

### In guter Verfassung? Europapolitik in wissenschaftlichen Fachzeitschriften, 2. Halbjahr 2003

Maurer, Andreas; Schunz, Simon

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maurer, A., & Schunz, S. (2004). *In guter Verfassung? Europapolitik in wissenschaftlichen Fachzeitschriften, 2. Halbjahr 2003*. (SWP-Zeitschriftenschau, 02/2004). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-365528>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## In guter Verfassung?

Europapolitik in wissenschaftlichen Fachzeitschriften, 2. Halbjahr 2003

Andreas Maurer / Simon Schunz

Zwei Themen standen in der zweiten Hälfte des Jahres 2003 im Zentrum der Debatten über die Europäische Union (EU): die Beratungen über den vom Konvent zur Zukunft Europas vorgelegten Entwurf einer Europäischen Verfassung und die im Kontext der Irakkrise erneut aufgeworfene Frage nach den Beziehungen zwischen den USA und der EU. Beide spiegeln sich in den Herbst- und Winterausgaben der internationalen Fachzeitschriften. Während sich die Diskussion der »transatlantischen Beziehungen« darauf konzentriert, die Ursachen, Fehlperzeptionen und konzeptionellen Widersprüche der Irakkrise innereuropäisch und transatlantisch zu analysieren, stehen bei der Debatte über die Reformbemühungen im Rahmen des EU-Verfassungsprozesses institutionelle, demokratiepolitische und machtpolitische Fragen im Vordergrund.

Sind die euro-amerikanischen Beziehungen zu kitten? Und wenn ja, mit welchen Mitteln? Welche Rolle spielt Deutschland in einer sich wandelnden, erweiternden und damit zusehends heterogeneren EU? Welcher Stellenwert gebührt dabei dem »Verfassungsgebungsprozeß«? Ist die EU mit dem Endprodukt des Konvents zur Zukunft »in guter Verfassung«? Und wie sehen die konkreten Perspektiven für den weiteren Entwicklungsprozeß einer EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten aus?

### Konflikt und Komplementarität in den transatlantischen Beziehungen

Die Analyse der transatlantischen Beziehungen steht angesichts der Nachwirkun-

gen der Irakkrise weit oben auf der Agenda der mit Fragen der europäischen Außenbeziehungen befaßten Wissenschaftler. Neben einer Reihe einschlägig bekannter Autoren wagt sich erstmals auch ein prominenter EU-Experte an diese Thematik. »Striking a New Transatlantic Bargain«, so lauten Titel und Zielvorgabe eines in *Foreign Affairs* erschienenen Artikels von **Andrew Moravcsik**, dem Direktor des EU-Programms an der Harvard University. Aus der Krise des transatlantischen Verhältnisses zieht er Lehren für Amerikaner und Europäer. Die Suche nach Elementen von sicherheits- und wirtschaftspolitischer »Komplementarität« sollte das transatlantische Verhältnis künftig eher auszeichnen als »Konfliktorientierung«. Die Chronologie der Krise im Umfeld des Irakkriegs nach-

zeichnend, macht Moravcsik als Hauptgrund für die transatlantischen Divergenzen die zunehmende strategische Diskrepanz zwischen den Vereinigten Staaten und Europa aus. Sie resultiert aus unterschiedlichen Bedrohungsperzeptionen, die für eine seiner Ansicht nach wichtige, »vielleicht epochale Transformation« in der internationalen Politik verantwortlich ist. Die strategische Diskrepanz finde ihre Entsprechung in der unterschiedlichen finanziellen und technischen Ausrichtung sowie in der Aktivierung militärischer Potentiale. Aufbauend auf der weiterhin vorhandenen, soliden Basis gemeinsamer Werte lassen sich allerdings Lösungsperspektiven aus diesem Konflikt aufzeigen.

In dem von Moravcsik favorisierten Szenario stellt die Komplementarität der Aufgabenwahrnehmung den Schlüssel zur mittelfristigen Lösung des Konflikts dar: Die USA als militärische und die EU als zivile Wirtschaftsmacht sollten sich in ihren internationalen Aktivitäten ergänzen. Hierzu bedürfte es allerdings eines nachdrücklicheren Bekenntnisses der USA zum Multilateralismus. Moravcsik scheint dabei allerdings nicht nur die Bereitschaft der Bush-Administration, erneut und dann dauerhaft auf multilaterale Kooperation mit der EU zu setzen, sondern vor allem auch die Kapazitäten und Koordinationsfähigkeit der europäischen Verteidigungspolitik zu überschätzen.

Genau an diesem Punkt, in der Frage der europäischen Militärkapazitäten, setzt ein Artikel aus der Herbstausgabe des *International Spectator* an. **Daniel Keohane**, Forscher am Centre for European Reform in London, untersucht darin die europäischen Pläne für eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungsstruktur. Sein Artikel kann als Warnung davor verstanden werden, allzu weitreichende Forderungen an eine Komplementarität militärischer Aufgabenwahrnehmung im Moravcsikschen Sinne zu stellen. Schließlich müsse man die militärpolitischen und militärischen Voraussetzungen der Beteiligten berücksichtigen. Angesichts der überzeugend nachgewiese-

nen europäischen Defizite auf diesem Gebiet plädiert Keohane für eine drastische Aufstockung der finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen der EU. Eine solche Mittelsteigerung erfordere zwangsläufig eine Erhöhung der Militärausgaben, die er insbesondere von Deutschland erwartet. Vorhandene Finanzmittel müssten zudem sinnvoller eingesetzt, bestehende Koordinierungs- und Aktionsstrukturen zusammengelegt werden, um Synergieeffekte im innereuropäischen und im transatlantischen Institutionengeflecht zu nutzen. Eine hierauf abzielende Modernisierung der Verteidigungsstrukturen der europäischen Staaten sollte in jedem Fall im Rahmen der EU erfolgen. Die Union könnte den nötigen Druck auf ihre Mitglieder ausüben, politische Ziele in Form von Sicherheitsstrategien tatsächlich und glaubhaft einzuhalten. Zur Überwachung der Zielerreichung schlägt Keohane die Schaffung eines »Mr. ESVP« vor; die Frage nach dessen Verhältnis zum Europäischen Außenminister läßt er jedoch unbeantwortet.

Im Kontext einer notwendigen Modernisierung mache auch die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit Sinn, wie sie im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents vorgesehen ist. Voraussetzung hierfür sei allerdings, daß Formen der intensivierten sicherheits- und militärpolitischen Kooperation von Frankreich und Großbritannien als in den USA anerkannten Militärmächten getragen würden und sich operativ im Rahmen der Nato-Strukturen bewegten. Das Vorpreschen der am Vierergipfel vom April 2003 beteiligten Staaten mit ihrem Konzept einer verteidigungspolitischen »Avantgarde« bewertet Keohane demgegenüber eher negativ. Keohane empfiehlt Europäern und Amerikanern, ihre europäischen sicherheitspolitischen Ambitionen innerhalb der Nato zu vereinen, um den Sicherheits herausforderungen des 21. Jahrhunderts gemeinsam zu begegnen.

## Deutschland in Europa?

Einer der auslösenden Faktoren der transatlantischen Krise war die Haltung der deutschen Bundesregierung zum Irakkrieg. Diese Krise habe erneut gezeigt, daß Deutschland im Aktionsrahmen der EU die Bereitschaft signalisieren müsse, international mehr Verantwortung zu übernehmen. Allerdings machten seine finanzpolitischen Restriktionen eine Aufstockung der hierzu notwendigen Ressourcen schwierig. Dies ist nur eine der Erkenntnisse, die die britischen EU- und Deutschland-Experten **Charlie Jeffery** und **William E. Paterson** von der Universität Birmingham in ihrem Aufsatz für die Wintersonderausgabe von *West European Politics* zum Thema »Germany – Beyond the Stable State« zu bedenken geben. Für das Verhältnis zwischen Deutschland und der EU gehen sie vom Bild zweier nebeneinander liegender »tektonischer Platten« aus, die seit den 1950er Jahren das Kräfteverhältnis innerhalb der EU kennzeichneten. Traditionell zogen deutsche Regierungen systematisch multilaterale Konfliktlösungen der Artikulation und offenen Durchsetzung nationaler Interessen vor. Gleichzeitig erzielte die Bundesrepublik jedoch mehrfach Erfolge mit dem Export institutionell-verfahrensmäßiger Lösungen. Sie konnte vor allem die institutionellen Grundlagen der Union in erheblichem Maße bestimmen, so zum Beispiel bei der Einführung des Europäischen Währungssystems oder bei der schrittweisen Parlamentarisierung des EU-Institutionensystems.

Von dieser Art war die Beziehung zwischen deutscher Politik und EU-Integration bis in die 1990er Jahre hinein. In den letzten Jahren, so meinen Jeffery und Paterson, haben sich die »tektonischen Platten« jedoch mehr und mehr verschoben. Ursachen hierfür seien auf der einen Seite innenpolitische Veränderungen der Bundesrepublik: Neben den finanziellen Belastungen der Wiedervereinigung sei dabei vor allem die wachsende Europaskepsis in der Bevölkerung auszumachen, die sich zusehends

auch auf die politischen Eliten übertrage. Auf der anderen Seite hätten sich die Herausforderungen, die die EU an Deutschland stelle, fundamental gewandelt. Der Stabilitätspakt in der Währungsunion, ein Paradebeispiel für den Export bewährter innerdeutscher Politikregelwerke in das EU-System, wird mittlerweile als hinderliche Restriktion im Stil deutscher Fiskalpolitik bewertet.

Die größte europäische Herausforderung stellt nach Ansicht der Autoren aber die Dynamisierung der Marktliberalisierungspolitik durch die amtierende EU-Kommission dar, die mit wachsender Intensität das deutsche Sozialmodell in Frage stelle. Die hieraus resultierende, sich verschärfende Diskrepanz zwischen den sozioökonomischen Präferenzen deutscher Europapolitik und den insbesondere durch die EU-Kommission markierten europäischen Herausforderungen einer globalisierten Marktordnung erzwingt für Jeffery und Patterson eine schmerzhaft Neujustierung deutscher Europapolitik. Mehr noch: Aufgrund dieser Diskrepanz determinieren innenpolitische Auseinandersetzungen in zunehmendem Maße das außenpolitische Verhalten der deutschen Entscheidungsträger.

Paterson und Jeffery diagnostizieren somit einen Wandel, der Deutschland weg von der Strategie des Exports von Institutionen und Regeln hin zu einem Prozeß der Externalisierung seiner innenpolitischen Reformbemühungen geführt habe. Dieser Wandel läßt sich exemplarisch an dem Versuch des Bundeskanzlers festmachen, Deutschlands vielzitierte Rolle als »Zahlmeister« europäischer Verteilungspolitiken zurückzuschneiden. Tendenzen in diese Richtung sehen die Autoren auch in den protektionistischen Bestrebungen der Bundesländer, Subventions- und Wettbewerbskontrollen durch die EU zu verhindern und die deutschen Regeln zur öffentlichen Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten, aber auch in den Renationalisierungsbemühungen im Zuge der Reform der europäischen Agrar- und Regionalpolitik.

Die neue deutsch-europäische ›Inkongruenz‹ bleibe nicht ohne Folgen für den weiteren Fortgang der EU-Integration. Schließlich verlange eine Bundesrepublik, deren Entscheidungsträger sich mehr auf die Identifikation, Artikulation und Durchsetzung kurzfristiger nationaler Wirtschaftsinteressen konzentrieren, anderen Staaten zwangsläufig eine höhere Bereitschaft ab, den Integrationsprozeß voranzutreiben, so Jeffery und Paterson. Ob diese Bereitschaft jedoch vorhanden ist, erscheint angesichts der Debatten um den Irakkrieg und des Debakels der Regierungskonferenz im Dezember 2003 fraglich. Mit ihrem Beitrag machen die beiden Autoren jedoch nicht nur deutlich, daß sich die innerdeutsche Europadebatte in den vergangenen Jahren erheblich und nachhaltig gewandelt hat. Sie zeigen vor allem auf, daß eine expandierende EU neuartige politische Entwicklungsstrategien erfordert. Die anderen EU-Staaten sollten sich nicht länger auf Initiativen eines wie auch immer selbstdefinierten deutsch-französischen »Motors« verlassen, wenn sie die politische Integration weiter befördert sehen wollen. Anders formuliert: Sollten sich die identifizierten Trends der deutschen Europapolitik fortsetzen, dann gibt Berlin langfristig die Zügel zur Gestaltung der erweiterten EU aus der Hand.

### Demokratisierung der Union

Die Perspektive einer Erweiterung ist es, die die Union seit Ende der 1990er Jahre unter den enormen Druck setzt, das Institutionengefüge einer umfassenden Reform zu unterziehen, um eine effiziente und handlungsfähige Arbeitsweise auch bei 25 und mehr Mitgliedstaaten sicherzustellen. Im Zuge dieser Reform sollten nicht nur die Aktions- und Führungsfähigkeit der Europapolitik durch modifizierte Institutionen und Prozeduren gewährleistet, sondern auch die Weichen für eine »demokratischere und transparentere« Union gestellt werden.

Die Erklärung von Laeken vom Dezember 2001 bildete den Auftakt zu einem umfangreichen Reformprozeß, den die Herausgeber des *Journal of Democracy* zum Anlaß nehmen, die Frage nach den Herausforderungen, die der europäische Integrationsprozeß für das herkömmliche Demokratieverständnis bedeutet, neu zu stellen. Sie sehen die Europäische Union an einem »transformativen Moment« angekommen und haben eine Kompilation sozial- und staatswissenschaftlicher Aufsätze über die derzeitigen Reformbemühungen veröffentlicht. Unterschiedliche Ansichten zu den demokratischen Entwicklungsperspektiven der Union finden sich dabei in den Beiträgen zweier renommierter deutscher Wissenschaftler.

Der Soziologe Lord **Ralf Dahrendorf**, ehemaliges Mitglied der Kommission und heute im britischen Oberhaus, hält die EU strukturell für nicht demokratiefähig. Dies macht er in erster Linie an ihren undemokratischen und intransparenten Entscheidungsstrukturen fest. Für ihn bleibt die EU im Kern ein internationales Regime, das technische Maßnahmen zum Wohle der internationalen Kooperation trifft. Einer politischen Dimension der EU sowie der Möglichkeit, im Rahmen der Union Demokratieformen jenseits des Nationalstaates zu etablieren, steht Dahrendorf skeptisch gegenüber. Eine Übertragung nationalstaatlicher Strukturen und Institutionen auf die supranationale Ebene sei undenkbar. Statt dessen sollte der Integrationsprozeß durch verstärkte Kontrolle der Aktivitäten der EU-Organe mittels unabhängiger Agenturen oder seitens der nationalen Parlamente flankiert werden, um so das Demokratiedefizit zu minimieren. Seine Skepsis gegenüber dem politischen Integrationsprozeß wird vor allem in der Ablehnung des Verfassungsgebungsprozesses im Konvent deutlich. Eine Verfassung ohne ideelle »Verwurzelung« ihrer Gründe und Motive im Volk sei zum Scheitern verurteilt. Dahrendorf untermauert seine Einschätzung mit dem Verweis auf den seiner Ansicht nach am Volk

vorbei geführten Verfassungsprozeß der Weimarer Republik.

Natürlich verbürge das geschriebene Wort einer Verfassung alleine keinesfalls ein demokratischeres Europa, meint auch der Frankfurter Philosoph **Jürgen Habermas**. Seiner Ansicht nach stellt aber die Verfassung als neuartige Anreizstruktur für Institutionen, Verbände und Bürger einen ersten wichtigen Schritt zur Demokratisierung der EU dar. Die EU sei der Präzedenzfall einer neuartigen Demokratieform jenseits des Nationalstaates. In der schritt- und stufenweisen Föderalisierung Europas sieht Habermas die Chance, den Folgen der »Globalisierung« effektiv zu begegnen. Für ihn stellt eine weiterentwickelte EU demnach eine mögliche Lösung für die von den globalen Marktkräften induzierten Probleme unkontrollierter Liberalisierungsprozesse dar. Schließlich gefährde der sich zunehmend nationaler politischer Kontrolle entziehende »globale Kapitalismus« die historische Symbiose aus Nationalstaat und Demokratie. Im Zuge dieses Prozesses verliere der demokratische, soziale und nationale Verfassungsstaat sukzessive an Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Diese »Entmachtung« des Staates habe prekäre Folgen, denn sie erzeuge nicht nur ein demokratisches Defizit, sondern bedrohe auch den sozialen Konsens in den europäischen Gesellschaften.

Habermas plädiert für die Kompensation von Funktionsverlusten des Nationalstaates durch transnationale Lösungen. Die Europäische Union, so seine Empfehlung, sollte sich langfristig zu einem Föderalstaat weiterentwickeln, der auf der Basis einer »gradueller Harmonisierung« im sozialen, arbeits- und steuerrechtlichen Bereich mittelfristig marktkorrigierend und redistributiv wirken könnte. Voraussetzung dafür sei die Herausbildung einer europäischen Solidarität. Habermas räumt ein, daß »hohe Hürden« den Weg zu diesem Ziel beschwerlich machen. Erste Schritte, diese Hindernisse zu überwinden, sieht er in dem Ausbau des rudimentär vorhandenen europäischen Parteiensystems und der aktiven

Förderung einer europäischen Bürgergesellschaft und Medienlandschaft durch entsprechende bildungspolitische Maßnahmen und medienpolitische Anreize. Eine föderale EU mit gemeinsamer politischer Kultur könnte dann als »kosmopolitischer Akteur« mit anderen transnationalen Regimen eine »Weltinnenpolitik« zur Lösung der dringenden Fragen der Menschheit betreiben, ohne daß dazu eine zentrale »Weltregierung« vonnöten wäre.

### **Europa nach dem Konvent: In guter Verfassung?**

Auch wenn Dahrendorf und Habermas die Perspektive einer EU-Verfassung unterschiedlich einschätzen, wird dem vom »Verfassungskonvent« unter der Leitung von Giscard d'Estaing vorgelegten Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrags von vielen Beobachtern das größte Potential für die notwendige Fortentwicklung der Union bescheinigt.

Diese Einschätzung könne allerdings übertriebene Hoffnungen wecken, warnt der amerikanische Politikwissenschaftler und Pulitzer-Preisträger **Jack Rakove** in der Herbstausgabe von *Foreign Policy*. Daß sich Giscard d'Estaing zu Beginn des Verfassungskonvents mit Jefferson und den Konvent mit dem US-Verfassungskonvent von Philadelphia verglichen hatte, nimmt Rakove zum Anlaß, den Entwurf einer Europäischen Verfassung den Articles of Confederation von 1776/77 bzw. der Verfassung der USA von 1787 gegenüberzustellen. Dabei kommt er zu einem für das europäische Verfassungsprojekt wenig schmeichelhaften Fazit. Nicht nur siedelt er den Verfassungsentwurf zwischen den wenig föderalen Articles of Federation und der US-Verfassung an. Gemessen an den amerikanischen Erfahrungen sieht Rakove auch erhebliche Defizite im europäischen Integrationsprozeß insgesamt, die einer vergleichbaren Entwicklung der EU im Wege stehen.

Der Hauptunterschied besteht seiner Auffassung nach darin, daß in Europa souveräne, historisch gewachsene Nationalstaaten versuchen, was im Nordamerika des 18. Jahrhunderts kleinen Provinzen an der Peripherie des dominanten Europas in revolutionärer Absicht gelang. Rakove erklärt somit die jeweiligen Formen der Verfassungsgebung und die jeweiligen Verfassungsverständnisse aus ihren historischen Entstehungskontexten heraus. Dieses Vorgehen läßt berechnete Zweifel an der Validität seines (und Giscard's) Vergleichs aufkommen. Und doch kann sich dieses »Gedankenspiel« über den verfassungspolitischen Charakter des vom Konvent ausgearbeiteten Textes als instruktiv erweisen.

Rakove legt nämlich nahe, daß Europas Konstitutionalisierungsprozeß ein Prozeß ohne Vorläufer ist. Die inkrementale Natur europäischer Verfassungswerdung unterscheidet sich stark vom amerikanischen Prozeß der Verfassungsgebung, der sich hauptsächlich mittels des Instruments eines »konstitutionellen *coups de main*« vollzog. Rakove schätzt daher auch den Verfassungsentwurf insgesamt als Fortschritt für die EU ein. Er bedeute allerdings keinesfalls den von Giscard und einer Vielzahl von Konventsmitgliedern postulierten Quantensprung. Insofern zeitige der Konventsprozeß und sein Produkt auch keine unmittelbaren Folgen für das transatlantische Verhältnis. Die Gefahr, die EU als Gegenmacht zu den USA zu positionieren, scheine mit diesem Entwurf nicht gegeben.

So weit reicht die Perspektive der inner-europäischen Debatte zum Thema nicht. Einige neuere Beiträge setzen sich unmittelbar mit dem Verfassungstext und seinen potentiellen Konsequenzen auseinander. Andere versuchen die aktuellen Reformbestrebungen der EU in einem großflächigeren Entwicklungskontext des Integrationsprozesses zu verorten. Aus der Fülle der Aufsätze stechen zwei Beiträge hervor. Während **Wolfgang Wessels**, ausgewiesener Europaexperte der Universität zu Köln, den Verfassungsentwurf unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten begut-

achtet, gibt **Thomas Oppermann**, Professor für Staats-, Europa- und Völkerrecht an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und Berater von Erwin Teufel im Konvent, eine erste Einschätzung des Entwurfs aus juristischer Perspektive.

In der Winterausgabe der Zeitschrift *Integration* warnt Wessels davor, die Analyse der Folgen des Verfassungsentwurfs für die zukünftige Politik der Union auf allzu simple Annahmen über die Finalität Europas zu gründen. Seiner Ansicht nach lassen die sich verändernden sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen nur mittelfristig angelegte Spekulationen darüber zu, wie sich die »geschriebene Verfassung« der EU auf die »Verfassungswirklichkeit« der Organe und Mitgliedstaaten auswirken wird. Deshalb sei es wichtig und instruktiv, den Konventsentwurf aus einer historischen Langzeitperspektive zu betrachten. Dabei ließen sich verschiedene Trends politischer Strategien in der EU-Politik herausfiltern. So war auf der einen Seite an der Arbeit des Konvents die Tendenz zur Beibehaltung nationaler Vetooptionen als Schutz gegen die Risiken einer unkontrollierten Integrationsdynamik erkennbar. Auf der anderen Seite seien in dem Verfassungsentwurf verschiedene Flexibilisierungsstrategien angelegt, die Anpassungen des Verfassungsvertrags an geänderte Gegebenheiten jederzeit ermöglichen sollten. Als Synthese dieser beiden Trendfortschreibungen sei die substantielle Ausdehnung des Kompetenzkatalogs staatsanaloger Funktionen des EU-Gesamtsystems auszumachen. Wessels beleuchtet die vorgeschlagenen Änderungen an der institutionellen Architektur der Union, um dabei eine ganze Reihe von Neuerungen herauszustellen. Er gelangt insbesondere zu zwei wichtigen Erkenntnissen.

Erstens sieht er in dem Verfassungsentwurf ein »Produkt, das sich in vielen Formelementen von üblichen Vertragsergänzungen bisheriger Regierungskonferenzen unterscheidet«. Die mit dem Entwurf eingeschlagene integrationspolitische Richtung habe dabei die bereits in den 1960er

Jahren eingeleitete Entwicklung hin zu einer Fusion europäischer und nationaler Aktionsebenen bestätigt. Bestes Beispiel hierfür sei die Konstruktion des EU-Außenministers, dessen Legitimationsquellen sich künftig sowohl aus den Außenministerien der Hauptstädte als auch aus der Investitur der Europäischen Kommission herleiten lassen. Zweitens sieht Wessels in dem Verfassungsentwurf viele Elemente traditioneller Staatsbilder verankert, so zum Beispiel bei der Herausstellung der Werte der Union, der Grundrechte der Bürger, der Betonung der Solidarität zwischen den Staaten und der exponierten Rolle der EU-Symbole. Das im Verfassungsentwurf abgebildete politische System der EU sei aber nicht – wie bei Habermas – eine Form »post-nationaler Demokratie«. Vielmehr stelle die Union in der Ausprägung des Verfassungsvertrags nur eine »weitere Stufe einer langen Entwicklung des europäischen (National)staates« dar. Wessels plädiert somit für ein historisches Verständnis des 2003 abgeschlossenen Integrationsschrittes im Rahmen der Gesamtentwicklung der Union und ihrer Staaten.

In seiner Analyse des Verfassungsentwurfs im *Deutschen Verwaltungsblatt* zeichnet **Thomas Oppermann** systematisch den Entstehungsprozeß der Verfassung nach, würdigt die Neuerungen und kommentiert deren Stellenwert für die Entwicklungsfähigkeit der auf Übergröße anwachsenden EU. Oppermann bewertet den Konventsentwurf – gemessen an den Vorgaben des Laekener Mandats – überwiegend positiv. Trotz »mancherlei Unvollkommenheiten und Ungereimtheiten«, insbesondere im operativen Teil III der Verfassung, bestehe die »Hoffnung, daß der Entwurf die Union für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts besser gerüstet hat«. Der Beitrag Oppermanns kann als systematischer und fundierter Überblick über die Form des Entwurfs vor Beginn der Regierungskonferenz empfohlen werden. Er stellt eine der lesenswertesten Erläuterungen des Endprodukts des Konvents dar, weil er das Dokument aus dessen Entstehungskontext heraus ana-

lysiert und dabei die praktische Relevanz der Änderungen am EU-Recht aufzeigt.

## Zu einer Verfassung für die EU

Nach Abschluß der Regierungskonferenz – wenn sie denn einen solchen findet – steht eine längere Ratifikationsphase bevor. Von Interesse für die Bewertung der Regierungskonferenz kann dabei der Beitrag der niederländischen Politik- und Kommunikationswissenschaftler **Holli A. Semetko**, **Wouter van der Brug** und **Patti M. Valkenberg** in der Herbstausgabe des *British Journal of Political Science* sein. Darin fassen sie die Erträge ihrer empirischen Untersuchung über den Einfluß des Amsterdamer Gipfeltreffens vom Juni 1997 auf die Einstellungen der niederländischen Bevölkerung zur EU zusammen. Anhand der Medienberichterstattung zum Gipfeltreffen stecken sie zunächst das Spektrum in der »veröffentlichten Meinung« ab. Dabei stellt sich heraus, daß die Regierungskonferenz zwar keinen signifikanten Effekt auf die originäre Meinungsbildung zur EU hatte, dafür aber bestehende Meinungsdispositive, insbesondere bei den »supranational-idealistisch« voreingestellten Personen, verstärken konnte. Demgegenüber wurden »national-pragmatisch« voreingestellte Personen, deren Wahrnehmung der EU in erster Linie auf der Abwägung von Kosten und Nutzen für das eigene Land gründet, von dem Ereignis weniger stark beeinflusst. Für die »supranationalen Idealisten« galt hingegen: Je größer der Grad ihrer Aufmerksamkeit gegenüber prominent herausgestellten EU-Ereignissen, desto höher die Befürwortung der EU insgesamt.

Als mögliche Erklärung für die stärkere Beeinflussung der Gruppe der »supranationalen Idealisten« führen die Autoren die Konsensorientierung des Amsterdamer Gipfeltreffens an, die positive Wirkungen entfaltet haben dürfte. Sie kommen zu dem Schluß, daß Stil und Verlaufscharakter der Gipfeltreffen bereits vorhandene Positiveinstellungen zur EU signifikant verstär-



ken. Entscheidend für die Art und das Ausmaß des Einflusses scheint damit also auch der Kontext zu sein, in dem Gipfelkonferenzen stattfinden.

Dieser Befund läßt die aktuellen Reformbemühungen der Europäischen Union in einem besonderen Licht erscheinen. Während die mediale Berichterstattung zum über weite Strecken konsensual verlaufenden Konvent keine höhere Intensität als andere europäische »Großveranstaltungen« erreichte, war sie bei der deutlich konflikthafter verlaufenden Debatte über die Regierungskonferenz sehr viel umfassender. Die Ergebnisse der niederländischen Studie legen nahe, daß der konfliktive Stil der jetzt in die Verlängerung gegangenen Regierungskonferenz der Bildung einer positiven Meinung zur EU wenig förderlich gewesen sein dürfte.

Der Überblick über die europaspezifischen Beiträge der internationalen Fachzeitschriften des zweiten Halbjahrs 2003 zeigt, daß sich eine Vielzahl von ihnen eng an den aktuellen politischen Entwicklungen in der EU orientiert. Hierbei werden nicht nur die jeweiligen Einschätzungen zur europäischen Verteidigungspolitik und zum transatlantischen Verhältnis offenbar, sondern vor allem die unterschiedlich gelagerten An- und Einsichten zum momentanen »Verfassungsgebungsprozeß« der Union. Daß die EU weiterhin Meinungen polarisiert, kann als aussagekräftiger Indikator dafür gewertet werden, daß der Prozeßcharakter der Union wohl auch durch den Konventsprozeß nicht in Frage gestellt wird. Ebenso wie die Verstörungen im euro-amerikanischen Verhältnis keinen Paradigmenwechsel in den transatlantischen Beziehungen induzieren, sondern im Gegenteil das kontinuierliche Pendeln in dieser Beziehung einmal mehr unter Beweis stellen, reiht sich der aktuelle »Verfassungsgebungsprozeß« in den größeren Kontext der auf- und abschwingenden Entwicklung der Union ein.

## Besprochene Aufsätze

- Dahrendorf, Ralf**, The Challenge for Democracy, in: *Journal of Democracy*, 14 (Oktober 2003) 4, S. 101–114
- Habermas, Jürgen**, Toward a Cosmopolitan Europe, in: *Journal of Democracy*, 14 (Oktober 2003) 4, S. 86–100
- Jeffery, Charlie/Paterson, William E.**, Germany and European Integration: A Shifting of Tectonic Plates, in: *West European Politics*, 26 (Oktober 2003) 4, S. 59–75
- Keohane, Daniel**, The European Defence Plans: Filling the Transatlantic Gaps, in: *The International Spectator*, 38 (Juli–September 2003) 3, S. 61–77
- Moravcsik, Andrew**, Striking a New Transatlantic Bargain, in: *Foreign Affairs*, 82 (Juli/August 2003) 4, S. 74–89
- Oppermann, Thomas**, Eine Verfassung für die Europäische Union. Der Entwurf des Europäischen Konvents, 1. Teil, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 118 (15.9.2003) 18, S. 1165–1176; 2. Teil, ebd., (1.10.2003) 19, S. 1234–1246
- Rakove, Jack**, Europe's Floundering Fathers, in: *Foreign Policy*, (September/Oktober 2003), S. 28–38
- Semetko, Holli A./Van der Brug, Wouter/Valkenburg, Patti M.**, The Influence of Political Events on Attitudes towards the European Union, in: *British Journal of Political Science*, 33 (Oktober 2003) 4, S. 621–634
- Wessels, Wolfgang**, Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse, in: *Integration*, 26 (2003) 4, S. 284–300

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6380