000: *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford.
- Neuss, Beate* 2000: *Geburtshelfer Europas? Die Rolle der Vereinigten Staaten im europäischen Integrationsprozess 1945-1958*, Baden-Baden.
- Neyer, Jürgen* 1999: Legitimes Recht oberhalb des demokratischen Rechtsstaates? Supranationalität als Herausforderung für die Politikwissenschaft, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 40: 3, 390-414.
- Neyer, Jürgen* 2000: Justifying Comitology: The Promise of Deliberation, in: *Neunreither/Wiener* 2000, 112-128.
- Neyer, Jürgen* 2002: Politische Herrschaft in nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 9: 1, 9-38.
- Nickel, Dietmar* 1985: Der Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, in: *integration*, 8: 1, 11-27.
- Nicoll, William/Schoenberg, Richard* (Hrsg.) 1996: *Europe 2000. The Intergovernmental Conference of the European Union in 1996*, London.
- Niedermayer, Oskar* 1998: Die Entwicklung der öffentlichen Meinung zu Europa, in: *Jopp/Maurer/Schneider* 1998, 419-448.
- Niess, Frank* 2001: *Die europäische Idee – aus dem Geist des Widerstands*, Frankfurt/M.
- Noël, Emile* 1995: *La conférence intergouvernementale de 1996. Vers un nouvel ordre institutionnel*; European University Institute EUI, Working Paper RSCC No. 95/22, Florenz.
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* 1995: „Theorie“, in: *Lexikon der Politik, Band 1 (Politische Theorien)*, hrsgg. von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, München, 650-657.
- Norman, Peter* 2003: *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*, EuroComment, Brüssel.
- North, Douglass C.* 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- Nugent, Neill* (Hrsg.) 2000: *At the Heart of the Union*, 2. Aufl., Basingstoke.
- Nugent, Neill* 1999: *The Government and Politics of the European Union*, 4. Auflage, Houndmills.
- Nugent, Neill* 2001: *The European Commission*, Basingstoke.
- Nugent, Neill* 2003: *The Government and Politics of the European Union*, 5. Aufl., Houndmills.
- O’Keefe, David/Twomey, Patrick* (Hrsg.) 1999: *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford.

- O'Toole*, 1997: Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration, in: *Public Administration Review*, 57: 1, 45-52.
- Oeter, Stefan* 1999: Europäische Integration als Konstitutionalisierungsprozeß, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 53: 4, 901-917.
- Olsen, Johan P.* 1992: Analyzing Institutional Dynamics, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 3: 2, 247-271.
- Olsen, Johan P.* 1997: Institutional Design in Democratic Contexts, in: *Journal of Political Philosophy*, 5: 3, 203-229.
- Olsen, Johan P.* 2000: Organising European Institutions of Governance. A Prelude to an Institutional Account of Political Integration; ARENA Working Papers WP 00/2, Oslo.
- Olsen, Johan P.* 2002a: Coping with Conflict at Constitutional Moments, ARENA Working Papers WP 02/23, Oslo.
- Olsen, Johan P.* 2002b: Reforming European Institutions of Governance, in: *Journal of Common Market Studies*, 40: 4, 581-602.
- Olsen-Ring, Line* 2000: Einflüsse der Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs Dänemark, in: *Knodt/Kohler-Koch* 2000, 199-224.
- Ostrom, Elinor/Gardner, Roy/Walker, James* 1994: Rules, Games, and Common-Pool Resources, Ann Arbor.
- Packham, Kathrin* 2003: Konstitutionalisierung als Motor europäischer Öffentlichkeit? Der Konvent in der Medienberichterstattung der Mitgliedstaaten, in: *Liebert u.a.* 2003a, 255-278.
- Pahl, Marc-Oliver* 2003: Die Rolle der Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen im Konventsprozess, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* 2003, 462-479.
- Palayret, Jean-Pierre* 1996: Das Europäische Hochschulinstitut, Florenz.
- Papadopoulos, Constantine A.* 2002: Greece: The Difficult Road from Orthodoxy to Neo-Orthodoxy, in: *Laursen* 2002, 161-199.
- Paterson, William E.* 1974: The SPD and European Integration, Westmead.
- Pechstein, Matthias/Koenig, Christian* 1998: Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 2. Aufl., Tübingen.
- Pedersen, Thomas* 1998: Germany, France and the Integration of Europe. A Realist Interpretation, London.
- Pentland, Charles* 1973: International Theory and European Integration, London.
- Pernice, Ingolf* 1984: Verfassungsentwurf für eine Europäische Union, in: *Europarecht*, 19: 2, 126-142.
- Pernice, Ingolf* 1999: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?, in: *Common Market Law Review*, 36, 703-750.
- Peters, Anne* 2001: Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin.
- Peters, Guy B.* 1994: Agenda-setting in the European Community, in: *Journal of European Public Policy*, 1: 1, 9-26.

- Peters, Guy B.* 1997: Escaping the Joint-Decision Trap: Repetition and Sectoral Politics in the European Union, in: *West European Politics*, 20: 1, 22-36.
- Peters, Guy B.* 1999: *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“*, London/New York.
- Peters, Guy B.* 2000: *Institutional Theory: Problems and Prospects*; Institut für Höhere Studien (IHS), Reihe Politikwissenschaft, Nr. 69, Wien.
- Peters, Guy B.* 2002: *Governance: A Garbage Can Perspective*; Institut für Höhere Studien (IHS), Reihe Politikwissenschaft, Nr. 84, Wien.
- Peters, Guy B./Pierre, Jon* 2002: *Multi-Level Governance: A View from the Garbage Can*; Manchester Papers in Politics: EPRU Series 1/2002, Manchester.
- Peterson, John* 1995: Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis, in: *Journal of European Public Policy* 2: 1, 69-93.
- Peterson, John* 2001: The Choice for EU Theorists: Establishing a Common Framework for Analysis, in: *European Journal of Political Research* 39: 2, 289-318.
- Peterson, John* 2002: The College of Commissioners, in: *Peterson/Shackleton 2002*, 71-94.
- Peterson, John/Bomberg, Elizabeth* 1999: *Decision-Making in the European Union*, Houndmills.
- Peterson, John/Shackleton, Michael* (Hrsg.) 2002: *The Institutions of the European Union*, Oxford.
- Petite, Michel* 1998: The Treaty of Amsterdam; Harvard Jean Monnet Chair Working Papers Series No. 2/98; <<http://www.law.harvard.edu/Programs/JeanMonnet/papers/98/98-2.html>>.
- Pfetsch, Frank R.* 1998: Negotiating the European Union: A Negotiation-Network Approach, in: *International Negotiation*, 3, 293-317.
- Phelan, William* 2002: Does the European Union Strengthen the State? Democracy, Executive Power and International Cooperation; Center for European Studies, Harvard University, Working Paper No. 95, Cambridge, MA.
- Philippart, Eric/Sie Dhian Ho, Monika* 2000: Flexibility and Models of Governance for the EU, in: *de Búrca/Scott 2000*, 299-336.
- Picht, Robert/Wessels, Wolfgang* (Hrsg.) 1990: *Motor für Europa? Deutsch-französischer Bilateralismus und europäische Integration*, Bonn.
- Piepenschneider, Melanie* 1996: Regierungskonferenz 1996: Synopse der Reformvorschläge zur Europäischen Union, 2. überarbeitete und ergänzte Auflage; Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.
- Piepenschneider, Melanie* 2001: Deutsche Prioritäten bei der Reform der europäischen Institutionen und Verfahren, in: *Schneider/Jopp/Schmalz 2001*, 325-348.
- Pierson, Paul* 1998: The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis, in: *Sandholtz/Stone Sweet 1998*, 27-58.
- Pierson, Paul* 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review*, 94: 2, 251-267.
- Platzer, Hans-Wolfgang* 1999: Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung?, in: *integration*, 22: 3, 176-190.

- Platzer, Hans-Wolfgang* 2002: Interessenverbände und europäischer Lobbyismus, in: Weidenfeld 2002, 409-422.
- Plichta (jetzt: Conze), Vanessa* 2001: Reich – Europa – Abendland, in: Im Sog des Westens. Sonderheft der Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, 154, 60-69.
- Pollack, Mark A.* 1994: Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community, in: Journal of Public Policy, 14: 2, 95-145.
- Pollack, Mark A.* 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: International Organization, 51: 1, 99-134.
- Pollack, Mark A.* 1998: The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union, in: Sandholtz/Stone Sweet 1998, 217-249.
- Pollack, Mark A.* 1999: Delegation, Agency and Agenda Setting in the Treaty of Amsterdam, European Integration online Papers (EIoP) 3; <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-006a.htm>>.
- Pollack, Mark A.* 2000a: A Blairite Treaty: Neo-Liberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam, in: Neunreither/Wiener 2000, 266-289.
- Pollack, Mark A.* 2000b: The End of Creeping Competence? EU Policy-Making since Maastricht, in: Journal of Common Market Studies, 38: 3, 519-538.
- Pollack, Mark A.* 2001: International Relations Theory and European Integration, in: Journal of Common Market Studies, 39: 2, 221-244.
- Poser, Hans* 2001: Wissenschaftstheorie. Eine philosophische Einführung, Stuttgart.
- Prodi, Romano* 2002: Rede von Prof. Romano Prodi zur Eröffnungssitzung des Konvents zur Zukunft Europas, SPEECH/02/88, Brüssel, den 28.02.2002.
- Pryce, Roy* (Hrsg.) 1987: The Dynamics of European Union, London.
- Pryce, Roy* 1987a: Past Experience and Lessons for the Future, in: Pryce 1987, 273-296.
- Pryce, Roy/Wessels, Wolfgang* 1987: The Search for an Ever Closer Union. A Framework for Analysis, in: Pryce 1987, 1-34.
- Puchala, Donald J.* 1972: Of Blind Men, Elephants and International Integration, in: Journal of Common Market Studies, 10: 4, 267-284.
- Puchala, Donald J.* 1999: Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article, in: Journal of Common Market Studies, 37: 2, 317-331.
- Putnam, Robert D.* 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games, in: International Organization, 42: 3, 427-460.
- Quermonne, Jean-Louis* 2000: Die Europäische Union auf der Suche nach legitimen und effizienten Institutionen, in: integration, 23: 2, 81-88.
- Radaelli, Claudio M.* 1999: Technocracy in the European Union, London.
- Reckwitz, Andreas* 1997: Struktur. Zur sozialwissenschaftlichen Analyse von Regeln und Regelmäßigkeiten, Opladen.
- Reese-Schäfer, Walter* 2001: Jürgen Habermas, Frankfurt/New York.
- Reh, Christine/Wessels, Wolfgang* 2002: Towards an Innovative Mode of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention, in: Collegium, 24, 17-42.

- Reichardt, Wolfgang* 1994: Die Karriere des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Gemeinschaft, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 23: 1, 53-66.
- Reichenbach, Horst/Emmerling, Thea/Staudenmeyer, Dirk/Schmidt, Sönke* 1999: Integration: Wanderung über europäische Gipfel, Baden-Baden.
- Rein, Martin/Schön, Donald* 1991: Frame Reflective Policy Discourse, in: Peter Wagner u.a. (Hrsg.), Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads, Cambridge, 262-289.
- Reinhard, Wolfgang* 2002: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, 3. Aufl., München.
- Rhinard, Mark* 2002: The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System, in: Governance, 15: 2, 185-210.
- Rhodes, R.A.W.* 1996: The New Governance: Governing without Government, in: Political Studies, 44: 4, 652-668.
- Richardson, Jeremy* (Hrsg.) 1996: European Union. Power and Policy-Making, London.
- Richardson, Jeremy* 1996a: Policy-Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup, in: Richardson 1996, 3-23.
- Risse, Thomas* 2001: A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities, in: Green Cowles/Caporaso/Risse 2001, 198-216.
- Risse-Kappen, Thomas* 1996: Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, in: Journal of Common Market Studies, 34: 1, 53-80.
- Ritsert, J.* 1975: Inhaltsanalyse und Ideologiekritik. Ein Versuch über kritische Sozialforschung, Frankfurt.
- Rittberger, Berthold* 2001: Which Institutions for Post-War Europe? Explaining the Institutional Design of Europe's First Community, in: Journal of European Public Policy, 8: 5, 673-708.
- Rittberger, Volker* 1991: Nach der Vereinigung – Deutschlands Stellung in der Welt, in: Leviathan, 20: 2, 207-229.
- Rittberger, Volker* 2000: Globalisierung und der Wandel der Staatenwelt. Die Welt regieren ohne Weltstaat, in: Ulrich Menzel (Hrsg.), Vom Ewigen Frieden und Vom Wohlstand der Nationen. Dieter Senghaas zum 60. Geburtstag, Frankfurt/M., 188-218.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard* 2003: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, 3. Aufl., Opladen.
- Roberts-Thomson, Patricia* 2001: EU Treaty Referendums and the European Union, in: European Integration, 23: 1, 105-137.
- Rodrigo, Fernando* 1996: The Spanish Debate, in: The Royal Institute of International Affairs 1996, 22-36.
- Rosamond, Ben* 1995: Mapping the European Condition: The Theory of Integration and the Integration of Theory, in: European Journal of International Relations, 1: 3, 391-408.
- Rosamond, Ben* 2000: Theories of European Integration, Houndmills.
- Rosenstiel, Francis* 1962: Supranationalität. Eine Politik des Unpolitischen, Köln/Berlin.
- Ross, George* 1995: Jacques Delors and European Integration, Cambridge.

- Ruggie, John G.* (Hrsg.) 1993: *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York.
- Ruggie, John G.* 1989: *International Structure and International Transformation: Space, Time and Method*, in: Czempel, Ernst-Otto und Rosenau, James N. (Hrsg.), *Global Changes and Theoretical Challenges*, Lexington, 21-36.
- Ruggie, John G.* 1993: *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, in: *International Organization*, 47: 1, 139-174.
- Ruggie, John G.* 1993a: *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in: Ruggie 1993, 3-47.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.*, 2000: *The Advocacy Coalition Framework. An Assessment*, in: Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, 117-166.
- Sandholtz, Wayne* 1993: *Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht*, in: *International Organization*, 47: 1, 1-39.
- Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec* (Hrsg.) 1998: *European Integration and Supranational Governance*, Oxford.
- Sandholtz, Wayne/Zysman, John* 1989: 1992: *Recasting the European Bargain*, in: *World Politics*, 42: 1, 95-128.
- Sasse, Christoph* 1977: *Zur Verfassung der Europäischen Union*, in: Schneider/Wessels 1977, 189-216.
- Sbragia, Alberta* (Hrsg.) 1992: *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the „New“ European Community*, Washington.
- Sbragia, Alberta* 1992a: *Thinking about the European Future: The Uses of Comparison*, in: Sbragia 1992, 257-291.
- Sbragia, Alberta* 2000: *The European Union as Coxwain: Governance by Steering*, in: Pierre 2000, 219-240.
- Schaad, Martin* 1995: *Die Berichte der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union zur Wirkungsweise des Vertrags von Maastricht*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 6: 4, 620-641.
- Scharpf, Fritz W.* 1970: *Demokratie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz.
- Scharpf, Fritz W.* 1985: *Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26: 4, 323-356.
- Scharpf, Fritz W.* 1992: *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen, 93-115.
- Scharpf, Fritz W.* 1999a: *Selecting Cases and Testing Hypotheses (Review Section Symposium)*, in: *Journal of European Public Policy*, 6: 1, 164-168.
- Scharpf, Fritz W.* 1999b: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/Main, New York.
- Scharpf, Fritz W.* 1999c: *Demokratieprobleme in der europäischen Mehrebenenpolitik*, in: Wolfgang Merkel und Andreas Busch (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt/M., 672-694.

- Scharpf, Fritz W.* 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Scharpf, Fritz W.* 2002: European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity, in: Jachtenfuchs/Knodt 2002, 271-284.
- Scharpf, Fritz W.* 2002a: Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan, 30: 1, 65-92.
- Scharrer, Hans Eckart/Wessels, Wolfgang* 1983: Das Europäische Währungssystem. Bilanz und Perspektiven eines Experiments, Baden-Baden.
- Schieder, Siegfried* 2003: Neuer Liberalismus, in: Schieder/Spindler 2003, 169-198.
- Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela* (Hrsg.) 2003: Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen.
- Schild, Joachim* 2001: National v. European Identities? French and Germans in the European Multi-Level System, in: Journal of Common Market Studies, 39: 2, 331-351.
- Schild, Joachim* 2002: Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten?, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie, August 2002, Berlin.
- Schilling, Theodor* 1996: Die Verfassung Europas, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 7: 3, 387-417.
- Schimmelfennig, Frank* 1996: Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate; Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 27, Tübingen.
- Schimmelfennig, Frank* 2003: Liberal Intergovernmentalism, in: Wiener/Diez 2003 (*im Erscheinen*).
- Schirm, Sefan A.* 2001: Wie Globalisierung nationale Regierungen stärkt. Zur politischen Ökonomie staatlicher Antworten auf Globalisierung, in: Landfried 2001, 133-150.
- Schmalenbach, Kirsten* 1996: Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, Berlin.
- Schmalz, Uwe* 1999: Aufbruch zu neuer Handlungsfähigkeit: Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter deutscher Ratspräsidentschaft, in: integration, 22: 3, 191-204.
- Schmidt, Manfred G.* 2000: Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Grande/Jachtenfuchs 2000, 33-58.
- Schmitter, Philippe C.* 1971: A Revised Theory of Regional Integration, in: Lindberg/Scheingold 1971, 232-264.
- Schmitter, Philippe C.* 1996: Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts, in: Marks/Scharpf/Schmitter/Streeck 1996, 121-150.
- Schmitter, Philippe C.* 2000: How to Democratize the European Union ... and Why Bother?, Lanham.
- Schmuck, Otto* 1985: Integrationsschub durch neuen Vertrag? Reformperspektiven im Vorfeld des Mailänder Gipfels, in: integration, 8: 2, 55-67.
- Schmuck, Otto* 1987: The European Parliament's Draft Treaty Establishing the European Union (1979-84), in: Pryce 1987, 188-216.

- Schmuck, Otto* 1992: Heterogene Diskussionslandschaft zu Maastricht: Die Ratifizierungsdebatten zum Vertrag über die Europäische Union, in: *integration*, 15: 4, 206-215.
- Schmuck, Otto* 1993: Der Gipfel von Edinburgh: Erleichterung nach einem europapolitisch schwierigen Jahr, in: *integration*, 16: 1, 33-36.
- Schmuck, Otto* 2003: Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Arbeiten des Konvents; Institut für Europäische Politik, Berlin, Ms.
- Schmuck, Otto/Wessels, Wolfgang* 1985: Die Mailänder Tagung des Europäischen Rates – Weder Fehlschlag noch Durchbruch zur Europäischen Union, in: *integration*, 8: 3, 95-102.
- Schneider, Heinrich* 1969: Zur politischen Theorie der Gemeinschaft, in: *Integration – Vierteljahreshefte zur Europaforschung*, 1, 23-44.
- Schneider, Heinrich* 1977: Leitbilder der Europapolitik I: Der Weg zur Integration, Bonn.
- Schneider, Heinrich* 1977a: Anlauf ohne Sprung?, in: *Schneider/Wessels 1977*, 11-31.
- Schneider, Heinrich* 1978: Integration – gestern, heute und morgen, in: *integration*, 1: 1, 3-16.
- Schneider, Heinrich* 1992: Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: *Kreile 1992*, 3-35.
- Schneider, Heinrich* 1994: Die Legitimitätskrise der Europäischen Integration, in: *Furtak, Robert K. (Hrsg.), Politik und Bildung als Zukunftsgestaltung. Festschrift für Günter Bals zum 65. Geburtstag*, Landau, 221-279.
- Schneider, Heinrich* 1998a: Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit, in: *Jopp/Maurer/Schneider 1998*, 19-147.
- Schneider, Heinrich* 1998b: Grundbegriffe in der europäischen Verfassungsdebatte, Beitrag für die Tagung „Europa zwischen Integration und Ausschluß“, Universität Wien, 05.-07.06.1998.
- Schneider, Heinrich* 1999a: Europäische Integration im Wandel, in: *Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit und Akademie für politische Bildung (Hrsg.) 1999*, 8-33.
- Schneider, Heinrich* 1999b: Leitbilder zur europäischen Integration. Ansätze zu einem Durchblick im Hinblick auf die Frage nach „Bürgernähe“ und nach der Legitimität der Europäischen Union, in: *Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit und Akademie für politische Bildung (Hrsg.) 1999*, 65-106.
- Schneider, Heinrich* 2001a: Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive – Eine vorbereitende Skizze, in: *Schneider/Jopp/Schmalz 2001*, 69-131.
- Schneider, Heinrich* 2001b: Optionen der politischen Finalität: Föderation – Konföderation - Verfassung, in: *Schneider/Jopp/Schmalz 2001*, 583-666.
- Schneider, Heinrich* 2001c: Von Berlin über Nizza zur „Europäischen Föderation“ – Ist der Föderalismus noch immer eine Leitidee für die europäische Einigung?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2001*, Baden-Baden, 409-428.
- Schneider, Heinrich* 2003: The Constitution Debate, *European Integration online Papers (EIoP) Vol. 7 (2003) No. 4*; <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-004a.htm>>.

- Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe* (Hrsg.) 2001: Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn.
- Schneider, Heinrich/Wessels, Wolfgang* (Hrsg.) 1977: Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn.
- Schönfelder, Wilhelm/Thiel, Elke* 1994: Ein Markt – Eine Währung. Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden.
- Schönwald, Matthias* 2001: Walter Hallstein and the „Empty Chair“ Crisis 1965/66, in: Loth 2001a, 157-171.
- Schröder, Gerhard* 2002: Leitantrag „Verantwortung für Europa“ für den SPD-Bundesparteitag in Nürnberg vom 19.-23.11.2001, Entwurf (Stand: 30.04.2001); abgedruckt in Loth 2002, 267-284.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hrsg.) 2003: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München.
- Schukraft, Corinna* 2002: Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren: Weichenstellungen unter Konrad Adenauer und Bewahrung des Status quo unter seinen Nachfolgern Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger, in: Müller-Brandeck-Bocquet et al. 2002, 9-62.
- Schultze, Rainer-Olaf* 1994: „Paradigma“, in: Lexikon der Politik, Band 2 (Politikwissenschaftliche Methoden), hrsgg. von Jürgen Kriz, Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, München, 289-294.
- Schulze, Hagen* 1994: Staat und Nation in der europäischen Geschichte, München.
- Schumann, Wolfgang* 1996: Neue Wege in der Integrationstheorie. Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU, Opladen.
- Schumann, Wolfgang* 1997: Bestimmungsfaktoren des Verhältnisses supranationaler und intergouvernementaler Elemente in der Europäischen Union, in: Klaus-Dieter Wolf (Hrsg.) 1997, 183-209.
- Schuppert, Gunnar Folke* 1994: Zur Staatswerdung Europas. Überlegungen zu Bedingungsfaktoren und Perspektiven der europäischen Verfassungsentwicklung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5: 1, 35-76.
- Schuppert, Gunnar Folke* 1995: Rigidität und Flexibilität von Verfassungsrecht: Überlegungen zur Steuerungsfunktion von Verfassungsrecht in normalen wie in „schwierigen“ Zeiten, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 120, 32-99.
- Schuppert, Gunnar Folke* 2000: Anforderungen an eine europäische Verfassung. Gründe und Grenzen europäischer Verfassungserwartungen, in: Klingemann/Neidhart 2000, 237-262.
- Schuppert, Gunnar Folke* 2003: Europa im Verfassungsfieber – Bemerkungen zu Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte, in: Katenhusen/Lamping 2003, 91-115.
- Schutz, Lothar* 1999: Flexibilität in der Europäischen Union. Hintergrund und Entwicklung eines alternativen Integrationskonzeptes, Aachen.
- Schwabe, Klaus* (Hrsg.) 1988: Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51, Baden-Baden.
- Schwarze, Jürgen* 1984: Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft – Begriff und Grundlagen, in: Schwarze/Bieber 1984, 15-48.
- Schwarze, Jürgen/Bieber, Roland* (Hrsg.) 1984: Eine Verfassung für Europa. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, Baden-Baden.

- Sedelmeier, Ulrich* 2000: East of Amsterdam: The Implications of the Amsterdam Treaty for Eastern Enlargement, in: Neunreither/Wiener 2000, 218-237.
- Shackleton, Michael* 1993: The Community Budget After Maastricht, in: Cafruny/Rosenthal 1993, 125-147.
- Shapiro, Martin* 1999: The European Court of Justice, in: Craig/de Búrca 1999, 321-347.
- Shaw, Jo* 1998: The Treaty of Amsterdam: Challenges of Flexibility and Legitimacy, in: European Journal, 4, 65-86.
- Shaw, Jo* 2000a: Constitutional Settlements and the Citizen after the Treaty of Amsterdam, in: Neunreither/Wiener 2000, 290-317.
- Shaw, Jo* 2000b: Relating Constitutionalism and Flexibility in the European Union, in: de Búrca/Scott 2000, 337-358.
- Shaw, Jo* 2003: What's in a Convention? Process and Substance in the Project of European Constitution-Building; Institut für Höhere Studien (IHS), Reihe Politikwissenschaft, Nr. 89, Wien.
- Siegler, Heinrich* (Hrsg.) 1968: Europäische Politische Dokumente 1949-1968. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, Bonn.
- Siegler, Heinrich* (Hrsg.) 1977: Europäische Politische Dokumente III 1973-1976. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, Bonn.
- Simon, Herbert A.* 1957: Models of Man: Social and Rational. Mathematical Essays on Rational Human Behavior in Social Setting, New York.
- Simon, Herbert A.* 1965: Administrative Behaviour, 2. Aufl., New York.
- Simon, Herbert A.* 1966: Administrative Behavior. A Study of Decision Making Processes in Administration Organization, 2. Auflage, New York/London.
- Siune, Karen* 1993: The Danes said NO to the Maastricht Treaty. The Danish EC Referendum of June 1992, in: Scandinavian Political Studies, 16: 1, 93-103.
- Slaughter, Anne-Marie/Stone Sweet, Alec/Weiler, Joseph H.H.* 1998 (Hrsg.): The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in Its Social Context, Oxford.
- Smith, Brendan P.G.* 1999: Politics and Policy-Making at the 1996-1997 European Union Intergovernmental Conference, London School of Economics and Political Science, Dissertation, London.
- Smith, Brendan P.G.* 2002: Constitution Building in the European Union. The Process of Treaty Reform, Den Haag.
- Soutou, Georges-Henri* 1992: Le général de Gaulle et le plan Fouchet, in: Institut Charles de Gaulle (Hrsg.), De Gaulle en son siècle, Bd. 5, Paris, 126-143.
- Spaak, Paul-Henri* 1969: Memoiren eines Europäers, Hamburg.
- Spinelli, Altiero* 1950: Dagli stati sovrani agli stati uniti d'Europa, Florenz.
- Spinelli, Altiero* 1957: The Growth of the European Movement since World War II, in: C. Grove Haines (Hrsg.), European Integration, Baltimore, 37-63.
- St Clair Bradley, Kieran* 2002: The European Court of Justice, in: Peterson/Shackleton 2002, 118-138.

- Stabreit, I.* 1983: Die „Feierliche Deklaration zur Europäischen Union“ – eine Etappe auf dem Weg zu einem Vereinten Europa, in: *Europa-Archiv* 15, 446-452.
- Stein, Eric* 1981: Laywers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution, in: *American Journal of International Law* 75: 1, 1-27.
- Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank* (Hrsg.) 1992: Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge.
- Stoker, Gerry/Marsh, David* 2002: Introduction, in: *Marsh/Stoker* 2002, 1-16.
- Stone Sweet, Alec* 1998: Constitutional Dialogues in the European Community, in: *Slaughter/Stone Sweet/Weiler* 1998, 305-330.
- Stone Sweet, Alec* 2002: Integration and the Europeanisation of the Law, *Queen's Papers on Europeanisation*, No. 2/2002, Belfast.
- Stone Sweet, Alec/Brunell, Thomas L.* 1998: Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community, in: *American Political Science Review*, 92: 1, 63-81.
- Stone Sweet, Alec/Caporaso, James A.* 1998: From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration, in: *Sandholtz/Stone Sweet* 1998, 91-133.
- Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne* 1997: European Integration and Supranational Governance, in: *Journal of European Public Policy*, 4: 3, 297-317.
- Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne* 1998: Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity, in: *Sandholtz/Stone Sweet* 1998, 1-26.
- Stone, Alec* 1995: Constitutional Dialogues in the European Community, *European Institute Working Paper RSC No. 95/38*, Florenz.
- Story, Jonathan* 1997: The Idea of the Core: The Dialectics of History and Space, in: *Edwards/Pijpers* 1997, 15-43.
- Stubb, Alexander* 2002: *Negotiating Flexibility in the European Union*. Amsterdam, Nice and Beyond, Houndmills.
- Stubb, Alexander* 2002a: Negotiating Flexible Integration, in: *Laursen* 2002, 537-564.
- Sturm, Roland* (Hrsg.) 1996: *Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips*, Baden-Baden.
- Sturm, Roland* 2001: Zu kurz gesprungen? Stellungnahmen des Europäischen Parlaments zur Regierungskonferenz von Nizza (7.-11.12.2000), in: *Gegenwartskunde*, 50: 1, 79-83.
- Sturm, Roland* 2003: Welches Europa soll es sein? Interessenkonflikte im Vorfeld der Erweiterung, in: *Internationale Politik*, 58: 1, 3-10.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich* 2001: *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Svensson, Anna-Carin* 2000: *In the Service of the European Union. The Role of the Presidency in Negotiating the Amsterdam Treaty 1995-97*, Uppsala.
- Svensson, Palle* 1994: The Danish Yes to Maastricht and Edinburgh. The EC Referendum of May 1993, in: *Scandinavian Political Studies*, 17: 1, 69-82.
- Sverdrup, Ulf* 2000: Precedents and Present Events in the European Union – An Institutional Perspective on Treaty Reform, in: *Neunreither/Wiener* 2000, 241-265.

- Sverdrup, Ulf* 2002: An Institutional Perspective on Treaty Reform: Contextualizing the Amsterdam and Nice Treaties, in: *Journal of European Public Policy*, 9: 1, 120-140.
- Szukala, Andrea/Wessels, Wolfgang* 1997: The Franco-German Tandem, in: *Edwards/Pijpers 1997*, 74-99.
- Tallberg, Jonas* 2002a: Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with what Consequences?, in: *West European Politics*, 25: 1, 23-46.
- Tallberg, Jonas* 2002b: First Pillar: The Domestic Politics of Treaty Reform in Environment and Employment, in: *Laursen 2002*, 453-471.
- Tallberg, Jonas* 2003: The Agenda-shaping Powers of the EU Council Presidency, in: *Journal of European Public Policy*, 10: 1, 1-19.
- Taylor, Paul* 1990: Functionalism: the Approach of David Mitrany, in: *Groom/Taylor 1990*, 125-138.
- Telò, Mario/Magnette, Paul* (Hrsg.) 1998: *De Maastricht à Amsterdam: L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles.
- Teuber, Jörg* 2001: *Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union*, Frankfurt.
- Teune, Henry* 1984: Integration, in: *Giovanni Sartori* (Hrsg.), *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*, Beverly Hills u.a., 235-264
- Thatcher, Margaret* 1993: *The Downing Street Years*, London.
- The Royal Institute of International Affairs* (Hrsg.) 1996: *The 1996 IGC – National Debates (2): Germany, Spain, Sweden and the UK*, Discussion Paper 67, London.
- Thelen, Kathleen* 1999: Historical Institutionalism and Comparative Politics, in: *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, Kathleen* 2003: How Institutions Evolve, in: *James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer* (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis (im Erscheinen)*.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven* 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: *Steinmo/Thelen/Longstreth 1992*, 1-32.
- Thiemeyer, Guido* 1998: Supranationalität als Novum in der Geschichte der internationalen Politik der fünfziger Jahre, in: *Journal of European Integration History*, 4: 2, 5-21.
- Thiemeyer, Guido* 2001: Die Ursachen des „Demokratiedefizits“ der Europäischen Union aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive, in: *Loth 2001b*, 27-47.
- Thym, Daniel* 2001: „A Superpower, not a Superstate“ – Der britische Beitrag zur europäischen Verfassungsdiskussion, in: *integration*, 24: 4, 356-368.
- Tietmeyer, Hans* 1994: Europäische Währungsunion und Politische Union – das Modell mehrerer Geschwindigkeiten, in: *Europa Archiv*, 49: 16, 457-460.
- Tindemans-Bericht* 1977: *Die Europäische Union. Bericht von Leo Tindemans, Premierminister von Belgien, an den Europäischen Rat*, abgedruckt in *Schneider/Wessels 1977*, 239-288.
- Töller, Annette Elisabeth* 2002: *Komitologie: Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik*, Opladen.
- Tömmel, Ingeborg* 2001: *Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung*, Opladen.

- Tömmel, Ingeborg* 2003: Das politische System der EU, München/Wien.
- Tömmel, Ingeborg/Kambas, Chryssoula/Bauer, Patricia* (Hrsg.) 2002: Die EU – eine politische Gemeinschaft im Werden, Opladen.
- Tonra, Ben* (Hrsg.) 1997: Amsterdam: What the Treaty Means, Institute of European Affairs, Dublin.
- Tonra, Ben* 2002: Ireland: The Politics of Pragmatism?, in: Laursen 2002, 201-224.
- Trausch, Gilbert* (Hrsg.) 1993: Die europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom, Baden-Baden.
- Trenz, Hans-Jörg* 2002: Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union. Zivilgesellschaftliche Subpolitik oder schaupolitische Inszenierung?, Baden-Baden.
- Urwin, Derek W.* 1991: The Community of Europe: A History of European Integration since 1945, London.
- van Ypserle, Jacques* 1980: Bilanz und Zukunftsperspektiven des Europäischen Währungssystems, in: *integration*, 3: 2, 47-59.
- Vandamme, Jacques* 1978: Die abgestufte Integration im Tindemans-Bericht, in: *integration*, 1: 3, 83-89.
- Vandamme, Jacques* 1987: The Tindemans Report (1975-76), in: Pryce 1987, 149-173.
- Vanhoonacker, Sophie* 1992: A Critical Issue: From European Political Cooperation to a Common Foreign and Security Policy, in: Laursen/Vanhoonacker 1992, 25-33.
- Vedel-Bericht* 1972: Bericht der ad hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 4/72, Brüssel.
- Védrine, Hubert* 2001: „Klassischer Föderalismus oder Föderation von Nationalstaaten“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.06.2000; abgedruckt in: Marhold 2001, 55-62.
- Verdun, Amy* 1999: The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community?, in: *Journal of European Public Policy* 2, 308-328.
- Voigt, Stefan* 1999: Explaining Constitutional Change. A Positive Economics Approach, Cheltenham.
- Voigt, Stefan* 2002: Institutionenökonomik, München.
- Volkman, Hans-Erich/Schwengler, Walter* (Hrsg.) 1985: Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Stand und Probleme der Forschung, Boppard.
- Volkman-Schluck, Sonja* 2001: Die Debatte um eine europäische Verfassung. Leitbilder-Konzepte-Strategien; Centrum für angewandte Politikforschung C.A.P. Working Paper, München.
- von der Groeben, Hans /Möller, Hans* (Hrsg.) 1980: Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union. Die Europäische Union als Prozeß, Baden-Baden.
- von der Groeben, Hans* 1982: Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958-1966), Baden-Baden.
- Wagner, Wolfgang* 1999: Interessen und Ideen in der europäischen Verfassungspolitik. Rationalistische und konstruktivistische Erklärungen mitgliedstaatlicher Präferenzen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 40: 3, 415-441.

- Wagner, Wolfgang* 2002: Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich, Frankfurt/M.
- Walker, Neil* 2002: The Idea of Constitutional Pluralism; EUI Working Papers LAW No. 2002/1, Florenz.
- Wallace, Helen* 1990: Institutionalized Bilateralism and Multilateral Relations: Axis, Motor or Detonator?, Picht/Wessels 1990, 145-157.
- Wallace, Helen* 1993: Regieren in Europa in turbulenter Zeit: zyklische oder strukturelle Probleme?, in: *integration*, 16: 4, 200-209.
- Wallace, Helen* 1996: Die Dynamik des EU-Institutionengefüges, in: *Jachtenfuchs/Kohler-Koch* 1996, 141-163.
- Wallace, Helen* 2000: Analysing and Explaining Policies, in: *Wallace/Wallace* 2000, 65-81.
- Wallace, Helen/Caporaso, James A./Scharpf, Fritz W./Moravcsik, Andrew* 1999: Review section symposium: The choice for Europe and state power from Messina to Maastricht, in: *Journal of European Public Policy*, 6: 1, 155-179.
- Wallace, Helen/Wallace, William* (Hrsg.) 2000: *Policy-Making in the European Union*, 4. Auflage, Oxford.
- Wallace, Helen/Wallace, William/Webb, Carole* (Hrsg.) 1977: *Policy-Making in the European Communities*, London.
- Wallace, Helen/Young, Alisdair R.* (Hrsg.) 1997: *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford.
- Walter, Norbert* 1994: Der Kollaps des EWS – Konsequenzen für den Maastricht-Prozeß, in: *integration*, 17: 1, 30-33.
- Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht* (Hrsg.) 2002: *Die Konsolidierung der europäischen Verfassung: Von Nizza bis 2004*, Bearbeit.: Edgar Lenksi, Baden-Baden.
- Ward, Hugh* 2002: Rational Choice, in: *Marsh/Stoker* 2002, 65-89.
- Weale, Albert/Nentwich, Michael* (Hrsg.) 1998: *Political Theory and the European Union. Legitimacy. Constitutional Choice and Citizenship*, London.
- Weatherill, Stephen* 2002: Is Constitutional Finality Feasible or Desirable? On the Cases for European Constitutionalism and a European Constitution; *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEB No. 7/2002, Manchester <<http://les1.man.ac.uk/conweb/>>
- Weber, Max* 1980: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5. Aufl., Tübingen.
- Weber-Panariello, Philippe A.*, 1995: *Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden.
- Weidenfeld, Werner* (Hrsg.) 1994: *Maastricht in der Analyse. Materialien zur Europäischen Union*, Gütersloh.
- Weidenfeld, Werner* (Hrsg.) 1995: *Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*, Gütersloh.
- Weidenfeld, Werner* (Hrsg.) 1998: *Amsterdam in der Analyse*, Gütersloh.

- Weidenfeld, Werner* (Hrsg.) 1998a: Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, München.
- Weidenfeld, Werner* (Hrsg.) 2001: Nizza in der Analyse, Gütersloh.
- Weidenfeld, Werner* (Hrsg.) 2002: Europa-Handbuch, 2. Auflage, Gütersloh.
- Weiler, Joseph H.H.* 1994: A Quiet Revolution – The European Court of Justice and Its Interlocutors, in: *Comparative Political Studies*, 26: 4, 510-534.
- Weiler, Joseph H.H.* 1996a: European Neo-constitutionalism: in Search of Foundations for the European Constitutional Order, in: *Political Studies*, XLIV, 517-533.
- Weiler, Joseph H.H.* 1996b: The Selling of Europe: The Discourse of European Citizenship in the IGC 1996; Harvard Jean Monnet Working Paper 3/96; Cambridge.
- Weiler, Joseph H.H.* 1997a: Legitimacy and Democracy of Union Governance, in: *Edwards/Pijpers 1997*, 249-287
- Weiler, Joseph H.H.* 1997b: The Reformation of European Constitutionalism, in: *Journal of Common Market Studies*, 35: 1, 97-131.
- Weiler, Joseph H.H.* 1998: Epilogue: The European Court of Justice: Beyond ‚Beyond Doctrine‘ or the Legitimacy Crisis of European Constitutionalism, in: *Slaughter/Stone Sweet/Weiler 1998*, 365-391.
- Weiler, Joseph H.H.* 1999: The Constitution of Europe: „Do the New Clothes Have an Emperor?“ and Other Essays on European Integration, Cambridge.
- Weiler, Joseph H.H.* 1999a: Prologue: Amsterdam and the Quest for Constitutional Democracy, in: *O’Keefe/Twomey 1999*, 1-19.
- Weiler, Joseph H.H.* 1999b: The Constitution of the Common Market Place: Text and Context in the Evolution of the Free Movement of Goods, in: *Craig/de Búrca 1999*, 349-376.
- Weiler, Joseph H.H.* 2002: A Constitution for Europe? Some Hard Choices, in: *Journal of Common Market Studies*, 40: 4, 563-580.
- Weiler, Joseph H.H./Begg, Ian/Peterson, John* (Hrsg.) 2003: Integration in an Expanding European Union. Reassessing the Fundamentals, Oxford.
- Weinstock, Ulrich* 1980: Wie kann der Entscheidungsprozeß in der Gemeinschaft verbessert werden? Zum Bericht der „Drei Weisen“, in: *integration*, 2, 60-75.
- Welz, Christian/Engel, Christian* 1993: Traditionsbestände politikwissenschaftlicher Integrationstheorien: Die Europäische Gemeinschaft im Spannungsfeld von Integration und Kooperation, in: *von Bogdandy 1993*, 129-169.
- Wendt, Volker* 2001: Die Schaffung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Spill-over und intentionale Entscheidung? Eine Analyse für Deutschland und Frankreich; Dissertation, Universität Passau.
- Wessels, Wolfgang* 1977: Die Integrationsstrategie des Tindemans-Berichts, in: *Schneider/Wessels 1977*, 217-238.
- Wessels, Wolfgang* 1979: Zur Strategie des direkt gewählten Parlaments – auf der Suche nach einer Rolle für das Europäische Parlament, in: *integration*, 2: 3, 110-124.
- Wessels, Wolfgang* 1980: Der Europäische Rat. Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen, Bonn.

- Wessels, Wolfgang* 1984: Der Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments für eine Europäische Union. Kristallisationspunkt einer neuen Europa-Debatte, in: Europa-Archiv, Folge 8, 239-248.
- Wessels, Wolfgang* 1986: Die Einheitliche Europäische Akte – Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union?, in: *integration*, 9: 2, 65-79.
- Wessels, Wolfgang* 1992a: Staat und (westeuropäische) Integration: Die Fusionsthese, in: Michael Kreile (Hrsg.), *Die Integration Europas*, PVS-Sonderheft, Opladen, 36-61.
- Wessels, Wolfgang* 1992b: Maastricht: Ergebnisse, Bewertungen und Langzeittrends, in: *integration*, 15: 1, 2-16.
- Wessels, Wolfgang* 1996: Weder Vision noch Verhandlungspaket – der Bericht der Reflexionsgruppe im integrationspolitischen Trend, in: *integration*, 19: 1, 14-24.
- Wessels, Wolfgang* 1997: An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, in: *Journal of Common Market Studies*, 35: 2, 267-299.
- Wessels, Wolfgang* 1998: Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Werk in der Retrospektive, in: *Hrbek/Schwarz 1998*, 268-277.
- Wessels, Wolfgang* 1999: Comitology: Fusion in Action. Politico-administrative Trends in the EU System, in: *Journal of European Public Policy*, 5: 2, 209-234.
- Wessels, Wolfgang* 2000: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Opladen.
- Wessels, Wolfgang* 2001a: Politikwissenschaftliche Beiträge zur Integrationswissenschaft: Vielfalt und Vielklang, in: *Loth/Wessels 2001*, 19-34.
- Wessels, Wolfgang* 2001b: The Amsterdam Treaty in Theoretical Perspectives: Which Dynamics at Work?, in: *Monar/Wessels 2001*, 70-84.
- Wessels, Wolfgang* 2001c: Die Vertragsreformen von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife, in: *integration*, 24: 1, 8-25.
- Wessels, Wolfgang* 2001d: Nice Results: The Millennium IGC in the EU's Evolution, in: *Journal of Common Market Studies*, 39: 2, 197-219.
- Wessels, Wolfgang* 2002a: Das politische System der EU, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Europa-Handbuch*, 2. Aufl., Gütersloh, 329-347.
- Wessels, Wolfgang* 2002b: Die Europapolitik in der politikwissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der europäischen Integration 2001/2002*, Bonn, 25-38.
- Wessels, Wolfgang* 2002c: Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: *integration*, 25: 2, 83-98.
- Wessels, Wolfgang* 2003: Konstitutionalisierung der EU: Variationen zu einem Leitbegriff. Überlegungen zu einer Forschungsagenda, in: Matthias Chardon, Ursula Göth, Martin Große Hüttmann und Christine Probst-Dobler (Hrsg.), *Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert. Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden, 23-45.
- Wessels, Wolfgang* 2003: Reassessing the Legitimacy Debate: A Comment on Moravcsik, in: *Weiler/Begg/Peterson 2003*, 103-107.
- Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen* (Hrsg.) 2003: *Fifteen into One? The European Union and its Member States*, Manchester.

- Westlake, Martin* 1995: The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference, in: *Political Quarterly* 66: 1, 59-73.
- Wiener, Antje* 2000: The Embedded *Acquis Communautaire*: Transmission Belt and Prism of New Governance, in: Neunreither/Wiener 2000, 318-341.
- Wiener, Antje* 2003: Institutionen, in: von Bogdandy 2003, 121-147.
- Wiener, Antje/Diez, Thomas* (Hrsg.), 2003: *European Integration Theory: Past, Present and Future*, Oxford.
- Wildenmann, Rudolf* (Hrsg.) 1991: *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden.
- Willke, Helmut* 1995: *Systemtheorie III: Steuerungstheorie: Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme*, Stuttgart, Jena.
- Winand, Pascaline* 1993: *Eisenhower, Kennedy, and the United States of Europe*, Basingstoke.
- Wincott, Daniel* 1995: Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism, in: *Journal of Common Market Studies*, 33: 4, 597-609.
- Winkelmann, Ingo* 1994: *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens mit Einführung*, Berlin.
- Wolf, Dieter* 1999: *Integrationstheorien im Vergleich: Funktionalistische und intergouvernementalistische Erklärung für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht*, Baden-Baden.
- Wolf, Klaus Dieter* (Hrsg.) 1997: *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden.
- Wolf, Klaus Dieter* 2000: *Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden.
- Wolgast, Eike* 1984: Reform, Reformation, in: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache*, Band 5, Stuttgart, 313-360.
- Worre, T.* 1995: First No, then Yes: The Danish Referendums on Maastricht Treaty 1992 and 1993, in: *Journal of Common Market Studies*, 33: 2, 235-258.
- Woyke, Wichard* (Hrsg.) 2003: *Osterweiterung der Europäischen Union*, Schwalbach/Ts.
- Wünsche, Horst Friedrich* 1998: *Wirtschaftliche Interessen und Prioritäten. Die Europavorstellungen von Ludwig Erhard*, in: Hrbek/Schwarz 1998, 36-49.
- Zervakis, Peter A./von Gossler, Sébastien* 2003: 40 Jahre Elysée-Vertrag: hat das deutsch-französische Tandem noch eine Zukunft?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4/2003, 6-13.
- Zimmerling, Ruth* 1991: *Externe Einflüsse und die Integration von Staaten. Zur politikwissenschaftlichen Theorie regionaler Zusammenschlüsse*, Freiburg.
- Zimmermann-Steinhart, Petra* 2002: *Die Europäische Union nach Nizza. Der Vertrag von Nizza: Ein Schritt vor, zwei zurück?* in: *PIN – Politik im Netz* (www.politik-im-netz.com), 3. Jahrgang, Ausgabe 13 im März 2002.
- Zuleeg, Manfred* 1988: Wandlungen des Begriffs der Supranationalität, in: *integration*, 11: 3, 103-111.

- Züll, C./Mohler, P.P. (Hrsg.) 1992: Textanalyse, Opladen.
- Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt/M.
- Zürn, Michael 1999: The State in the Post-National Constellation – Societal Denationalization and Multi-Level Governance; ARENA Working Papers WP 99/35; <http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99_35.htm>.
- Zürn, Michael 2000: Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions, in: European Journal of International Relations, 6, 183-221.
- Zürn, Michael 2001: Politik in der postnationalen Konstellation. Über das Elend des methodologischen Nationalismus, in: Landfried 2001, 181-203.
- Zürn, Michael 2002: Zu den Merkmalen postnationaler Politik, in: Jachtenfuchs/Knodt 2002, 215-234.
- Zweifel, Thomas D. 2002: ... Who is Without Sin Cast the First Stone: the EU's Democratic Deficit in Comparison, in: Journal of European Public Policy, 9: 5, 812-840.

Benutzte Nachrichtendienste und Zeitungen / Zeitschriften

- Agence Europe (Brüssel)
- Auszüge aus Presseartikeln (Frankfurt/M., Deutsche Bundesbank)
- Britische Dokumentation (Bonn)
- Bulletin des Presse- und Informationsamtes (Bonn/Berlin)
- The Economist (London)
- EUobserver (<http://www.euobserver.com>)
- Europa-Digital (<http://www.europa-digital.de>)
- Le Figaro (Paris)
- Financial Times (London)
- Financial Times Deutschland (Berlin)
- Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (Frankfurt/M.)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (Frankfurt/M.)
- Frankfurter Rundschau (Frankfurt/M.)
- Frankreich-Info (Bonn)
- The Guardian (London)
- Handelsblatt (Düsseldorf)
- International Herald Tribune (Paris)
- La Libération (Paris)
- Le Monde (Paris)
- Neue Zürcher Zeitung (Zürich)
- Das Parlament (Bonn/Berlin)

Der Spiegel (Hamburg)
Stuttgarter Zeitung (Stuttgart)
Süddeutsche Zeitung (München)
The Times (London)
Wall Street Journal (Europe – Brüssel)
Die Welt (Berlin)
Die Zeit (Hamburg)