

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



Martin Seidel

Optionen für die Europäische Integration

Discussion Paper

C179
2008

ISSN 1435-3288

ISBN 978-3-936183-79-5

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

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-4960
Fax: +49-228-73-4984
<http://www.zei.de>

Professor Dr. Martin Seidel, Senior Fellow und ehemaliger langjähriger Lehrbeauftragter für das Recht der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion am Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, früherer Angehöriger des Bundesministeriums für Wirtschaft und langjähriger Bevollmächtigter der Bundesregierung in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, Mitglied der deutschen Delegation der Maastrichter Konferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion, u.a. Mitglied des Vorstands der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht, Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Berlin, Honorarprofessor und ehemaliger Lehrbeauftragter für Europarecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster, ehemaliger Lehrbeauftragter für das Subventionsrecht der Europäischen Union an der Universität des Saarlandes, Gastprofessor und ehemaliger Lehrbeauftragter für Europäisches Währungs- und Wirtschaftsrecht an der Donau-Universität in Krems a.d. Donau, Rechtsanwalt in Bonn.

Martin Seidel

Optionen für die Europäische Integration

I. Einführung in die Thematik

Der europäische Integrationsprozess ist ein Prozess der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Neuordnung Europas. Er vollzieht sich auf Grund freier Entscheidungen der teilnehmenden Staaten auf der Grundlage einvernehmlicher völkerrechtlicher Verträge. Die vertragliche Grundlage, die im Zuge der Entwicklung des Integrationsprozesses Änderungen und Ergänzungen unterliegt, stellt als Rechts- und Verfassungsordnung sicher, dass bestimmte hierfür geeignete und ausgewählte staatliche Aufgaben statt auf nationaler Ebene nach Maßgabe gemeinsam gesetzter politischer und wirtschaftliche Ziele gebündelt auf einer übergeordneten Ebene wahrgenommen werden. Mit der Implementierung der Rechts- und Verfassungsordnung Europas organisiert sich über den nach wie vor völkerrechtlich souveränen Staaten Europas, die an dem Prozess teilnehmen und ihn gleichberechtigt gestalten, Mitgliedstaaten zur Gestaltung der übertragenen Aufgaben zugeschnittenes und den Mitgliedstaaten übergeordnetes neues Gemeinwesen. Dessen organisatorische Ausgestaltung unterliegt mit zunehmender Verdichtung der supranationalen Aufgaben zwangsläufig einem ständigen Wandel, und zwar im Sinne seiner Stärkung gegenüber den Mitgliedstaaten. Je mehr Aufgaben und Regelungshoheiten dem neuen Gemeinwesen übertragen werden, desto stärker verdichtet sich das Bild, dass über den Mitgliedstaaten etappenweise eine staatsähnliche, zumindest eine bundesstaatsähnliche Organisationsstruktur, „eine Art von Vereinigten Staaten von Europa“ im Sinne von Winston Churchills Züricher Rede

(1946),¹ für manche sogar ein großmächtiger ein europäischer Superstaat zur Entstehung gelangt.

Der Prozess der Ausgestaltung Europas als übergeordnetes Gemeinwesen der Staaten, die sich zu ihrer wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Integration unwiderruflich völkervertragsrechtlich verbunden haben, verlangt eine Vorstellung darüber, wie weit die Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten gehen und, vor allem, mit welcher organisatorischen Ausgestaltung des übergeordneten europäischen Gemeinwesens er letztlich enden soll. Er bedarf als verfassungsrechtlicher Gestaltungsprozess, der die Souveränität der teilnehmenden Staaten tangiert, wenn nicht sogar einschränkt, eines Endzustandes, einer sog. „Finalität“. Die nationalen Regierungen und Parlamente haben den Aufbauprozess Europas, der sich schritt- und stufenweise vollzieht, vor ihrer Wählerschaft und Öffentlichkeit zu verantworten. Die jeweiligen Integrationsschritte lassen sich schwer vermitteln und gegenüber einer kritischen Einschätzung ihrer Notwendigkeit vielfach kaum rechtfertigen, sofern sie sich nicht anhand eines Konzeptes darstellen lassen, das die einzelnen Ausbauschritte in schlüssiger Weise als Bausteine Europas in den Prozess der Integration einordnet und, um dies zu gewährleisten, zu jeder Zeit an der Finalität orientierte Aussagen über dessen Verlauf ermöglicht.

In der Praxis des Alltags wird über die unzulängliche „Handlungsfähigkeit“ Europas und die unzulängliche demokratische Legitimation der Politik- und Rechtsgestaltung auf europäischer Ebene, das sog. „demokratisches Defizit“, geklagt. Den Klagen liegt ein Verständnis des Integrationsprozesses zu Grunde, dessen „Finalität“ eine beträchtliche Umwandlung des derzeitigen Kompetenz- und Entscheidungssystems der Europäischen Union beinhaltet. Wer den Mangel an Handlungsfähigkeit beklagt, befürwortet aus seiner Sicht der Finalität des Integrationsprozesse entweder eine bessere Ausstattung der Europäischen Union mit Kompetenzen und finanziellen Ressourcen oder ein Verfahren der Wahrnehmung der Kompetenzen, das

1 Hierzu Martin Seidel „Der europäische Verfassungsprozess und Winston Churchills Züricher Vision der „Vereinigten Staaten von Europa““ in Europäische Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (EuZW) 1/2008 S. 1.

nicht in Kernbereichen der Kompetenzen nach wie vor durch das Erfordernis der einstimmigen Mitwirkung aller Mitgliedstaaten bei der Beschlussfassung im Rat gekennzeichnet ist. Wer das demokratische Defizit der Europäischen Union beklagt, denkt an eine Verstärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, manchmal auch an die Einführung der Gleichheit des Wahlrechts aller Unionsbürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. Mit beiden Klagen ist mittelbar die Finalität des Integrationsprozesses angesprochen, die in wissenschaftlichen Kreisen seit seinem Anbeginn zu den zumeist aufgeworfenen Fragen zählt.

Nicht bei jedem Disput über die „eigentliche Finalität“ des Integrationsprozesses Europas besteht ausreichende Klarheit, was begrifflich unter der „Finalität“ des Integrationsprozesses jeweils zu verstehen ist. Die „Finalität“ betrifft den Integrationsprozess als verfassungsrechtlichen Gestaltungsprozess, und nicht, zumindest nicht primär, ungeachtet bestehender Interdependenzen, den parallel dazu auf der Ebene der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Politik sich vollziehenden Prozess der Verschmelzung der nationalen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse. Die Finalität gibt Auskunft über die organisatorische Struktur, die den Integrationsprozess auf der Ebene der Wirtschaft, Gesellschaft und Politik ermöglicht und normativ gestaltet, und insoweit über das Ausmaß der hoheitlichen oder quasihoheitlichen Machtentfaltung Europas, mit der sich Europa als neues – staatsähnliches – Gemeinwesen international und vor allem gegenüber den an der Integration teilnehmenden Staaten repräsentiert.

Über die Finalität des Integrationsprozesses in dem hier verstandenen Sinn lassen sich aus dem vertraglichen Gemeinschaftsrecht bzw. dem vertraglichen Unionsrecht, d.h. den Verträgen vom Rom (1957, bzw. Paris (1952), dem Vertrag von Luxemburg (Einheitliche Europäische Akte, 1986), dem Vertrag von Maastricht (1993), dem Vertrag von Amsterdam (1996), dem Vertrag von Nizza (2000), dem – gescheiterten - Vertrag über eine Verfassung für Europa (2005) und auch dem Vertrag von Lissabon (2007) keine ausreichenden Aussagen herleiten. Gleiches gilt von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, ohne deren wegweisenden Aussagen die Europarechtswissenschaft der Mitgliedstaaten zu sicheren Erkenntnissen

nicht in der Lage zu sein scheint. Die „Zurückhaltung“ des vertraglichen Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts, das als Verfassungsrecht der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union zu Aussagen über die letztendlich zu erreichende organisatorische Gestalt des geeinten Europas durchaus berufen wäre, erklärt sich daraus, dass sich die Gründungsverträge sowie alle an anderen auf diesen aufbauenden Änderungsverträge, einschließlich der gescheiterte Vertrag über eine Verfassung für Europa und der diesen ersetzende Reformvertrag als eine Art von Prozessrecht empfinden, das sich der ständigen Fortentwicklung des Integrationsvorgangs verpflichtet fühlt. Aus dieser seiner Funktion heraus setzt das vertragliche Gemeinschafts- und Unionsrecht keine organisatorischen und materiellen Vorgaben, sondern belässt die Fortentwicklung des jeweils erreichten Organisationsstandes – im Wege des sog. spill over - der einvernehmlichen politischen Entscheidung der nationalen Regierungen und Parlamente der – von Mal zu Mal zahlreicher und inhomogener werdenden – Mitgliedstaaten. Die Zurückhaltung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und in deren Gefolge auch der Europarechtswissenschaft der Mitgliedstaaten fühlt sich dieser integrationspolitischen und verfassungsrechtlichen Philosophie verpflichtet.

Auf der insoweit verantwortlichen politischen Ebene zwischen den inzwischen auf 27 Staaten angewachsenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die zum Teil bereits seit Jahrzehnten die verfassungspolitische Entwicklung der Europäischen Union mit bestimmen, besteht über den zu erreichenden organisatorischen Endzustand des Integrationsprozesses seit jeher kein ausreichender Konsens. Obgleich die Mitgliedstaaten den „spill over“-Prozess gestalten, findet zwischen ihren Regierungen, ihren Parlamenten und der nationalen Öffentlichkeit kein nennenswerter Dialog über das Endziel der Integration statt. Zumindest in den vergangenen Jahrzehnten erwarten indes die Unionsbürger von ihren Regierungen, Parlamenten und Medien in dieser Hinsicht mehr Unterrichtung und Aufklärung. Die wiederholte Änderung und Ergänzung der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft unter dem Vorzeichen der verfassungspolitischen Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union, die fast zur Regel geworden ist, hat es mit sich gebracht, dass die

nationalen Regierungen die Änderungsverträge nicht mehr wie anfänglich die Verträge von Rom und Paris der Bevölkerung nur als einfache, mehr oder minder nur den Handel und die wirtschaftlichen Beziehungen betreffende internationale Abkommen präsentieren können, die dem Frieden und der Freundschaft dienen und, obgleich sich aus ihnen Rechte und Pflichten für die Bürger ergeben können, nicht näher erläutert zu werden brauchen. Die Bevölkerung empfindet inzwischen die Integrationsentwicklung als einen politischen Vorgang der Schöpfung eines europäischen Gemeinwesens und befürchtet die Entstehung eines europäischen Staatswesens, das traditionelle Werte nicht ausreichend gewährleisten könnte. Sie besteht auf ihrer Beteiligung an einem Vorgang, der sich ihnen als ein neues Kapitel der Geschichte Europas präsentiert. Die nationalen Regierungen müssen zunehmend auf die Stimmung ihrer Wählerschaft Rücksicht nehmen und vor allem für die bei den Vertragsverhandlungen zumeist nicht anders als im Kompromisswege erreichte Fortentwicklung des Integrationsprozesses werben. Mit dem Scheitern des Vertrages über eine Verfassung für Europa als Folge des Ausgangs der Referenden in Frankreich und in den Niederlanden ist überaus deutlich geworden, dass bei dem erreichten Integrationsstand ein innerstaatlicher und transnationaler Dialog über das Endziel und den angestrebten und erreichbaren Endzustand, die „Finalität“ des Integrationsvorganges, angezeigt erscheint, wenn die notwendige Zustimmung der Bevölkerung erhalten bleiben soll.

Um dem in den letzten Jahren festgestellten Absinken der Zustimmung der Bevölkerung entgegenzuwirken, ist Aufklärung geboten. Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom, das den derzeitigen erreichten Organisationsstatus Europas kennzeichnet (sog. „Gemeinschaftssystem“), hat sich trotz der verschiedenen Änderungsverträge keineswegs, wie weit verbreitet angenommen wird, inzwischen zu einem überstaatlichen Regierungssystem fortentwickelt, das alle Lebensbereiche beherrscht und zwangsläufig von der Bevölkerung als bedrohlich empfunden werden muss. Es wurde nicht einmal den Erfordernissen der ständig wachsenden Zahl der Mitgliedstaaten und der mit dieser einhergehenden Veränderung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Struktur des vereinten Europas entsprechend ausreichend angepasst und ist immer noch mehr

oder minder mit seiner ursprünglichen Struktur identisch. Integrationspolitisch gesehen, hat es sich in verschiedener Hinsicht sogar eher zurückgebildet, so dass die ihm zugedachten Funktion nicht mehr uneingeschränkt gewährleistet, ist.²

Die üblichen Leitbilder, an denen sich das zu organisierende Europa orientieren sollte, werden selten näher analysiert. Als Leitbilder für den Endzustand der Integration konkurrieren seit jeher das „Europa der Vaterländer“, verstanden als ein klassischer Staatenverband, eine staats- und völkerrechtlich nicht exakt einzuordnende „immer engeren Union“ der Staaten und Völker Europas, die sich als eine konturlose Umschreibung eines Staatenverbandes „sui generis“, angesiedelt zwischen einem reinen Staatenbund (Konföderation) und einem Bundesstaat (Föderation) darstellt, und als drittes Leitbild die „Vereinigten Staaten von Europa“, d.h. ein bundesstaatlich verfasstes Europa, das den Wandel von „United Nations of Europe“, die als Verbandsstruktur sowohl dem „Europa der Vaterländer“ als auch der „immer engere Union der Staaten und Völker Europas“ zu Grunde liegen, zu „Europe United“ bedeutet. Einige Mitgliedstaaten, namentlich Deutschland, haben im Rahmen ihrer Europapolitik das Leitbild eines letztendlich bundesstaatlich verfassten Europas längere Zeit als Finalität der Integrationsentwicklung nicht ausgeschlossen. Maßgeblich hierfür waren die supranationalen Ausprägungen des „Gemeinschaftssystems“ der Gründungsverträge, die auf Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs beruhen. Der europäische Bundesstaat, an dessen Errichtung gedacht wurde, bräuchte keineswegs nach dem Modell der Bundesrepublik Deutschland oder der Vereinigten Staaten von Amerika strukturiert, könnte vielmehr eine staatsrechtliche Neuschöpfung sein. Die äußeren Erweiterungen der Europäischen Union der jüngsten Zeit und ihr in absehbarer Zukunft ersichtlich bevorstehender weiterer Zuwachs an Mitgliedstaaten, durch die der Integra-

2 Zur Rückbildung des „Gemeinschaftssystems“ siehe Martin Seidel „Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom im Wandel seiner Funktion und Verfassung“ in Jürgen Bröhmer, Roland Bieber, Christian Callies, Christine Langenfeld, Stefan Weber und Joachim Wolf (Hrsg.) „Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte“, Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag, Berlin, 2005, S. 805 ff.

tionsprozess zwar nicht seinen Sinn verloren hat, aber erschwert wird, haben das Leitbild der Bundesstaatlichkeit in wohl allen Mitgliedstaaten weitgehend verblässen lassen. Für den ersten Präsidenten der Kommission der EWG, Walter Hallstein, war die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft erklärtermaßen ein „unvollendeter Bundesstaat“.³

II. Zielsetzungen und Ziele des vertraglichen Gemeinschafts- und Unionsrecht und Finalität des Integrationsprozesses

Der Begriff der „Finalität“ des europäischen Integrationsprozesses im Sinne und Verständnis dieser Abhandlung bezieht sich auf „Europas finale Organisiertheit“, d.h. auf seine letztendliche Organisationsstruktur. Er ist nicht mit den „Zielen“ und „Zielsetzungen“ gleichzusetzen, die sich in den Präambeln der Verträge von Rom und Paris finden und durch die Präambeln der diversen Änderungsverträge zu den Gründungsverträgen, namentlich des Vertrages über die Europäische Union von 1993 und des zur Ratifikation anstehenden Reformvertrages zum Teil beträchtlich ergänzt und verändert werden.⁴ Bei dem Disput über die „Finalität“ des Integrati-

3 Walter Hallstein, „Der unvollendete Bundesstaat“, Düsseldorf/Wien, 1969, siehe auch Thomas Oppermann, *Europarecht*, 3. Auflage, München, 2005, S. 272 ff.

4 Was die vertragsrechtlichen Ziele und Zielsetzungen der Europäischen Union anbetrifft, welche die Finalität des Integrationsprozesses berühren, wird in dem Vertrag von Rom (Artikel 2 EWG-Vertrag) - wie bereits in dem Vertrag über die Errichtung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl aus dem Jahr 1951 - der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als politisches Ziel gesetzt, „engere Beziehungen zwischen den in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten zu fördern“. Artikel 1 des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union definiert die durch ihn als „Dach von drei Pfeilern“ errichtete „Europäische Union“ als eine „neue Stufe“ im Rahmen der Verwirklichung einer „immer engeren Union der Völker Europas“ und nennt als Ziel und Aufgabe der Union in Artikel 1 u. a., „die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten“. Der zurzeit geltende Artikel 2 des durch den Maastrichter EU-Vertrag neu redigierten EG-Vertrages umschreibt die politische Zielsetzung zwar abgeschwächt als „Förderung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“, zum Ausgleich der Abschwächung „bekundet“ aber die Präambel „den Willen der vertragschließenden Parteien“, „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“. Für die – ehema-

lige - Europäische Wirtschaftsgemeinschaft war die politische Zielsetzung kein bloßes Etikett, sondern in jeglicher Hinsicht, insbesondere für ihr außenpolitisches Handeln, von erheblicher Bedeutung. Unter Berufung auf die politische Zielsetzung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Mitgliedsstaaten in den Jahren ihres Aufbaus denjenigen europäischen Staaten, die um ihre Aufnahme nachgesucht haben, ungeachtet der Erfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen den Beitritt verwehrt, wenn die Bewerberstaaten wie im Falle des Vereinigten Königreichs im Jahr 1962 die politische Zielsetzung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses nicht anzuerkennen bereit waren oder wie im Falle Österreichs im Jahr 1964 aus Gründen seiner Neutralität die politische Zielsetzung der wirtschaftlichen Integration zu unterschreiben außerstande waren. Artikel 1 des Maastrichter Unionsvertrages definiert die durch ihn errichtete Europäische Union als eine „neue Stufe“ im Rahmen der Verwirklichung einer „immer engeren Union der Völker Europas“.

Fraglich ist, ob der gescheiterte Verfassungsvertrag an dieser politischen Zielsetzung der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union uneingeschränkt festgehalten hat. Der Vertrag enthält in auffallender Weise keine dem Artikel 2 des EWG-Vertrages entsprechende Regelung, wonach der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft neben den wirtschaftspolitischen Zielen das politische Ziel gesetzt war, „engere Beziehungen zwischen den in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten zu fördern. Artikel 3 des Verfassungsvertrages umschreibt zwar die Zielsetzungen der Europäischen Union in größerer Breite, verpflichtet aber die Europäische Union nicht vergleichbar den geltenden Verträgen auf weiterreichende politische Ziele. Das Fehlen eines eindeutigen Bekenntnisses zur politischen Integration in dem maßgeblichen Artikel lässt neben anderen Regelungen Schluss zu, dass eine weiterreichende Zielsetzung des Integrationsprozesses, wenn auch nicht gänzlich aufgegeben, so doch zumindest zurückgenommen ist. Die Präambel des Verfassungsvertrages erwähnt das „nunmehr geeinte Europa“ und scheint damit zu bekunden, dass die Einigung Europas mit der Konstituierung der Europäischen Union als Staatenbund erreicht und der Integrationsprozess abgeschlossen ist. Die Präambel widerspricht sich allerdings insofern, als sie an anderer Stelle „bekundet“, dass die „Völker Europas entschlossen“ seien, „immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten“. Diese „Bekundung“ bringt zum Ausdruck, dass ungeachtet der erreichten „Einigung Europas“ weitere Integrations Schritte erforderlich sind. Die Präambel ihrerseits „bekundet“ wiederum aber auch die „Gewissheit der vertragschließenden Parteien“, dass „Europa, in Vielfalt geeint“ die „besten Möglichkeiten zu Verfolgung seiner Verpflichtungen böte“. Dies kann sowohl dahin gemeint sein, dass Europa aufgrund der Verfassung bereits in Vielfalt geeint sei, als auch dahin, dass Europa aufgrund der Verfassung noch erst in Vielfalt zu einen sei. Der gescheiterte Verfassungsvertrag den Mitgliedsstaaten gewährt ein Austrittsrecht aus der Europäischen Union, das dem geltenden Regelungswerk unbekannt ist. Im Gegensatz zu Satzungen und Statuten von Staatenbünden sehen bundesstaatliche Verfassungen in der Regel kein Austrittsrecht vor. Die Europäische Union bekundet mit dem Austrittsrecht, dass sie keinen Zwangsverbund darstellt, etwaige weiterreichende Integrationsziele gelten daher für

onsprozesses wird zwar auf die besagten Ziele und Zielsetzungen rekurriert, indes lässt sich ein eindeutiges Leitbild des Endzustandes des Integrationsprozesses, wie die Diskussion zeigt, aus den „Zielen“ und „Zielsetzungen“ nicht herleiten. Die vertragsrechtlichen „Ziele“ und „Zielsetzungen“ sind ungeachtet ihrer großen Bedeutung für den Integrationsprozess weder der richtige Ansatzpunkt noch die *sedes materiae* für die Ermittlung des Endzustandes des organisatorischen Ausbaus Europas. Der – nach Maßgabe des Integrationsstandes jeweils - definitive Organisationsstatus Europas, die – jeweilige - „Finalität“ des Integrationsprozesses, wird, wenn sie nicht vertragsrechtlich festgelegt ist, durch die Aufgaben und Kompetenzen definiert, die dem organisierten Europa bereits übertragen sind bzw. zur Überantwortung anstehen. Die Finalität hat bezogen auf den jeweiligen Stand und das jeweilige Stadium des Integrationsprozesses ungeachtet unverändert geltender vertragsrechtlicher „Ziele“ und „Zielsetzungen“ eine wandelnde Ausprägung, indem sie als Organisationsstatus, welcher der Wandlung und Anpassung unterworfen ist, der erreichten oder zu erreichenden Aufgaben- und Kompetenzstruktur Rechnung trägt. Um das Verhältnis der vertraglichen Ziele und Zielsetzungen zur Finalität zu verdeutlichen: Die Ziele der Friedenssicherung und Förderung von wirtschaftlichem Wachstum und Wohlstand als die nach wie vor grundlegenden vertragsrechtlichen Zielsetzungen können unter bestimmten Voraussetzungen, nämlich bei einem in etwa gleichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand der an der Integration teilnehmenden Staaten, insbesondere dann, wenn diese politisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich homogene Strukturen aufweisen und ihrer Zahl nach gering sind, bereits durch die Schaffung einer Freihandelszone gesichert werden, ohne dass es der Errichtung eines über eine Freihandelszone hinausgehenden Gemeinsamen Marktes oder gar einer diesen zusätzlich überdachenden Wirtschafts- und Währungsunion mit einem beträchtlichen Ressourcentransfer zwischen den „wohlhabenderen und den weniger wohlhabenden“ Mitgliedstaaten bedarf.

alle gegenwärtigen und zukünftigen Mitgliedstaaten aufgrund des Austrittsrechts nur bedingt. Wenn der Verfassungsvertrag die politische Zielsetzung der Verträge von Rom, Maastricht, Amsterdam und Nizza zurücknimmt, schränkt er die traditionelle Funktion des „Gemeinschaftssystems“ wesentlich ein.

Unter anderen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bedingungen, namentlich bei einem größeren wirtschaftlichen Gefälle zwischen den teilnehmenden Staaten, bei unzulänglicher Homogenität und Homogenisierbarkeit ihrer politischen und gesellschaftlichen Strukturen und hinzu kommend, bei weiterreichenden integrationspolitischen Ambitionen der teilnehmenden Staaten gesetzt haben, sind die besagten Ziele nicht allein durch die Freihandelszone, die mit einer vergleichsweise nur begrenzten Kompetenzübertragung verbunden ist, sondern erst durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes bzw. durch die zusätzlichen Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, ausgestattet darüber hinaus mit einem Ressourcentransfer von den „wohlhabenderen auf die weniger wohlhabenden“ Staaten und damit mit der Übertragung weitaus mehr Kompetenzen auf das zu organisierende Europa erreichbar. Während die „Ziele“ der Förderung und Sicherung von Frieden und Wohlstand unverändert bleiben, bedingen bei den drei Fallgestaltungen die politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten jeweils ein unterschiedliches Ausmaß an Aufgaben und Kompetenzen für das zu organisierenden Europa. Die jeweilige Organisationsstruktur, die es in dem ersten Fall als eine Freihandelszone, im zweiten Fall als ein Gemeinsamer Markt und in dem dritten Fall als eine - durch einen Ressourcentransfer aufgestockte - Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten gilt, die jeweilige „Finalität“ des Organisationsprozesses, ist ungeachtet gleich bleibender „Ziele“ jeweils eine andere.⁵

III. Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom und Paris, das sog. „Gemeinschaftssystem“, als derzeit allein erreichte „Finalität“ des

5 Inwieweit aus den grundlegenden Zielsetzungen der Verträge bei jeder der drei Fallgestaltungen jeweils auf das Ausmaß der jeweiligen Kompetenzen geschlossen werden kann, ist anlässlich der Praxis der bisherigen Entwicklung des Integrationsprozesses und der kritischen Haltung höchster Gerichte in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, zumindest in Deutschland, eine weitere Frage. Sie betrifft das innere Ausmaß bzw. die „autonome“ Ergänzung der jeweiligen Kompetenzstruktur und braucht in diesem Zusammenhang nicht näher betrachtet zu werden.

Integrationsprozesses, im Sinne des erreichten – und zu erreichenden – Organisationsstatus Europas

Das mit dem Vertrag von Rom als „organisiertes Europa“ errichtete Kompetenz- und Entscheidungssystem, das sog. „Gemeinschaftssystem“, bestimmt ungeachtet seiner Veränderungen und Anpassungen auf Grund der verschiedenen Änderungs- und Ergänzungsverträge nach wie vor die organisatorische Struktur der Europäischen Union. Es sichert die Aufgaben und Funktionen der Europäischen Union, jedenfalls nach deren Zuwachs an Mitgliedstaaten und zunehmender Überantwortung von Aufgaben auf die Europäische Union indes nicht mehr in vollem Ausmaß.

Der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde mit dem Vertrag von Rom (1957) als ihre beiden Hauptaufgaben die „Errichtung und Sicherung eines Gemeinsamen Marktes zwischen den Mitgliedstaaten“ und die „schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“, d.h. die Koordinierung der nach wie vor in nationaler Verantwortung stehenden Wirtschaftspolitik, einschließlich der inneren und äußere Währungspolitik sowie der wirtschaftsrelevanten Sozial- und Gesellschaftspolitik der Mitgliedstaaten übertragen. Nachdem ihr zwischenzeitlich mit dem Vertrag von Luxemburg (1985) weitere Kompetenzen zugewachsen sind, trat mit dem Vertrag von Maastricht von 1993 als zweite Hauptaufgabe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an die Stelle der „schrittweisen Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ die „Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion“, wobei die Wirtschafts- und Währungsunion ungeachtet ihrer insoweit irreführenden Bezeichnung keine eigenständige Organisation, sondern eine neue Aufgaben- und Kompetenzzuweisung an die nunmehr in „Europäische Gemeinschaft“ umbenannte EWG ist.⁶

6 Die Aufgaben- und Kompetenzzuweisung an die Europäische Gemeinschaft besteht darin, dass die Währungspolitik der Europäischen Gemeinschaft zur ausschließlichen Zuständigkeit überantwortet ist, die Wirtschaftspolitik dagegen weiterhin primär ein Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten bleibt. Die Währungsunion ist durch eine zentrale und ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft gekennzeichnet; im Bereich der Wirtschaftsunion beschränken sich die – teilweise aufgestockten - neuen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft unter Beibehaltung

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, neben ihr die bereits gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Vertrag von Paris 1952) und die zeitgleich mit der EWG gegründete Europäische Atomgemeinschaft wurde zur Gestaltung ihrer Aufgaben sowie zur Wahrnehmung ihrer Regelungshoheiten als ein Staatenbund verfasst, der sich jedoch durch einige nicht unwesentliche supranationale Ausprägungen von einer klassischen völkerrechtlichen Konföderation abhebt. Den drei Europäischen Gemeinschaften EWG, EAG und EGKS wurden nach dem Prinzip der sog. begrenzten Einzelermächtigung beträchtliche Regelungs- und Hoheitsbefugnisse übertragen, die im Kernbereich vom Rat, einem Organ, das sich aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammensetzt, wahrgenommen werden. In einem kleineren Ausmaß, nämlich im Bereich der Wettbewerbsaufsicht über der Wirtschaft, (Kartell-, Missbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle) und der Wettbewerbsaufsicht über die Mitgliedstaaten (Subventionsaufsicht über die Wirtschaftsförderung der Mitgliedstaaten) wurden „administrative“ Hoheitsrechte und Regelungsbefugnisse der Kommission, einem mehr „kommunitären“ Organ, übertragen. Zur Sicherung der mit Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten ausgestatteten Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften wurde den drei Europä-

der mitgliedstaatlichen Verantwortung für die Wirtschaftspolitik auf deren Koordinierung durch die Organe der Gemeinschaft. Der Grund für die „Zurückhaltung“ bei der Verfassungsschöpfung im Bereich der Wirtschaftsunion liegt darin, dass die zentrale und vorrangige Gestaltung der Wirtschaftspolitik durch die Gemeinschaft einen so genannten dominanten Haushalt der Gemeinschaft voraussetzen würde. Ein solcher Haushalt als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument der Gemeinschaft würde bedeuten, dass die Mitgliedstaaten ihre Verteidigungspolitik, die Sozialpolitik, die Bildungspolitik und vor allem die Infrastrukturpolitik der Gemeinschaft übernehmen müssten. Ohne eine Übertragung dieser staatlichen Aufgaben auf die Gemeinschaft sind Ausgaben, wie sie ein entsprechender Haushalt impliziert, nicht vorstellbar. Mit der Übertragung dieser Politiken auf die Gemeinschaft müssten dieser die Gesetzgebungszuständigkeiten in allen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftsrelevanten Bereichen übertragen werden. Zur Finanzierung ihrer Staatsausgaben müssten außerdem der Gemeinschaft umfassende Besteuerungsbefugnisse übertragen werden. Die Übertragung der Wirtschaftspolitik auf die Gemeinschaft setzt einen beträchtlichen Souveränitätstransfer von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft voraus, der seinerseits die Umgestaltung der Europäischen Gemeinschaft in einen echten Staatsverband föderativer Ausprägung – zwingend voraussetzt.

ischen Gemeinschaften Jurisdiktionsgewalt über die Wirtschaft und die Mitgliedstaaten überantwortet, die von einem eigenständigen und unabhängigen Gerichtshof wahrgenommen wird. Die Beschlussfassung im Rat als dem zunächst alleinigen, auf Grund späterer verfassungsrechtlicher Neuerungen neben dem Europäischen Parlament indes nach wie vor primären politischen Beschluss- und Gesetzgebungsorgan vollzieht sich in weiten Bereichen durch Abstimmungen mit sog. qualifizierter Mehrheit und in internen Angelegenheiten sogar mit einfacher Mehrheit. Ungeachtet einer anderen Optik und Sicht seitens der Politik sieht jedoch das Gemeinschafts- und Unionsrecht in allen Kernbereichen der Kompetenzstruktur vor, dass die Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften – sowie der 1993 hinzutretenden Europäischen Union – im Rat und vor allem im Europäischen Rat, der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammensetzt, nur im Konsens der Mitgliedstaaten, d.h. auf Grund einstimmiger Beschlussfassung wahrgenommen werden können.⁷

Der Vertrag von Maastricht von 1993 hat die Grundstruktur der nunmehr Europäische Gemeinschaft genannten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ungeachtet ihrer „Aufstockung“ zu einer „Wirtschafts- und Währungsunion“ sowie ihrer Einbindung in die neu geschaffene Europäische Union als deren sog. erster Pfeiler nicht verändert. Zur Gestaltung der als zweiter bzw. dritter sog. Pfeiler der Europäischen Union zugewiesenen Aufgaben der „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ und „Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Innen- und Justizpolitik“ wurde nicht das „Gemeinschaftssystem“, d.h. das relativ komunitäre Kompetenz- und Beschlussfassungssystem des Vertrages von Rom - nicht einmal unter rückbildenden Änderungen und Einschränkungen - vorgesehen. Die beiden neuen Aufgabenbereiche blieben - quasi im „Vorzimmer“ des Gemeinschaftssystems, wenn auch einordnungsfähig und zur eventuellen späteren Einordnung in das Gemeinschaftssystem vorgesehen - der zwi-

7 Hierzu Martin Seidel, „Die Einstimmigkeit im EU-Rat – eine leidige, aber nicht dispensable Regel“ in EuZW, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 3/2000, S. 1.. ders. „Between Unanimity and Majority: Towards New Rules of Decision-Making“ in Norbert Siebert (Hrsg.) „Quo vadis Europe?“, Tübingen, 1997, S. 47 ff.

schenstaatlichen Kooperation nach Maßgabe der Grundsätze völkerrechtlicher Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten vorbehalten.⁸

Die Übertragung der Währungspolitik auf die Europäische Gemeinschaft hat zu einer gewissen inneren Neustrukturierung des Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom insofern geführt, als zur Wahrnehmung der Geldpolitik (innere Währungspolitik) aus Gründen der Sicherung der Weisungsunabhängigkeit ein „Europäisches System der Zentralbanken“ (ESZB) geschaffen wurde, das sich als eine zwischenstaatliche, aber der Europäischen Gemeinschaft quasi als dessen Organ zugeordnete Einrichtung aus den zu diesem Zweck bis zu einem gewissen Grad verselbständigten nationalen Zentralbanken und einer als deren Tochterinstitut neu geschaffenen Europäischen Zentralbank zusammensetzt. Dessen primäres Organ, der „Governing Council“, gestaltet – rechtlich durch Mehrheitsentscheidungen – die Geldpolitik, während die Wechselkurspolitik (äußere Währungspolitik) dem Rat der Europäischen Gemeinschaft vorbehalten ist.⁹

- 8 Hierzu Martin Seidel, „Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht“ in Athens University of Economics and Business, (Hrsg.) Volume in honour of Professor Demosthenes Krimbas, Athen, 1997, S.195.
- 9 Zur organisatorischen Struktur der Währungsunion im einzelnen Zur Wirtschafts- und Währungsunion siehe Martin Seidel, Zur organisatorischen Struktur der Währungsunion im einzelnen Martin Seidel, „Constitutional Aspects of the Economic and Monetary Union“ in Francys Snyder (Hrsg.) „Constitutional Dimensions of the European Economic Integration“, The Hague, London, Boston, 1996, S. 43 ff., ders. „Die Verfassung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion als Wirtschaftsunion“ in W. Nölling/ K. A. Schachtschneider/ J. Starbatty (Hrsg.) „Währungsunion und Weltwirtschaft“ Festschrift für Wilhelm Hankel, Stuttgart, 1999, S. 165 ff., ders. „Rechtliche Aspekte der Entscheidungsverfahren in der WWU“ in R. Caesar / H.-E. Scharrer (Hrsg.) „Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Regionale und globale Herausforderungen“ Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik Bd. 76 S. Bonn, 1998, 373 ff.. ders. „Die Wirtschafts- und Währungsunion im rechtlichen und politischen Gefüge der Europäischen Union“ in Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.) „Ökonomische und politische Dimensionen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion“. Baden-Baden, 1999, S. 215 – 253., ders. „European Economic and Monetary Union – Constitutional and Legal Aspects“, in Peter-Christian Müller-Graff / Erling Selvig (Hrsg./Editor) Skriftserie for Tysk-Norsk Rett / Deutsch-Norwegisches Forum des Rechts / German-Norwegian Law Forum, Band 3, Berlin, 2001., ders. „The Constitutional Framework of the Economic and Monetary Union as an Economic Union“

Optionen für die Europäische Integration

Das Kompetenz- und Entscheidungssystem der alten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, EGKS, EAG) war für eine Sechser-Gemeinschaft konzipiert und für diese maßgeschneidert zugeschnitten. Es reichte auch nach den Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft um das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland, Dänemark und Irland (1973), um Griechenland (1991), um Spanien und Portugal (1986) und um Schweden, Finnland und Österreich (1995) im großen und ganzen aus, um der Europäischen Gemeinschaft die Wahrnehmung ihrer beiden Aufgaben, nämlich der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, d. h. der Verwirklichung der sog. vier Grundfreiheiten, der Errichtung einer Zollunion, der Einführung einer gemeinsamen Handelspolitik und der Gestaltung einer Wettbewerbsaufsicht sowie die Wahrnehmung ihrer zweiten Hauptaufgabe, d. h. der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, einschließlich der Währungspolitik, der mittelfristigen Wirtschaftspolitik und der wirtschaftlichen Infrastrukturpolitik, dazu verschiedener Bereiche der Gesellschaftspolitik, sowie letztlich auch die Wahrnehmung aller ihr inzwischen überantworteten Nebenaufgaben (Schutz der Umwelt etc.) zu ermöglichen.

Die ursprüngliche Konzeption der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sah indes mit Ausnahme des sog. Sozialfonds - der Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten, namentlich Italiens anteilig finanziert

in Paulo de Pitta e Cunha / Manuel Porto (Hrsg.) „O Euro e o Mundo“, Coimbra (Portugal), 2002, S. 121 ff., „The Decision-Making Procedures in EMU: Legal Aspects“ in Rolf. Caesar / Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.) „European Economic and Monetary Union: Regional and Global Challenges, Baden-Baden. 2001, S. 383 ff., ders. „Die Weisungs- und Herrschaftsmacht der Europäischen Zentralbank im System der Europäischen Zentralbanken – eine rechtliche Analyse“ in Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Universität Bonn (ZEI), Policy Paper B 11 2003., ders. „Die Weisungs- und Herrschaftsmacht der Europäischen Zentralbank im System der Europäischen Zentralbanken – eine rechtliche Analyse“ in Wilhelm Hankel / Karl Albrecht Schachtschneider / Joachim Starbatty (Hrsg.) „Der Ökonom als Politiker – Europa, Geld und die soziale Frage“ Festschrift für Wilhelm Nölling, Stuttgart, 2003 S. 482 ff., ders. „Währungspolitik als Sozialpolitik“ in Gil C. Rodrigues Iglesias / Stefan Kadelbach /Charlotte Gaitanides (Hrsg.) „Europa und seine Verfassung“, Festschrift für Manfred Zuleeg zum 70. Geburtstag, Baden-Baden, 2005, S. 505 ff.

ren sollte - keinen Finanzausgleich und Ressourcentransfer zwischen den Mitgliedstaaten vor. Der Europäischen Gemeinschaft wurde daher, da nach den späteren Erweiterungen angesichts des ständig größer werdenden zwischenstaatlichen wirtschaftlichen Gefälles die beiden ursprünglichen Aufgaben, namentlich der Gemeinsame Markt, einen angemessenen wirtschaftlichen Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten nicht mehr gewährleisten konnten, schrittweise als neue Aufgabe durch die Aufstockung des Sozialfonds, die Einrichtung eines Regionalfonds, die Einbindung des Agrarstrukturfonds und die Einrichtung einer sog. Fischereifazilität¹⁰ sowie letztlich mit dem Vertrag von Maastricht - um einer bestimmten Gruppe von Mitgliedstaaten den Beitritt zu der neuen Wirtschafts- und Währungsunion zu erleichtern - durch Errichtung eines sog. Kohäsionsfonds als weitere Aufgabe die Gestaltung einer Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts übertragen, die sich aber problemlos in das organisatorische Gefüge der Europäischen Gemeinschaft einbinden ließ. Die „Finalität“ des Integrationsprozesses, dargestellt durch den Organisationsstatus der Europäischen Gemeinschaft reichte für die Neugestaltung der Kompetenzen und den Zuwachs an Mitgliedstaaten aus.

Zeitgleich mit der zunehmenden Aufstockung der Finanzmittel für die Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft mutierte die 1965 eingeführte Gemeinsame Agrarpolitik - die ursprünglich vier weitere Zielsetzungen kannte - zu einer reinen Einkommenspolitik für die Landwirtschaft. Die Einkommenspolitik ist nach dem Strukturmodell der Wirtschafts- und Währungsunion als Teil der Wirtschaftspolitik ein Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten. Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften, der von Anfang an „agrarlastig“ war, mutierte zu einem Instrument der Einkommenssicherung für die Landwirtschaft und geriet zunehmend in Kritik.¹¹

10 Die Fischereifazilität ist ein Strukturfonds für die Fischerei und entspricht dem Agrarstrukturfonds. Ihre Einrichtung war erforderlich, weil, die Fischerei begrifflich nicht der Landwirtschaft zuzurechnen ist.

11 Hierzu Martin Seidel. „Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedstaaten ? – Rechts- und Verfassungsfragen des Gemeinschaftsrechts“ in AGRARRECHT, Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raumes, Heft 12/2000, S. 381 ff.

Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom bedurfte als solches letztlich auch mit der Aufnahme der acht Staaten Mittel- und Osteuropas sowie Zyperns und Maltas (2004) sowie Bulgariens und Rumäniens (2007) zwar der Anpassung, aber zunächst keiner wesentlichen strukturellen Veränderung. Einer grundlegenden Reform - auf der Regierungskonferenz von Nizza, die der Vorbereitung der bevorstehenden größeren Erweiterung der Europäischen Union diente - bedurften allenfalls die Agrarpolitik und die Strukturpolitik. Die Agrarpolitik war reformbedürftig geworden, weil sie als inzwischen reine Einkommenspolitik für die Landwirtschaft sowohl innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten als auch zwischen diesen zu einer Einkommensstruktur geführt hat, die nicht durch eine Begünstigung der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten gekennzeichnet war. Im Rahmen der erweiterten Europäischen Union war sie ohne eine grundlegende Umgestaltung nicht mehr vertretbar. Die Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft war aus vergleichbaren Gründen reformbedürftig. Sie stellt keine eigenständige Wirtschafts- und Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft dar, sondern begleitet durch Mitfinanzierung mitgliedstaatlicher Maßnahmen durch ihre miteinander verbundenen vier Fonds die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und führt zu keinem Ressourcentransfer, der sich nach dem sog. Nettofondsprinzip im Wesentlichen zwischen den wohlhabenderen und den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten vollzieht und die neuen Mitgliedstaaten, die vielfach ihren Eigenanteil nicht aufbringen können, vorrangig begünstigt. Die Aufnahme der Staaten Mittel-, Ost- und Nordosteuropas war keine den früheren Erweiterungen entsprechende „klassische“ Erweiterung der Europäischen Union. Es ging vorrangig darum, den politischen Neuordnungsprozess Europas als bewährte Friedensordnung der freien Länder auf jene Länder Europas zu erstrecken, denen die Mitwirkung und Teilhabe an der Entfaltung der Einigung Europas über Jahrzehnte hindurch versagt war. Die Erweiterung war aus politischen Gründen ungeachtet aller wirtschaftlichen und politischen Probleme, mit denen die Einigung mit diesem Teil Europas von Anfang an

vorhersehbar belastet war, unabweislich.¹² Die einzige Frage, die sich vor den Beitrittsverhandlungen gestellt hat, ging dahin, ob die Kompetenz- und Verfassungsstruktur der Europäischen Union, ohne dass sie selbst angepasst und reformiert werden muss, zur Reform der Struktur- und Agrarmarktpolitik sowie zur Gestaltung einiger der Europäischen Union zugewachsenen neuen Aufgaben ausreicht.

Im Zusammenhang mit den ausgebliebenen Reformen der Politik der Europäischen Gemeinschaft stellt sich seit längerer Zeit, verstärkt nach der Erweiterung der Europäischen Union der Jahre 2004 und 2007 die Frage, ob das Beschlussverfahren des Rates, soweit es die Einstimmigkeit, aber auch soweit es die qualifizierte Mehrheit vorsieht, die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in einer Weise lähmt, dass die Union ihren Aufgaben nicht mehr gerecht werden kann.

IV. Zur Handlungsfähigkeit der Europäischen Union

Die Frage nach der Handlungsfähigkeit, die mit dem Entscheidungsverfahren des Rates, insbesondere mit dem nach wie vor vorherrschenden Einstimmigkeitsprinzip bei der Beschlussfassung im Rat verbunden ist, stellt sich seit jeher vornehmlich in denjenigen Bereichen von Zuständigkeiten, in denen die Europäische Union nach außen hin als internationaler Akteur auftritt. Das Konsens- und Einstimmigkeitsprinzip, das faktisch die Beschlussfassung unter den Mitgliedstaaten im Rat beherrscht und vor allem jegliche Beschlussfassung im Europäischen Rat als dem impulsgebenden und leitenden Organ der Europäischen Union bestimmt, erschwert seit Anbeginn des Integrationsprozesses der Europäischen Union in nahezu allen

12 Die Meinungen in der Bevölkerung mögen durch Sorgen um den Erhalt des erreichten Integrationsstandes und durch Ängste der Bedrohung ihrer wirtschaftlichen Grundlagen, namentlich ihrer Arbeitsplätze und ihres Wohlstandes, bestimmt sein. Wäre die Europäische Union auf die Länder Mittel und Osteuropas - sowie in absehbarer Zeit auch Südosteuropas - sowohl als Friedensordnung als auch als System des Beistands auf dem schwierigem Weg dieser Länder zu neuem Selbstbewusstsein, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft nicht erstreckt worden, hätten in den Ländern politische Entwicklungen eintreten können, die zu weitaus größeren Besorgnissen und Ängsten hätten Anlass gegeben können.

Bereichen, in denen die Belange und die Politik der Mitgliedstaaten koordiniert und gebündelt international zur Geltung gebracht werden müssen, einen ausreichend wirkungsvollen Auftritt und die gleichberechtigte Mitwirkung auf der internationalen Bühne. Die Europäische Union ist als Handels- und Wirtschaftsmacht nicht gleichermaßen wie vergleichbar großmächtige internationale Akteure in der Lage, die Welthandels- und Weltwirtschaftsordnung, insbesondere die Weltfinanz- und Weltwährungsordnung mit zu gestalten. Ihr interner Meinungsbildungsprozess vollzieht sich im Rahmen eines aufwendigen Abstimmungs- und Koordinierungsprozesses, der fast ausnahmslos in allen maßgeblichen Bereichen nur einstimmige Beschlüsse unter den Mitgliedstaaten zulässt. Der Vertrag von Rom sah mit Artikel 116 immerhin für die Aufnahme von Beziehungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu internationalen Organisationen ein internes Abstimmungsverfahren vor, das auf Grund von Vorschlägen der Kommission, also unter deren Mitwirkung in dem Verfahren Entscheidungen des Rates über einen gemeinsam einzunehmenden Standpunkt in einem kleinen Bereich internationaler Auftritte der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf Grund von mit qualifizierter Mehrheit getroffener Entscheidungen des Rates ermöglichte. Diese Verfahrensvorschrift, die auf andere Bereiche äußeren Handelns hätte erstreckt werden können, wurde auf der Konferenz von Maastricht kommentarlos gestrichen.

Die Europäische Union ist auf weltweiter Ebene nicht nur als großer Handelspartner ein aktiver und verantwortlicher Teilnehmer an der Welthandels- und Weltwirtschaftsordnung, sondern vor allem auch ein ebenso verantwortlicher Teilnehmer und Mitgestalter der Weltfriedensordnung. Sie nimmt an der Gestaltung und Inanspruchnahme aller „world public goods“ und „world wide responsibilities“ teil und vermag dieser Aufgabe nur bei ausreichender Handlungsfähigkeit zu entsprechen. Das Erfordernis der Einstimmigkeit bei der internen Beschlussfassung, möglicherweise aber auch schon der Zwang zur Meinungsbildung nach dem Verfahren der Abstimmung unter den Mitgliedstaaten im Rat mit qualifizierter oder einfacher Mehrheit erschwert die Wahrnehmung der Aufgaben, die sich der Europäischen Union in zunehmendem Maße international stellen. Die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ ist ein sichtbarer Bereich, in

dem unterschiedliche politische Vorstellungen der Mitgliedstaaten jeglichen Konsens verhindern und darüber hinaus widerstreitende nationale außenpolitische Aktionen und Aktivitäten der Mitgliedstaaten den inneren Zusammenhalt der Europäischen Union gefährden können. Die Erschließung der natürlichen Ressourcen der Erde und deren Schutz sowie die Nutzung des Weltalls sind Aufgaben, die als gebündelte Belange der Mitgliedstaaten nur von der Europäischen Union als solcher entsprechend ihrem wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Gewicht in Konkurrenz und auf Augenhöhe mit anderen Teilnehmern an der Ausgestaltung der Weltordnung wirksam wahrgenommen werden können.

Die äußeren Handlungsbereiche stehen mit den inneren Handlungsfeldern der Europäischen Union, beispielsweise im Bereich der gemeinsamen Energiepolitik mit ihren Zielsetzungen der Versorgungssicherheit und preiswerten Energieversorgung¹³ in einem inneren Zusammenhang. Die unzureichende „Befähigung der Europäischen Union zur Selbstbehauptung nach außen“ hat nicht nur im Bereich der gemeinsamen Energiepolitik lähmende Rückwirkungen auf den inneren Integrationsprozess der Europäischen Union, selbst der Gemeinsame Markt und die Wirtschafts- und Währungsunion sind hiervon nicht ausgenommen.

Zweifelhaft ist, ob zur Herstellung ausreichender Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nach außen, aber auch nach innen, das für hinderlich erachtete Prinzip der Einstimmigkeit zu Gunsten von Mehrheitsentscheidungen aufgegeben werden kann. Ebenso zweifelhaft ist aber auch die bislang nicht gleichermaßen häufig gestellte, aber ebenso bedeutsame Frage,

13 Die Energiepolitik ist ein Handlungsbereich der Europäischen Gemeinschaft, in dem die Europäische Union kaum handlungsfähig ist. Eine gegenüber Drittstaaten gemeinsame Energiepolitik der Mitgliedstaaten setzt eine zentrale Handlungsfähigkeit voraus, die eine konföderierte Struktur, wie sie die Europäische Union kennzeichnet, nicht gewährleistet. Die innergemeinschaftliche Handlungsfähigkeit ihrerseits ist infolge des Einstimmigkeitsprinzips bei der Gestaltung eines gemeinsamen Umweltschutzrechts und der im Vertrag verankerten nunmehr Art. III 256 EVV, gleichlautend der entsprechenden Artikel des Reformvertrages, demzufolge die Bedingungen der Nutzung der nationalen Energieressourcen, die Wahl der verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur der Versorgungssicherheit als ihr „Recht“ den Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt.

ob die Einführung eines generellen Verfahrens der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ausreichen würde, um in ausreichendem Ausmaß Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zur verantwortlichen und gleichberechtigten Teilhabe an „world public goods“ und zur Wahrnehmung aller ihr obliegenden „world wide responsibilities“ zu gewährleisten. Der gescheiterte Verfassungsvertrag und der ihn ablösende Vertrag von Lissabon (2007) setzen beträchtliche Erwartungen auf den weiteren Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat sowie auf eine weitere Beteiligung des Europäischen Parlaments in dem Beschlussverfahren, die hoffentlich nicht enttäuscht werden.

V. Die Einstimmigkeit als wesentliches Verfassungs- und Gestaltungsprinzip der Europäischen Union als Konföderation

Die Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung ist das normale Verfahren der Abstimmung in einer Staatengemeinschaft. In der Europäischen Union, die sich als eine Staatengemeinschaft mit supranationaler Ausprägung darstellt, ist ungeachtet anderer häufig zu hörender Sichtweisen selbst nach dem gescheiterten Verfassungsvertrag und dem Reformvertrag nicht die Mehrheitsentscheidung, sondern nach wie vor die Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung die grundlegende Regel. Das Völkerrecht kennt die Regel, dass Entscheidungen zwar mit Mehrheit getroffen werden können, die überstimmten Staaten aber von den Wirkungen der Entscheidungen ausgenommen werden. Das europäische Gemeinschafts- und Unionsrecht sieht jedoch – mit Ausnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – dieses Verfahrensprinzip nicht vor. Es widerspricht insbesondere im Bereich der Europäischen Gemeinschaft der einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts und ist daher allenfalls für Ausnahmebereiche des Zusammenwirkens der Mitgliedstaaten vorstellbar.

Da die Einstimmigkeit im Rat gilt seit jeher als das - angebliche - Integrationshemmnis par excellence gilt, wird traditionell von Regierungskonferenz zu Regierungskonferenz aus Gründen der Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union und ihrer verstärkten demokratischen Legi-

timation der weitere Übergang zur Mehrheitsentscheidung gefordert und auch in begrenztem Ausmaß regelmäßig erreicht. Es sollte aber zu bedenken geben, dass selbst nach dem gescheiterten Verfassungsvertrag und nunmehr auch nach dem Reformvertrag der weitere Übergang zur Mehrheitsentscheidungen - nunmehr Beschlussfassung im Rat mit sog. doppelter Mehrheit – eher als bescheiden anzusehen ist.

Die Mehrheitsentscheidung leitet ihre Rechtfertigung und Akzeptanz daraus her, dass die Belange, die sich in Mehrheiten und Minderheiten widerspiegeln, grundsätzlich veränderbar sind. Voraussetzung der Mehrheitsentscheidung ist, dass sie beeinflusst werden kann und getroffenen Entscheidungen revidiert werden können. Bei unveränderlichen Interessenstrukturen stößt die Mehrheitsentscheidung auf Grenzen der Akzeptanz und Legitimation. In diesen Fällen ist der notwendige verfassungsrechtliche Konsens, dass über die Ausübung einer Hoheitsbefugnis mehrheitlich verfügt werden kann, zumeist nicht erreichbar. Selbst in Staaten mit einer integrierten Gesellschaft tritt in diesen Fällen die Konkordanzdemokratie an die Stelle der Konkurrenzdemokratie.

In den meisten Bereichen, für die in der Europäischen Union zurzeit noch die Einstimmigkeit gilt, ist die Struktur der Interessen der Mitgliedstaaten im Wesentlichen unveränderlich. Das gilt für den Finanz- und Ressourcetransfer von den wohlhabenderen auf die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten, wegen des Umweltschutzgefälles innerhalb der Europäischen Union für weite Bereiche des Umweltschutzes, aus gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Gründen sowie aus Gründen der Finanzierung der nationalen Haushalte für den Bereich der Steuern, für die finanzielle Beteiligung der Europäischen Union am innerstaatlichen Einkommenstransfer, für den Bereich der Rechte und Interessen der Arbeitnehmer, für weite Bereiche der Außen-, der Sicherheits- und der Verteidigungspolitik und nicht zuletzt für die Übertragung weiterer Souveränitätsrechte auf die Europäische Union. In den Bereichen, in denen derzeit noch die Einstimmigkeit gilt, dürfte aufgrund kaum veränderbarer Interessenstrukturen noch auf längere Zeit von festen Länderkoalitionen auszugehen sein. Die Voraussetzung für die Abkehr vom Konsensprinzip und zu einem allgemeinen Übergang zur Mehrheitsentscheidung ist nicht gegeben. Hieraus folgt, dass noch für län-

gere Zeit das Konsensprinzip bei der Beschlussfassung im Rat vorherrschen und die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nach innen und nach außen vermutlich wesentlich größeren Belastungen als in der Vergangenheit ausgesetzt sein wird.¹⁴

- 14 Das Einstimmigkeitsprinzip kann durchaus vorteilhaft in dem Sinn wirken, dass es integrationspolitisch unerfreuliche Diskurse zwischen den Mitgliedstaaten verhindert. Nach den auf der Konferenz von Maastricht verabschiedeten Regelungen über die Währungsunion kann der Gouverneursrat als Organ des „Europäischen Systems der Zentralbanken“, dem die Geldpolitik für die Europäische Gemeinschaft überantwortet ist, in Sachen Zinspolitik mit einfacher Mehrheit entscheiden. Dem Vernehmen nach sind indes bislang alle zinspolitischen Beschlüsse nicht mit Mehrheit, sondern einstimmig im Konsens gefasst worden. Die derzeit 21 Mitglieder des Gouverneursrat, der in der Zusammensetzung der 6 Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank und der 15 Präsidenten bzw. Gouverneuren der an der Währungsunion teilnehmenden nationalen Zentralbanken zusammensetzt, scheinen sich bewusst zu sein, dass im Konsens getroffene Beschlüsse tragfähiger als Mehrheitsentscheidungen sind. Der Verfassungsvertrag und ihm folgend der Reformvertrag sehen zwar für Entscheidungen des Rates formal als „Regelverfahren“ – mit nicht unbeträchtlichen Ausnahmen zu Gunsten der Einstimmigkeit – die Abstimmung mit sog. doppelter Mehrheit vor, beide indes einen gewissen Schutz der Interessen der von einer Abstimmung bedrohten Minderheit. Nach Maßgabe der sog. Johannina-Formel von 1994 muss die Abstimmung aufgeschoben werden, wenn eine relevante Minderheit der von der Abstimmung bedrohten Mitgliedstaaten, die genau fixiert ist, dies geltend macht. Die Regelung des Europäischen Beschlusses geht zwar von einem eingeschränkten Konsensprinzip aus, in ihrer praktischen Anwendung dürfte es aber wahrscheinlich nicht dazu kommen, dass nach dem Einspruch der betreffenden Mehrheit der bedrohten Minderheit bei der endgültigen Beschlussfassung des Rates die Belange und Interessen des von der Regelung nicht mitbedachten Mitgliedstaates unberücksichtigt bleiben. Pate und Vorbild der Regelung ist der Luxemburger Beschluss von 1966, mit dem seinerzeit im Interesse Frankreichs eine Krise der europäischen Integration beigelegt wurde und ein später getroffener ebenso wie der Luxemburger Beschluss, der jedem von der Überstimmung bedrohten Mitgliedstaat – bei Geltendmachung eines vitalen Interesses – ein Vetorecht zubilligt und das Konsensprinzip voll wahr.

VI. Zum Erfordernis einer neuen Organisationsstruktur der Europäischen Union und damit einer neuen Finalität des Integrationsprozesses

Zur Herstellung einer ausreichenden Handlungsfähigkeit der Europäischen Union im Sinne der vorstehenden Ausführungen dürfte ein allumfassender Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat, selbst wenn dieser erreichbar sein sollte, kaum ausreichen. Ein internes Verfahren, das nach wie vor die Abklärung sowie den Ausgleich der Interessen und Vorstellungen einer jeweils veränderlichen Mehrheit der Mitgliedstaaten erfordert, dürfte nicht weniger schwerfällig als das Erfordernis der Einstimmigkeit unter ihnen sein, um der Europäische Union die Möglichkeit zu eröffnen, vergleichbar anderen internationalen Akteuren auf der internationalen Bühne mit ihren Erfordernissen der Flexibilität mitzuwirken. Das derzeitige Kompetenz- und Entscheidungssystem der Europäischen Union dürfte selbst bei einer noch soweit reichenden Erleichterung des Beschlussverfahrens im Rat und im Europäischen Rat die Europäische Union nicht in die Lage versetzen, ihre Aufgaben im Rahmen der Weltfriedensordnung, der Welthandels- und Weltwirtschaftsordnung, insbesondere der Weltfinanz- und Währungsordnung als aktives Mitglied der Weltgemeinschaft im Interesse der gebündelten Belange der Mitgliedstaaten wahrzunehmen. Selbst bei einem weiteren Ausbau der supranationalen Ausprägungen der Europäischen Union bliebe insbesondere in dem heiklen Bereich der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik die staatenbündische Struktur der Europäischen Union ein Hindernis, das der Europäischen Union die gleichberechtigte Mitwirkung in allen internationalen Fragen, insbesondere bei der Gestaltung von Frieden auf der Welt, der Sicherung der Umwelt, der Schonung der natürlichen Ressourcen sowie der Gestaltung anderer „global public goods“ erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen würde. Die sog. „internationale Behauptung“ der Europäischen Union, vornehmlich im Bereich einer einheitlichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik für alle Mitgliedstaaten erfordert eine grundlegend andere organisatorische Struktur der Europäischen Union, und zwar nunmehr als neue „Finalität“ des Integrationsprozesses die Umwandlung der staaten-

bündischen in eine bundesstaatliche Struktur, d. h. den Übergang von einem Staatenbund in einen Bundesstaat. Sicher sind Zweifel gerechtfertigt, ob die Zeit für eine Umstrukturierung der Europäischen von einer Konföderation zu einer Föderation reif und die für die Umwandlung der Europäischen Union von einem Staatenbund - mit einer Vorherrschaft der Mitgliedstaaten - zu einem Bundesstaat - mit einer Vorherrschaft der zentralen Organe und einer „Degradation“ der „Mitgliedstaaten“ zu „Gliederstaaten“ - erforderliche Bereitschaft der nationalen Regierungen, Parlamente und Bevölkerung vorhanden ist. Das der Europäischen Union inzwischen zugewiesene weltweite Engagement, das sich bei ihrer Mitgestaltung der Weltfriedensordnung, der Weltwirtschaftsordnung sowie der anderen internationalen Aufgaben und Herausforderungen mit einer größer gewordenen Zahl anderer mächtiger Teilnehmer messen lassen muss, erfordert es, dass nicht jeder Schritt zuvor unter 27 und mehr nationalen Regierungen - unter Einschaltung der nationalen Parlamente - abgestimmt werden muss, dass vielmehr wie auch immer strukturierte zentrale Organe der Europäischen Union, die sich die ausreichende demokratische Legitimation ausweisen können, die Verantwortung für die Politik und Rechtsgestaltung der Europäischen Union übernehmen.

VII. Umwandlung der Europäischen Union in einen Bundesstaat – United Europe“

Die Umwandlung der Europäischen Union in einen Bundesstaat ist derzeit kein Thema, das den Verfassungsgeber der Europäischen Union beschäftigt. Die Verträge von Luxemburg, Maastricht, Amsterdam und Nizza sowie der gescheiterte Verfassungsvertrag und der zur Ratifikation anstehende Reformvertrag lassen nicht die geringsten Zweifel aufkommen, dass nach den Vorstellungen des europäischen Verfassungsgebers der Staatenbund auf Dauer die Organisationsform der Europäischen Union bzw. der Europäischen Gemeinschaft bleiben soll. Keinem Mitgliedstaat schwebt zumindest derzeit ernsthaft die Umstrukturierung der Europäischen Union von einem Staatenbund in einen Bundesstaat, sei es auch nur in einen partiellen Bundesstaat, als Perspektive vor. Nicht „United Europe“, sondern

„United Nations of Europe“ ist als Zielvorstellung der Vergangenheit zumindest für die nahe Zukunft für alle Mitgliedstaaten, vor allem auch und sogar verstärkt für die neuen Mitgliedstaaten die „Finalität“ des Integrationsprozesses.

Ohne einen Übergang zumindest zu einem partiellen Bundesstaat werden indes alle weiteren „verfassungsinternen“ Reformschritte, mögen auch die Regierungskonferenzen noch zahlreicher werden, die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nach innen und außen nicht stärken. Bereits die angestrebte Einrichtung einer integrierten Grenzaufsicht der Europäischen Union und die Ausstattung von Europol mit echten polizeilichen Befugnissen erfordern den partiellen Bundesstaat. Die mit Eingriffsbefugnissen verbundene Tätigkeit beider Behörden der Europäischen Union kann nicht über 27 nationale Parlamente legitimiert und kontrolliert werden. Eine integrierte polizeiliche Ordnungsmacht erfordert eine gestuften eigenen Behördenaufbau der Europäischen Union, eine einheitliche integrierte Ausbildung der „Ordnungshüter“ der Europäischen Union in Fachschulen und berufliche Bildungsstätten und vor allem eine parlamentarisch verantwortliche zentrale Verwaltungsspitze bzw. Regierung. Als Staatengemeinschaft, die die Europäische Union ungeachtet ihrer supranationalen Ausprägungen im Kern darstellt, können der Europäischen Union nur in begrenztem Umfang staatliche Kernaufgaben überantwortet werden. Jeder weiterreichender Souveränitätstransfer, den die Ausstattung der Europäischen Union mit – echten - polizeilichen Befugnissen gegenüber den Unionsbürgern voraussetzt, setzt deren Umwandlung zumindest in einen partiellen Bundesstaat, der im Bereich seiner Zuständigkeit den Anforderungen von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung zu entsprechen hat, unerlässlich voraus. Die Umwandlung der Europäischen Union in einen Bundesstaat wäre auch die Vorbedingung für eine – in jüngster Zeit verstärkt als notwendig beschworene - integrierte Sozialpolitik der Europäischen Union mit einem einheitlichen Sozialmodell und einer einheitlichen Sozialverfassung. Gleiches würde für eine integrierte Wirtschaftspolitik anstelle der derzeit bestehenden nationalen Verantwortung für die Wirtschaftspolitik, ebenso für die nach wie vor in nationaler Verantwortung stehende Beschäftigungspolitik, für die Bildungspolitik sowie

für andere Bereiche der Gesellschaftspolitik gelten. Die Diskussion über den Ausbau der Aufgaben und Kompetenzen der Europäischen Union in diesen Bereichen der Politik wäre verfehlt, wenn nicht zugleich ihr Ausbau zu einer echten – partiellen - Föderation mitgedacht wird. Die Umverteilung von Einkommen sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch zwischen den Mitgliedstaaten zur Verringerung gesellschaftlicher und sozialer Ungleichheiten erfordert bundesstaatlich strukturierte Kompetenzen, eine zentrale Steuerhoheit, die nur einem Bundesstaat Europa überantwortet werden kann, und einen dominanten Haushalt der Europäischen Union, über den ebenfalls nur eine bundesstaatlich strukturierte Europäische Union verfügen könnte. Voraussetzung für jegliches Wirken der Europäischen Union als – partieller – Bundesstaat, der die vorstehend umschriebenen Aufgaben übernehmen soll, ist letztlich neben große Solidarität der Bevölkerung, dass die derzeit das politische Leben in der Europäischen Union bestimmende nationale Loyalität hinter einer übergeordneten neuen europäischen Loyalität der Unionsbürger bedingungslos zurücktritt.

VIII. Wege zur Bundesstaatlichkeit

Bundesstaatlichkeit der Europäischen Union heißt nicht Allzuständigkeit der Europäischen Union im Sinne der Allzuständigkeit des traditionellen Nationalstaats. Umstrukturierung der Europäischen Union zu einem Bundesstaat heißt aber, dass sich bereits bei relativ wenigen Aufgaben und Kompetenzen, deren Wahrnehmung zukünftig statt wie bisher in staatenbündischer zukünftig in bundesstaatlicher Verantwortung erfolgen soll, die Organisationsstruktur der Europäischen Union grundlegend verändert. Der besagte Wandel besteht weniger darin, dass die der Bundesstaatlichkeit anvertrauten Aufgaben und Kompetenzen nunmehr auf der zentralen Ebene von einem – neu zu strukturierenden - Parlament zusammen mit einer zweiten Staatenkammer ausgeübt werden, sondern primär darin, dass die Mitgliedstaaten im bundesstaatlichen Bereich der Europäischen Union ihre derzeit bestehende absolute Vorherrschaft gegenüber den Organen der Europäischen Union aufgeben und den Status von „Gliederstaaten“ erhalten. Die Umwandlung der Europäischen Union, die sich auf begrenzte Aufga-

ben und Kompetenzen beschränken kann, ist daher gegebenenfalls umso leichter zu erreichen, je weniger Aufgaben und Kompetenzen in die Bundesstaatlichkeit überführt werden und je mehr Kompetenzen nach wie vor der Europäischen Union als Staatenbund mit der traditionellen Vorherrschaft der Mitgliedstaat bei ihrer Wahrnehmung verbleiben. Die Umwandlung der Europäischen Union in einen Bundesstaat kann sich auf die der Europäischen Union bereits übertragenen Kompetenzen, insbesondere die Regelungshoheiten zur Gestaltung des Gemeinsamen Marktes und der Wirtschafts- und Währungsunion beschränken. Jedoch reicht staatenbündische Struktur der Europäischen Union zur Wahrnehmung des ihr zugewiesenen breiten Engagements im internationalen Bereich schlechthin nicht aus. Die Erfüllung der internationalen Aufgaben erfordert ein beträchtliches Ausmaß an Überantwortung von Kompetenzen auf die bundesstaatliche Organisationsstruktur und damit einen substantiellen Statuswandel der Mitgliedstaaten Die zu hörende Befürchtung, dass die Umwandlung der Europäischen Union in einen – insbesondere für internationale Aufgaben mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten – zur Entstehung eines Europäischen Bundesstaat führen würde, der sich als europäischer Superstaat im Sinne einer europäischen Großmacht gebären könnte, ist indes nicht gerechtfertigt. Sicherzustellen wäre, dass - abgesehen von einem Ausschluss der sog. Kompetenz-Kompetenz, d.h. der Befugnis der bundesstaatlichen Ebene die ihr überantworteten Hoheitsbefugnisse autonom, d.h. unter Ausnutzung innerer Ermächtigungen ohne einvernehmliche Zustimmung der unteren Ebene, d.h. der Gliedstaaten zu erweitern - im übertragenen bundesstaatlichen Kompetenzbereich staatenbündische Fesseln die Macht der zentralen Organe in Grenzen halten. Die „Einbuße“ der derzeitigen Vorherrschaft der Mitgliedstaaten gegenüber den Organen der Europäischen Union, der mit ihrem Statuswandel zu „Gliedstaaten“ verbunden ist, kann durchaus begrenzt und dadurch aufgefangen werden, dass der Staatenkammer, in der die Mitgliedstaaten nunmehr als Gliedstaaten der Europäischen Union vertreten sind, als zweitem Organ der Gesetzgebung und - wie zu zeigen sein wird, auch als mitregierendem Organ des Bundesstaates - ein überhöhter, d.h. ein dem Europäischen Parlament übergeordneter Status eingeräumt wird.

1. Umstrukturierung des Europäischen Parlaments und des Rates zu einer Staatenkammer als erster Schritt der Umwandlung der Europäischen Union zu einem Bundesstaat

Die Umwandlung der Europäischen Union in einen Bundesstaat hätte gegebenenfalls schrittweise mit der Umwandlung des Europäischen Parlaments zu beginnen. Dessen Abgeordnete müssten auf der Grundlage des gleichen Wahlrechts gewählt werden und die „Civitas Europaea“ als solche repräsentieren. Die Umwandlung könnte und sollte erfolgen, ohne dass zuvor die Europäische Union als solche in voller Breite in einen Bundesstaat umgestaltet wird, beispielsweise eine belastungsneutrale Aufteilung der Steuerhoheit zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten erreicht ist. Die Umwandlung des Europäischen Parlaments im Sinne einer echten Repräsentation aller Unionsbürger auf der Grundlage der Wahlrechtsgleichheit wäre aber wahrscheinlich nicht erreichbar, wenn nicht zuvor die derzeit im Europäischen Parlament verankerte, mit der Gleichheit des Wahlrechts aller Unionsbürger nicht zu vereinbarende „angemessene Vertretung“ der kleinen und kleineren Mitgliedstaaten als Prinzip der Verfassung der Europäischen Union, auf das nicht verzichtet werden kann, in die zweite Gesetzgebungskammer als deren Strukturprinzip übernommen und hier möglichst ausgeprägter als derzeit im Europäischen Parlament verankert würde. Die Umwandlung des Europäischen Parlaments zu einem echten Parlament und die Umstrukturierung des Rates zu einem echten zweiten Gesetzgebungsorgan, in dem das Prinzip der „angemessenen Vertretung“ - in stärkerem Maße - den kleinen und kleineren Mitgliedstaaten eine angemessene Einflussnahme auf die Politik und die Gesetzgebung der Europäischen Union sichert, bilden einen untrennbaren Zusammenhang.

Ein demokratisches Europäisches Parlament erfordert entgegen einer landläufigen Annahme nicht den Nachweis eines europäischen Volkes oder die Entstehung einer europäischen Nation. Die – zunächst fiktive - Konstituierung aller Bürger und Bürgerinnen der Union zu einer europäischen Bürgerschaft im Sinne einer Willens- und Schicksalsgemeinschaft reicht für die Umwandlung der Europäischen Union in einen Bundesstaat aus. Fraglich kann lediglich sein, ob nicht das Funktionieren eines echten europäischen Parlamentssystems unterhalb des umstrukturierten Europäischen Parla-

ments bestimmte außerrechtliche Bedingungen und Institutionen in Form eines integrierten gesellschaftlichen Systems der Abklärung und des Ausgleichs von gesellschaftlich, wirtschaftlichen und politischen Interessen, ein System für eine integrierte europäische öffentlichen Meinungsbildung und vor allem eines integrierten Parteiensystems unerlässlicherweise voraussetzt. Die vorstehend umschriebenen sog. vorrechtliche Funktionsbedingungen für ein effektives Wirken eines europäischen parlamentarischen Systems können weder vom Gesetzgeber der Europäischen Union dekretiert noch durch Akte der Verfassungsschöpfung geschaffen werden. Sie können nur und müssen gegebenenfalls auf der Ebene der Gesellschaft durch politischen Diskurs und durch die Aktivitäten der Zivilgesellschaft hervorgebracht werden. Der Unionsgesetzgeber und der Verfassungsgeber der Europäischen Union können aber, indem sie die Rechts- und Verfassungsordnung der Europäischen Union entsprechend ausgestalten, in mannigfacher Weise, insbesondere in Ausübung ihrer Befugnisse zur Rechtsetzung, beispielsweise durch die Liberalisierung der nach wie vor verkrusteten nationalen Kommunikationssysteme dazu beitragen, dass sich die sog. vorrechtlichen Funktionsbedingungen unter erleichterten Bedingungen herausbilden können.

Die Gleichheit des Wahlrechts aller Unionsbürger, welche die Aufhebung der „angemessenen Vertretung“ kleiner und kleinerer Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament voraussetzt, führt dazu, dass die Abgeordneten die Unionsbürger entweder als Repräsentanten ihres Wahlkreises oder als Repräsentanten der Gesamtheit der „Civitas Europaea“ als einer Willens- und Schicksalsgemeinschaft im Europäischen Parlament vertreten. Die zur Zeit noch bestimmende intergouvernementale Grundstruktur des Europäischen Parlaments wird durch eine neue echte Parlamentsstruktur ersetzt, ohne dass zunächst die Grundstruktur der Europäischen Union als solche völlig umstrukturiert werden müsste, namentlich der befürchtete, den Rubikon überschreitende absolute Einstieg in den Bundesstaat „United“ Europe zu erfolgen bräuchte. Einige nicht unwesentliche Elemente der derzeitigen Struktur und Verfassung der Europäischen Union - die Mehrheitsentscheidung, der Vorrang des Rechts der Europäischen Union vor der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten und die Überordnung der europäischen

Gerichtsbarkeit über die nationale Gerichtsbarkeit - qualifizieren die Europäische Union bereits seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1958 unangefochten als eine in ihrer Art einzigartige überstaatliche Organisation, die sich durch ihre teilweise supranationale Ausprägung von einem klassischen Staatenbund abhebt. Die Umstrukturierung des Europäischen Parlaments – und damit untrennbar verbunden des Rates als Staatenkammer - wäre somit kein Einstieg in eine absolut neue Entwicklung des europäischen Verfassungsprozesses. Sie wäre aber ungeachtet der bestehenden supranationalen Ausprägungen und der bislang bestehenden begrenzten quasi bundesstaatlichen Struktur der Europäischen Union ein „Ausbauschnitt par excellence“ im Sinne des immer wieder angestrebten „qualitativen Sprungs“ des europäischen Integrationsprozesses.¹⁵

Den „Schutz“ der kleinen und kleineren Mitgliedstaaten, der nach der Einführung der Gleichheit des Wahlrechts und der Umstrukturierung des Europäischen Parlaments durch das Europäische Parlament nicht mehr ausreichend gewährleistet wäre, müsste, wie gedeutet, vom Rat als Staatenkammer und zweiten Gesetzgebungsorgan übernommen werden. Der Schutz ließe sich in der Staatenkammer in wirksamerer Weise verankern, als er derzeit im Europäischen Parlament gesichert ist. Die Staatenkammer,

15 Das Europäische Parlament kann zwar seinen Status nicht autonom ändern, insbesondere die das gleiche Wahlrecht nicht ohne den Verfassungsgesetzgeber einführen. Die Mitgliedstaaten ihrerseits haben die Umstrukturierung des Europäischen Parlaments bislang nicht auf die Tagesordnung einer der vielen Regierungskonferenzen gesetzt. Für sie wäre die Umwandlung in gewisser Hinsicht mit einer Einbuße ihrer uneingeschränkten Herrschaftsstellung verbunden, die sie möglicherweise befürchten. Das Europäische Parlament hat sich seinerseits bislang hauptsächlich auf die Erweiterung des Anwendungsbereichs seiner Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union beschränkt, der jedoch, nicht zuletzt mangels seiner Umstrukturierung zu einem echten Parlament, von Konferenz zu Konferenz erkennbar Grenzen gesetzt sind. Eine Entschließung des Europäischen Parlaments, mit der das Europäische Parlament im Sinne eine weiteren demokratischen Ausbaus der Europäischen Union seine Umstrukturierung vorschlägt, wäre indes für die Mitgliedstaaten als vertragliche Verfassungsgeber der Europäischen Union eine Vorgabe, an der er kaum vorbeigehen könnte, zumal die europäische Öffentlichkeit sensibilisiert wäre. Dem Europäischen Parlament müsste daran gelegen sein, dass sich mit einer entsprechenden Änderung seiner Struktur die Legitimation seines Wirkens erheblich verstärkt.

die aus dem Ministerrat hervorgegangen gleichberechtigt neben dem Europäischen Parlament, wenn nicht sogar diesem gegenüber übergeordnet stehen würde, hätte in allen Funktionsbereichen der Europäischen Union ein Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrecht, wobei die Mitgliedstaaten gleiche bzw. je nach Funktionsbereichen abgestufte Stimmen hätten. Um „fundamentale Interessen“ der Mitgliedstaaten, insbesondere der kleinen und kleineren Mitgliedstaaten zu „schützen“, könnte bei sog. „vitalen Fragen“ die einstimmige Beschlussfassung vorgesehen werden bzw. weiterhin gelten. Voraussetzung für die Einstimmigkeit und für Sperrminoritäten wäre allerdings, dass im Falle blockierender Stimmen, die die Handlungsfähigkeit des mit dem Europäischen Parlament gleichberechtigt mitentscheidenden Rates und damit der Europäischen Union als solcher lähmen würden, das Veto eines Mitgliedstaats bzw. das bei der Beschlussfassung im Rat geltend gemachte Veto einer relevanten Minderheit von Mitgliedstaaten einem wirksamen öffentlichen Rechtfertigungszwang unterworfen wird. Diese letztere Voraussetzung wäre erfüllt, wenn sich die Mitgliedstaaten nicht mehr wie bislang in eigener Verantwortung nur gegenüber der nationalen öffentlichen Meinung, sondern in Zukunft auf europäischer Ebene gegenüber dem Europäischen Parlament und damit gegenüber der europäischen und der Öffentlichkeit der anderen Mitgliedstaaten und im Anschluss daran gegenüber dem Europäischen Gerichtshof zu rechtfertigen hätten.

Die Umstrukturierung des Europäischen Parlaments und in ihrem Gefolge des Rates als Staatenkammer bedeutet nicht notwendig, dass der derzeitige Ministerrat als Staatenkammer abgewertet wird. In den Vereinigten Staaten von Amerika hat der Senat im Verhältnis zur Nationalversammlung (Parlament) rechtlich größere Machtbefugnisse; er steht gleichermaßen wie der Präsident der Vereinigten Staaten nicht unterhalb des Nationalparlaments, sondern gleichberechtigt neben ihm, wenn nicht sogar über ihm. In der Europäischen Union wäre zwar mit dem beide Gesetzgebungsorgane notwendigerweise erfassenden Umstrukturierungsvorgang die Vorherrschaft der Mitgliedstaaten im Rat über die Europäische Union geschmälert. Die Vorherrschaft über die Europäische Union, auf die es den Mitgliedstaaten anzukommen scheint, bliebe aber zum einen im Europäischen Rat und nach wie vor zum anderen insofern im Prinzip erhalten, als bei Änderungen der

Verfassung der Europäischen Union das Europäische Parlament auf ein Anhörungsrecht beschränkt werden könnte und vor allem in allen Kompetenzbereichen, die nicht in die neue – partielle – bundesstaatliche Struktur eingebunden werden, sich an der derzeitigen Vorherrschaft der Mitgliedstaaten nichts ändern würde.

Die europäische Integration würde mit der anzustrebenden Umwandlung der Struktur des Europäischen Parlaments und des Rates als erstem Ausbauschnitt an Vertrauen und Zustimmung gewinnen. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament stünden europäische Parteien mit konkurrierenden Parteiprogrammen zur Entscheidung der Wähler an, die den bislang von Jahr zu Jahr nachlassenden Gang zu den Wahlen verändern würden. Mit der Umstrukturierung des Parlaments und des Rates als erster Ausbauschnitt wäre der Perspektive der Herausbildung eines Europäischen Bundesstaates, den zu gründen Europa nicht umhin kommt, der Schrecken genommen.

2. Integriertes europäisches Parteiensystem

Um die faktische Funktionsfähigkeit des neuen parlamentarischen Systems zu gewährleisten, müsste sich das europäische Parteiensystem, das derzeit einen Verbund nationaler Parteien darstellt, zu einem echten integrierten europäischen Parteiensystem umwandeln. Dieser Ausbauschnitt liegt in der Verantwortung der europäischen Parteien und kann vom Gesetzgeber und vom Verfassungsgeber der Europäischen Union allenfalls durch die verschiedensten Maßnahmen erleichtert, jedoch nicht selbst verwirklicht werden.

3. Europäische öffentliche Meinung, integriertes gesellschaftliches System der Abklärung und des Interessenausgleichs

Gleiches gilt von zwei weiteren Vorbedingungen für ein funktionierendes parlamentarisches Regierungssystem auf europäischer Ebene, wie es die Bundesstaatlichkeit der Europäischen Union darstellen würde, nämlich einem integrierten gesellschaftlichen System der Abklärung und des Ausgleichs weltanschaulicher, regionaler, sektoraler sowie mitgliedstaatlicher

Interessen und einer ebenso unerlässlichen europäischen öffentlichen Meinung. Auch diese beiden außerrechtlichen Vorbedingungen müssten sich durch das Wirken der politischen und gesellschaftlichen Kräfte eigenverantwortlich entwickeln, wobei auch in diesen beiden Bereichen „Hilfestellung“ durch den Gesetz- und Verfassungsgeber denkbar und möglich erscheint.

4. Europäische Bürgerschaft

Die Einführung einer europäischen Bürgerschaft neben der nationalen Staatsangehörigkeit wäre ein Ausbauschritt zur Bundesstaatlichkeit, der sich für den Verfassungsgeber der Europäischen Union unschwer verwirklichen ließe. Die oberste Loyalität der Bürger Europas, die unter der Bundesstaatlichkeit zwar nicht notwendig zu einer „europäischen Nation“, aber zu einer gemeinsamen Willens- und Schicksalsgemeinschaft zusammenwachsen würden, hätte nicht mehr wie bislang den Mitgliedstaaten, sondern der Europäischen Union zu gelten und würde sich in dieser Ausrichtung allmählich auch ausprägen.

5. Weitere Ausbauschritte: Umwandlung der Kommission zu einer Regierung / Schaffung eines Präsidenten oder Präsidiums / Einrichtung einer weiteren unionseigenen Gerichtsbarkeit und eines unionseigenen Verwaltungsunterbaus / Einführung einer unionseigenen Steuerhoheit

Im Zuge der Umstrukturierung der Europäischen Union in einen Bundesstaat würde die Kommission in einer europäischen Regierung aufgehen, deren Mitglieder mit einfacher Mehrheit vom Parlament und mit Zweidrittelmehrheit von der Staatenkammer zu bestellen wären. Das Misstrauensvotum sollte an die Wahl einer anderen Regierung oder des betreffenden Regierungsgliedes gebunden werden.

Die Europäische Union müsste wohl nach den Verfassungsprinzipien und der Tradition der Mitgliedstaaten neben der Regierung als „Staatsoberhaupt“ einen Präsidenten oder sogar ein mehrköpfiges Präsidium haben, das anfänglich mit jeweils Zweidrittelmehrheit vom Parlament und der

Staatenkammer und später direkt von der Europäischen Bürgerschaft zu wählen wäre. Der Präsident bzw. das Präsidium der Europäischen Union sollte als überparteiliches Repräsentationsorgan nur über Repräsentationsbefugnisse verfügen.

Auf längere Sicht müssten der Europäischen Union unterhalb des derzeitigen Europäischen Gerichtshofes und des erstinstanzlichen Gerichts unions-eigene dezentrale Gerichte und für bestimmte Aufgaben, die sich nicht über die 27 und mehr „Gliedstaaten“ durchführen lassen ein eigenen Verwaltungsunterbau zugestanden werden. Das derzeit geltende System der Durchführung des Unionsrechts über die Mitgliedstaaten und der wechselseitige Anerkennung der nationalen Staatshoheitsakte stößt angesichts vermutlich wohl auch unter einem bundesstaatlichen Dach nicht ausreichend homogenisierbarer gesellschaftlicher Verhältnisse in der Europäischen Union, angesichts der Sprachenvielfalt sowie insbesondere angesichts nicht homogenisierbarer Verwaltungs- und gerichtlicher Strukturen in den Mitglied- und späteren Gliedstaaten auf Grenzen seiner Akzeptanz und Leistungsfähigkeit.

Die Europäische Union hätte als – partieller – Bundesstaat eine eigene Steuerhoheit, wenn auch anfänglich wohl nur in Bereichen der indirekten Besteuerung.

6. Staatenbindung der Grundrechte

Die Europäische Union hätte als Bundesstaat Grundrechte zu gewährleisten, die über die bisherige Wirkung der Grundrechte der Europäischen Union hinaus auch die Mitgliedstaaten in den diesen vorbehaltenen Handlungsbereichen binden. Durch die absolute Bindung der Gliedstaaten der Europäischen Union an deren Grundrechte würde die Politik und die Rechtsprechung der Mitgliedstaaten in den ihnen vorbehaltenen Bereichen einem stärkeren Harmonisierungszwang ausgesetzt und einer gewissen föderativen Aufsicht unterworfen sein.

Ein Minderheitenstatut hätte beschränkt auf den Gebrauch der eigenen Sprache, die Errichtung eigener Schulen und die Wahrung kultureller Eigenheiten den Grundrechtskatalog zu ergänzen.

7. Zuständigkeitskatalog

Im Zuge der schrittweisen Umstrukturierung der Europäischen Union zu einem Bundesstaat sollten deren Aufgaben und Kompetenzen in der Verfassung in einem Zuständigkeitskatalog in einer Weise umschrieben werden, dass ihre Ausweitung im Wege „innerer Ermächtigungen“, d.h. ohne einvernehmliche Zustimmung aller Mitgliedstaaten ausgeschlossen bleibt.

IX. Abschließende Betrachtungen

Unabhängig von einer grundlegenden Strukturreform der Europäischen Union im Sinne der vorstehenden Reformskizze, aber im Vorgriff und in der Perspektive auf diese sollten vorab zur Stärkung der Akzeptanz des Integrationsprozesses in der Bevölkerung, die eine Vorbedingung für eine Umwandlung der Europäischen Union in einen Bundesstaat ist, alle fälligen, aber bislang ausgebliebenen Reformen der Europäischen Union nunmehr zügig in Angriff genommen werden. Diese hätten sich nunmehr an dem Ziel eines späteren – schrittweisen - Übergangs zu einem Bundesstaat zu orientieren. In diesem Sinne wären vor allem zwei überfällige Reformen beschleunigt abzuschließen, nämlich die Neuordnung des Ressourcentransfers und die Reform der Agrarmarktpolitik:

1. Neuordnung des Ressourcentransfers

Eine Staatengemeinschaft, als die sich die Europäische Union selbst nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa und dem Reformvertrag darstellt, kann anders als ein Bundesstaat mangels ausreichender Solidarität in der Bevölkerung, die noch nicht zu einer neuen Nation zusammengewachsen ist, nur in einem begrenztem Ausmaß einen Finanzausgleich unter seinen Mitgliedstaaten sowie einen Ressourcentransfer gewährleisten. Selbst wenn sich der Ressourcentransfer im Rahmen des Finanzausgleichs - was innerhalb der Europäischen Union nicht einmal der Fall ist - ausschließlich nach dem sog. Nettofondsprinzip ausschließlich von den wohlhabenderen Mitgliedstaaten auf die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten vollzieht, stößt er auf Grenzen seiner Akzeptanz durch die nationalen Regierungen und Parlamente sowie vor allem der Bevölkerung. Der Europäischen Union

ist weder nach dem Vertrag von Rom noch auf Grund der späteren Verträge von Luxemburg, Maastricht, Amsterdam und Nizza die Herstellung absolut einheitlicher oder auch nur gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Mitgliedstaaten und in allen Regionen als Ziel gesetzt. Die Wirtschaftspolitik, einschließlich der Regionalpolitik, liegt auch im Rahmen der 1993 errichteten Wirtschafts- und Währungsunion in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Die Kompetenzen der Europäischen Union im Rahmen der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beschränken sich auf eine anteilige Beteiligung an nationalen Maßnahmen der Förderung unterentwickelter Regionen (Regionalfonds), der Förderung der Entwicklung landwirtschaftlicher Strukturen (Agrarstrukturfonds und Fischereifazilität), der Förderung des Arbeitsmarktes (Sozialfonds) und des Ausbaus bestimmter Infrastrukturen (Kohäsionsfonds). Die Umstellung des derzeitigen Systems der Mitförderung der nationalen Maßnahmen - die infolge ihrer Ausgestaltung mehr oder weniger alle, vor allem auch die wohlhabenderen Mitgliedstaaten begünstigt - in der Weise, dass sich der Ressourcentransfer im Rahmen der Fondspolitik der Europäischen Union, die infolge institutioneller Begrenzung nicht ständig weiter finanziell aufgestockt werden kann, nach dem sog. Nettofondsprinzip ausschließlich von den wohlhabenderen Mitgliedstaaten auf die weniger wohlhabenderen Mitgliedstaaten vollziehen würde, war an sich ein Reformvorhaben, vor dem die Mitgliedstaaten auf der Konferenz von Nizza angesichts der historischen Aufgabe der Herstellung der Einheit Europas durch Eingliederung der wirtschaftlich entwicklungsbedürftigen Staaten Mittel-, Nordost- und Osteuropas im Interesse der dauerhaften Sicherung des Gemeinsamen Marktes, der Wirtschafts- und Währungsunion und wohl auch der Europäischen Union als solcher gestanden haben. Zu der notwendigen Reform ist es nicht gekommen. Auch der Vertrag über eine Verfassung für Europa und der in Lissabon Ende 2007 beschlossenen Reformvertrag sehen die unerlässliche Umstellung der Fondspolitik und des Ressourcentransfers nicht vor, weder in der Weise, dass sie der Europäischen Union neue Kompetenzen zuweisen, noch in der Form, dass den Verträgen politische Beschlüsse und Absichtserklärungen der Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit einer Reform der Strukturpolitik beigelegt sind.

2. Reform der Agrarpolitik

Um die erweiterte Europäischen Union als friedens- und wohlstandsschaffende Ordnung dauerhaft zu erhalten, hätte auch die Gemeinsame Agrarmarktpolitik auf der Konferenz von Nizza einer Reform unterzogen werden müssen. Die Stützung der Einkommen der Landwirtschaft durch die Agrarmarktpolitik setzt nach wie vor, obgleich sie inzwischen in den letzten Jahren in Ansätzen davon entkoppelt worden ist, an der Produktion an, und dies ungeachtet der Gegebenheiten der unterschiedlich großen landwirtschaftlichen Betriebe. Die Folge ist, dass die Einkommen der Landwirtschaft nicht nach „sozialen“ Gesichtspunkten und Bedürfnissen subventioniert werden. Die Struktur der Einkommen, die durch die Agrarmarktpolitik entstehen, weist sozialpolitisch nicht nachvollziehbare Verzerrungen sowohl innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten als auch zwischen den Mitgliedstaaten auf. Landwirtschaftliche Betriebe, die auch unter freien Marktbedingungen auskömmliche Einkommen erzielen würden, werden von der Agrarmarktpolitik zum Teil in erheblichem Ausmaß begünstigt. Gleichermäßen werden Mitgliedstaaten, die angesichts ihres wirtschaftlichen Wohlstands ihre Landwirtschaft durchaus auch ohne Rückgriff auf die Ressourcen des europäischen Haushalts ausschließlich über eigene Unterstützungsmaßnahmen unterhalten könnten, beträchtlich begünstigt. An sich ist nach der Verfassung der Europäischen Union die Einkommens- und Sozialpolitik - auch im Rahmen der in Maastricht gegründeten Wirtschafts- und Währungsunion - kein Verantwortungsbereich der Europäischen Union, sondern ein Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Dem Verfassungssystem der Europäische Union als Wirtschafts- und Währungsunion würde eine Reform der Agrarpolitik entsprechen, welche die derzeitigen Agrarmarktorganisationen schrittweise aufhebt, die Landwirtschaft in die Marktwirtschaft überführt und die Einkommensstützung der Landwirtschaft den nationalen Haushalten überlässt, letzteres unter Mitfinanzierung durch die Europäische Union nach dem Vorbild der reformierten Strukturpolitik nach Maßgabe der wirtschaftlichen Kraft der Mitgliedstaaten. Eine solche Reform würde die ständig beklagte „Agrarlastigkeit“ des Haushalts der Europäischen Union unter Freisetzung finanzieller Ressourcen für zukunftssträchtige Aufgaben der Europäischen Union auf längere

Optionen für die Europäische Integration

Sicht wesentlich mindern und außerdem die neuen Mitgliedstaaten vorrangig begünstigen. Sie würde auch in den neuen Mitgliedstaaten nicht überalterte leistungsschwache Agrarstrukturen konservieren, sondern den notwendigen Strukturwandel der Landwirtschaft beschleunigen. Die derzeitige Verteilung der Zuwendungen von Mitteln aus dem Haushalt der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik ist bereits seit langer Zeit, verstärkt seit der Erweiterung der Europäischen Union um die Staaten Mittel-, Nordost- und Osteuropas, politisch nicht mehr zu rechtfertigen. Ihre notwendige Reform steht als eine der dringlichsten Aufgaben auf der Agenda der Europäischen Union an.

ZEI DISCUSSION PAPER: Bisher erschienen / Already published:

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

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

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

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

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

- C 129 (2004) Fritz Hellwig
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 130 (2004) Thorsten Faas / Tapio Raunio / Matti Wiberg
The Difference Between Real And Potential Power: Voting Power, Attendance and Cohesion
- C 131 (2004) Andreas Jacobs (ed.)
Euro-Mediterranean cooperation: enlarging and widening the perspective
- C 132 (2004) Ludger Kühnhardt / Gabor Erdödy / Christoph Böhr
L'Europa centrale fra le culture politiche nazionali tradizionali ed una nuova identità europea
- C 133 (2004) Hubert Iral
Wartesaal oder Intensivstation? Zur Lage der EU nach der gescheiterten Regierungskonferenz
- C 134 (2004) Nicole Groß
Netzwerkbildung in der EU als regionale Standortpolitik? Nordrhein-Westfalen und die transnationalen Beziehungen zu Regionen im Benelux-Raum sowie in Mittel- und Osteuropa
- C 135 (2004) Karl-Heinz Narjes
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 136 (2004) Ludger Kühnhardt
The Global Proliferation of Regional Integration. European Experience and World-wide Trends
- C 137 (2004) Andreas Marchetti (ed.)
The CSCE as a Model to Transform Western Relations with the Greater Middle East
- C 138 (2004) Lothar Rühl
Conditions for a European intervention strategy in application of the ESDP and US/Nato crisis management
- C 139 (2004) Hubert Iral
Im Spannungsfeld zwischen Normalzustand und Legitimationsfragen. Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung und des Verfassungsgebungsprozesses
- C 140 (2004) Franz-Josef Meiers
Transatlantic Relations after the U.S. Elections. From Rift to Harmony?
- C 141 (2004) Ludger Kühnhardt
From National Identity to European Constitutionalism. European Integration: The first fifty years
- C 142 (2005) Ashkaan Rahimi
The Evolution of EU Asylum Policy
- C 143 (2005) Samuel Wells / Ludger Kühnhardt (eds.)
The Crisis in Transatlantic Relations
- C 144 (2005) Hansjörg Eiff
Zum Problem des Kosovo-Status
- C 145 (2005) Miguel E. Cárdenas / Christian Arnold
La experiencia de la Unión Europea y sus anécdotas para la «Comunidad Andina de Naciones» (CAN)
- C 146 (2005) Franjo Štiblar
Preservation of National Identity and Interests in the Enlarged EU
- C 147 (2005) Erol Esen
Grundzüge der Kommunalverwaltung und die europäische Integration der Türkei. Strukturen, Aufgaben und Standpunkte
- C 148 (2005) Jürgen Elvert
Zur gegenwärtigen Verfassung der Europäischen Union. Einige Überlegungen aus geschichtswissenschaftlicher Sicht
- C 149 (2005) Matti Wiberg
New Winners and Old Losers. A Priori Voting Power in the EU25

- C 150 (2005) Siebo M. H. Janssen
Belgien – Modell für eine föderal verfasste EU? Die Föderalisierung Belgiens im Kontext der Europäischen Integration
- C 151 (2005) Geert-Hinrich Ahrens
Die Präsidentschaftswahlen in der Ukraine. Die schwierige Mission der OSZE/ODIHR-Wahlbeobachter (August 2004 bis Januar 2005)
- C 152 (2005) Ludger Kühnhardt
Northeast Asia: Obstacles to Regional Integration. The Interests of the European Union
- C 153 (2005) Martin Zimmek
Integrationsprozesse in Lateinamerika. Aktuelle Herausforderungen in Mittelamerika und der Andenregion
- C 154 (2005) Andreas Marchetti (ed.)
Ten Years Euro-Mediterranean Partnership. Defining European Interests for the Next Decade
- C 155 (2006) Valeria Marziali
Lobbying in Brussels. Interest Representation and Need for Information
- C 156 (2006) Nina Eschke / Thomas Malick (eds.)
The European Constitution and its Ratification Crisis. Constitutional Debates in the EU Member States
- C 157 (2006) Ludger Kühnhardt
European Integration: Challenge and Response. Crises as Engines of Progress in European Integration History
- C 158 (2006) Andreas Marchetti
The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's Periphery
- C 159 (2006) Thomas Demmelhuber
The Euro-Mediterranean Space as an Imagined (Geo-)political, Economic and Cultural Entity
- C 160 (2006) Emil Mintchev / Janusz Musial
Stabilität durch Bildung. Die Fortbildungsprojekte des "Zentrum für Europäische Integrationsforschung" (ZEI) in Südosteuropa (1999 – 2006)
- C 161 (2006) Jürgen Mittag
Escaping the Legitimacy-Accountability-Trap? Perspectives of Parliamentary Participation in European Security and Defence Policy
- C 162 (2006) Cordula Janowski
Globalization, Regional Integration and the EU. Pleadings for a Broader Perspective
- C 163 (2006) Swetlana W. Pogorelskaja
Die Bedeutung der deutschen parteinahen Stiftungen für die EU-Politik gegenüber den MOE- und GUS-Staaten
- C 164 (2006) Wolfram Hilz
Deutschlands EU-Präsidentschaft 2007. Integrationspolitische Akzente in schwierigen Zeiten
- C 165 (2006) Franz-Josef Meiers
Zwischen Partnerschaft und Widerspruch. Die deutsch-amerikanischen Beziehungen seit dem 11. September 2001
- C 166 (2006) Christiana Tings
The new German European Policy. Challenges to Decentralised EU Policy Coordination
- C 167 (2007) Ludger Kühnhardt
Europa neu begründen
- C 168 (2007) Marvin Andrew Cuschieri
Europe's Migration Policy Towards the Mediterranean. The Need of Reconstruction of Policy-Making
- C 169 (2007) Ariane Köslér
The Southern African Development Community and its Relations to the European Union. Deepening Integration in Southern Africa?
- C 170 (2007) Thomas Demmelhuber
The European Neighbourhood Policy (ENP) and its Implementation in the Southern Mediterranean. The Case of Egypt

- C 171 (2007) Matthieu Bertrand / Đorđe Popović / Denis Prešova (eds.)
Reconstructing Europe. Two Alternative Proposals for a European Constitution
- C 172 (2007) Frauke Muth
When Sleeping Dogs Wake Up. Norway and Justice and Home Affairs in the European Union
- C 173 (2007) Carsten Schymik
Norwegens Sonderweg nach Europa. Warum Norwegen nicht Mitglied der Europäischen Union ist
- C 174 (2007) Mladen Dragasevic
The Newest Old State in Europe. Montenegro Regaining Independence
- C 175 (2007) Andreas Marchetti / Martin Zimmek (Hrsg.)
Annäherungen an Europa. Beiträge zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007
- C 176 (2007) Ariane Kössler / Martin Zimmek (eds.)
Global Voices on Regional Integration
- C 177 (2007) Dominic Heinz
A Review of EU-Russian Relations. Added Value or Structurally Deficient?
- C 178 (2007) Peter Hughes
NATO and the EU: Managing the *Frozen Conflict*. Test Case Afghanistan
- C 179 (2008) Martin Seidel
Optionen für die Europäische Integration

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

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

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

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