

Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten?

Die schwierigen Beratungen zu dem auf dem EU-Gipfel des Europäischen Rates im Juni beschlossenen Reformvertrag haben einmal mehr die Frage nach einer Europäischen Union der verschiedenen Geschwindigkeiten aufgeworfen. Entwickelt sich die EU bereits in diese Richtung und was wären die Vor- und Nachteile? Ist die Währungsunion dafür ein Modell? Bietet der EU-Reformvertrag unterschiedliche Integrationsoptionen?

Wolf Schäfer

Differenzierte Integration

Der EU-Verfassungsvertrag ist offiziell vom Tisch, nun geht es um den „Reform-Vertrag“. Eine neue Nüchternheit scheint das Handlungsterrain der politischen Akteure des europäischen Integrationsprojekts zu dominieren: Die strategischen Spiele einzelner Mitglieder haben auf dem Juni-Gipfel in Brüssel bewirkt, daß Spektakuläres, was im Verfassungsvertrag symbolhaft auf irgendeine Staatlichkeit der EU abzielen könnte – z.B. eine Europa-Hymne, Europa-Fahne, EU-Außenminister, EU-„Gesetze“ statt Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse –, im Reform-Vertrag keinen Niederschlag finden wird. Man könnte dies als eine neue Klarheit der Nichtstaatlichkeit in der Finalität des EU-Projekts interpretieren. Aber andererseits ist der Reform-Vertrag gar nicht als neuer Wurf konzipiert, der sich inhaltlich wesentlich vom gescheiterten Verfassungsvertragsentwurf unterscheidet. Der Eindruck trägt nicht, daß der Reform-Vertrag Geist und Inhalt des alten Verfassungsvertrags zwar weiterträgt, aber nicht mehr mit der Staatlichkeits-Symbolik äußerlich verbunden wird und vor allem nicht erneut mit ablehnenden Voten nationaler Referenden kollidieren soll.

Strategische Spiele

National-strategische Spielzüge hat es seit der Frühphase der Gemeinschaft immer wieder gegeben bis hin zu mächtigen – konstitutionell gar nicht abgesicherten – Secessionsdrohungen vor allem Frankreichs und Großbritanniens, die das Regelwerk der Gemeinschaft sowie das Verhalten der Gemeinschaftsmitglieder mitbestimmen.¹ Spanien als Führungsland der Südländer pflegte die Kunst der Non-entry-Drohungen, z.B. bei seinem EG- und EWU-Beitritt. Zugleich hat sich eine Kultur des Opting-out entwickelt, wie sie neben Großbritannien – in bezug auf Schengen, den Euro und die neue „Grundrechte-Charta“ – auch Dänemark und Schweden – hinsichtlich der Einheitswährung – erfolgreich praktizieren. Von den Neumitgliedern dokumentieren vor allem Polen und Tschechien, daß sich die Intensität spielstrategischen Veto-Verhaltens mit Opting-out-Charakter in der EU immer mehr erhöht. Das alles ist

¹ Vgl. Wolf Schäfer: Politische und wirtschaftliche Machtverhältnisse in der EU, in: Thomas Apolte, Rolf Caspers, Paul J. J. Welfens (Hrsg.): Ordnungsökonomische Grundlagen nationaler und internationaler Wirtschaftspolitik, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 74, Stuttgart 2004, S. 215-225.

die wohl zwingende Folge zunehmender Heterogenitäten zwischen den EU-Mitgliedern, die sich wiederum aus den Erweiterungsszenarien speisen, wie sie die EU vom Club der sechs zum Club der nunmehr 27 Mitglieder gekennzeichnet haben.

Zunehmende Heterogenitäten

Grundsätzlich erzeugt jede Club-Erweiterung zunehmende Club-Heterogenitäten. Diese Heterogenitäten beziehen sich auf die Verschiedenheit der formellen und informellen Institutionen der Staaten als Club-Mitglieder, also vor allem der Bürgerpräferenzen, aber auch der Sprachen und Kulturen, der Sitten und Gebräuche, der Politik- und Rechtssysteme, der nationalen Historien, aber auch der Lebensstandards und Einkommen, der Umweltbedingungen und Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten der EU. Diese Heterogenitäten sind zunächst einmal ein Reichtum Europas, denn sie bieten Vielfalt und damit Wahlmöglichkeiten und zudem vielfältige Chancen für mehr Wettbewerb und effiziente Arbeitsteilung. Aber sie erzeugen auch Kosten in bezug auf die Produktion zentral angebotener Gemeinschaftsgüter. Solche Kosten

bestehen in der Nichtbefriedigung der vielfältig differenzierten Bürgerpräferenzen durch vereinheitlichte Gemeinschaftsgüter, und sie bestehen zudem in der heterogenitätsbedingt aufwendigen Organisation der Konsensfindung über das zentralisierte Angebot dieser Güter in den Abstimmungsmechanismen der Gemeinschaftsinstitutionen.²

Auf jeden Fall ist Heterogenität das zentrale Charakteristikum der EU – und sie nimmt zu, weil zukünftige Erweiterungen noch bevorstehen. Die damit verbundenen Implikationen in bezug auf die Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses mahnen Politikvarianten an, die bisher vielfältig in der Wissenschaft, aber zu wenig in den Intentionen der EU-Politiker akzeptiert sind. Auf den Punkt gebracht muß die Erkenntnis reifen: Erweiterung und Vertiefung der EU kann man nicht gleichzeitig haben, weil sie grundsätzlich in einem substitutionalen Verhältnis zueinander stehen.³

Denn wenn die Heterogenitätskosten bei jeder Erweiterung steigen, sollten nicht gleichzeitig mehr zentralisierte Entscheidungen in der EU durchgeführt werden, die auf diese Heterogenitäten nicht nur keine Rücksicht nehmen, sondern – schlimmer noch – sie administrativ wegzuharmonisieren versuchen. Zentralisierung und Harmonisierung vertragen sich nicht mit Heterogenisierung. Und das bedeutet: Entweder Erweiterung der EU – dann aber keine Vertiefung, oder Vertiefung der EU – dann aber keine Erweiterung. Völlig verfehlt wäre also eine Strategie, die eine

² Vgl. auch James M. Buchanan, Gordon Tullock: *The Calculus of Consent*, Ann Arbor 1962.

³ Vgl. hierzu insbesondere Alberto Alesina, Francesco Giavazzi: *The Future of Europe: Reform or Decline*, Cambridge, Mass., London 2006; Wolf Schäfer: *The Trade-off between Enlarging and Deepening*, in: *INTER-ECONOMICS*, Vol. 42 (2007), S. 4-10.

weitere Vertiefung der EU sogar zur Voraussetzung für zukünftige EU-Erweiterungen machen will, wie dies manche öffentlichen Verlautbarungen in der EU-politischen Arena derzeit vorschlagen.

In diesem Argumentationsrahmen zeigen die skizzierten Veto-Verhaltensstrategien der EU-Mit-

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Wolf Schäfer, 66, ist Direktor des Instituts für Integrationsforschung des Europa-Kollegs Hamburg und emeritierter Lehrstuhlinhaber für Theoretische Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. Von 2001 bis 2005 war er Vorsitzender des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik.

Dr. Andreas Maurer, 42, ist Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration an der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, und Lehrbeauftragter im Postgraduiertenstudiengang „Europawissenschaften“ der drei Berliner Universitäten.

Prof. Dr. Bernhard Herz, 51, ist Inhaber des Lehrstuhls für Geld und Internationale Wirtschaft (VWL I) an der Universität Bayreuth; Alexandra Hild, 24, Dipl.-Volkswirtin, ist dort wissenschaftliche Mitarbeiterin.

Prof. Dr. Dr. Christian Kirchner, 63, ist Inhaber des Lehrstuhls für deutsches, europäisches und internationales Zivil- und Wirtschaftsrecht und Institutionenökonomik an der Humboldt-Universität zu Berlin.

gliedstaaten mit zunehmendem Opting-out-Charakter, daß bereits für die gegenwärtige Größe der EU deren Zentralisierungs-, also Vertiefungsgrad zu hoch ist. Diesen gilt es deshalb zu verringern. Dezentralisierung, also die Gegenrichtung von Vertiefung, muß mithin auf der Agenda für eine zukunftsfähige EU-Integrationspolitik der EU stehen. Die EU-Politiker müssen zudem lernen, abweichende nationale Voten in bezug auf zentral geplante Integrationspolitiken nicht als den Integrationsprozeß hindernden Störfaktor, als beklagenswerte „Sonderrolle einzelner Unwilliger“ zu betrachten, sondern als Indikatoren für zunehmende Club-Heterogenitäten, also für mehr Vielfalt und Wahlmöglichkeiten in der EU, zu akzeptieren. Den Rahmen für eine solche Akzeptanz liefert die Theorie und Politik der differenzierten Integration.

Konzepte differenzierter Integration

Differenzierte – flexible, abgestufte – Integration bedeutet, daß einzelne Mitglieder eines Integrationsraumes unterschiedliche Rechte und Pflichten hinsichtlich bestimmter Bereiche der Gemeinschaftspolitiken haben können, was impliziert, daß den Mitgliedern temporäre oder auch permanente Unterschiede im Grad der Integration gestattet werden.⁴ Differenzierte Integration wird mit verschiedenen Integrationsmodellen in Verbindung gebracht, wobei die inhaltliche Trennschärfe in ihrer Abgrenzung nicht immer genügend groß ist. Aber ausreichende Klarheit kann erzeugt werden, wenn man sich auf die drei für die EU wohl wichtigsten Konzepte diffe-

⁴ Dazu sehr klar und ausführlich auch Michael Wohlgemuth, Clara Brandi: *Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union. A Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective*, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, 06/7, Freiburg 2007.

renzierter Integration konzentriert⁵: „Europa der mehreren Geschwindigkeiten“, „Europa der konzentrischen Kreise“, „Europa à la carte“. Worin liegen die wesentlichen Unterschiede?

„Europa der mehreren Geschwindigkeiten“

Im „Europa der mehreren Geschwindigkeiten“, das anlässlich der ersten EG-Erweiterungsrunde bereits 1974 von Willy Brandt sowie im Tindemans Report 1975 konzeptionell vorgetragen wurde, wird zunächst vorausgesetzt, daß alle Integrationsmitglieder dieselben Integrationsziele verfolgen. Unterschiede bestehen allein in der Zeitspanne, die einzelnen Mitgliedern zugestanden wird, diese Ziele zu erreichen. Typisch für dieses Konzept ist z.B. das Einräumen von Übergangsperioden für EU-Neumitglieder bis zur endgültigen Übernahme bestimmter Teile des *Acquis communautaire*.

Typisch für dieses Konzept ist auch, wenn – wie im Verfassungsvertrag und im Reform-Vertrag vorgesehen – Gruppen von Mitgliedern eine zeitliche Vorreiterrolle eingeräumt wird, um den Integrationsprozeß „voranzutreiben“, dem die anderen Hinterherhinkenden folgen sollen. Auch die für den Eintritt in die Währungsunion relevanten Regelungen hinsichtlich der Erfüllung der Konvergenzkriterien entsprechen dem Geist des Integrationskonzepts der verschiedenen Geschwindigkeiten.

Entscheidend für dieses Konzept ist also, daß den Mitgliedern kein Recht auf grundsätzlich abweichende Integrationsziele zugestanden wird, sondern nur auf die zeit-

liche Streckung der Realisierung vorgegebener Gemeinschaftsziele. Ausnahmeregelungen sind mit hin nur temporär, dauerhafte Präferenzheterogenitäten einzelner Mitgliedstaaten werden negiert. Deshalb ist dieses Konzept in einer Clubwelt nicht nur temporärer, sondern auch dauerhafter Heterogenitäten, wie sie in der EU vielfältig bestehen, von nur begrenztem politischen Gestaltungswert.⁶

„Europa der konzentrischen Kreise“

Ein „Europa der konzentrischen Kreise“ ist eng verwandt mit dem der verschiedenen Geschwindigkeiten. Im Zentrum steht hier die Idee eines „Kerneuropas“, das von Mitgliedern gebildet wird, die hinsichtlich verschiedener Gemeinschaftspolitiken bereits einen engeren Integrationsgrad realisiert haben. Um diesen Kern herum existieren Ringe abnehmenden Integrationsgrades. Diese Ringe sind nicht notwendigerweise nur geographisch angeordnet, sondern auch funktional definiert. Der Unterschied zum Modell unterschiedlicher Geschwindigkeiten liegt in der Duldung nicht nur temporärer, sondern auch permanenter Integrationsdifferenzen zwischen den Mitgliedern der verschiedenen Ringe. Weniger integrationswillige oder -fähige Staaten werden nicht auf das Erreichen „höherer“ Integrationsgrade verpflichtet.

Dieses Kerneuropa-Konzept hat in der EU-politischen Diskussion durchaus Resonanz ausgelöst: So hat der damalige französische Premierminister Balladur 1994 einen solchen Vorschlag unterbreitet, das sogenannte „Schäuble-Lamers-Papier“ von 1994 und 1999 enthielt ähnliche Gedanken, und nicht zuletzt haben Chirac und Schröder

2003 öffentlich auf dieses Konzept rekurriert.

Aber auch dieser Ansatz hat seine Defizite für eine zukunftsfähige Gestaltung der EU-Integrationspolitik, wenn er die Ringe allein geographisch abgrenzt, obgleich einzelne Mitglieder funktional in unterschiedlicher Intensität an den Gemeinschaftspolitiken teilhaben. Zudem setzt auch dieses Konzept in gleicher Weise wie das der unterschiedlichen Geschwindigkeiten voraus, daß Integration einer quasi objektiven Sequenz von Entwicklungsstufen unterliegt, die von der Politik vorgegeben und von allen Mitgliedern ex ante anerkannt wird.⁷ Integration wird als Top-down-Ansatz institutionell-administrativ geplant und nicht primär als funktional-endogen sich entwickelnder Bottom-up-Prozeß aufgefasst.

„Europa à la carte“

Ein „Europa à la carte“ – selektive Integration – bedeutet, daß die Mitgliedstaaten frei wählen können, an welchen Gemeinschaftsaktivitäten sie sich beteiligen wollen, wobei ein Minimum an für den Integrationsraum konstitutiven Gemeinschaftsregelungen für alle verbindlich ist. So kann z.B. kein Land Mitglied der EU sein, das die Zollfreiheit innerhalb des Binnenmarktes nicht akzeptiert.

Das Konzept beinhaltet, daß jedes Mitgliedsland das Recht zum Opting-out und Opting-in hinsichtlich verschiedener Gemeinschaftspolitiken hat, das letztlich auch das Sezessionsrecht – Austritt aus der EU⁸ – mit einschließt. Gegenüber dem Konzept konzentrischer Kreise unterscheidet sich Europa à la carte dadurch, daß der Fokus der Mitgliedschaft sich nicht auf

⁵ Vgl. auch Wolf Schäfer: *Overlapping Integration Areas*, in: Franz Peter Lang, Renate Ohr (Hrsg.): *International Economic Integration*, Heidelberg 1995, S. 49-64; Alexander C. Stubb: *A Categorization of Differentiated Integration*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34 (1996), S. 283-295.

⁶ Vgl. ausführlicher auch Alex Warleigh: *Flexible Integration: Which Model for the European Union?*, London, Sheffield 2002, S. 83 ff.

⁷ Hierauf weisen auch Michael Wohlge-muth, Clara Brandi, a.a.O., treffend hin.

⁸ Vgl. hierzu Art. I-60 des Verfassungsvor- tragsentwurfs.

die Länder als Einheit bezieht, sondern auf deren Einzelfunktionen in den Gemeinschaftsaktivitäten. In diesen Einzelfunktionen unterliegt die Kooperation der Mitglieder eigenen Wahlentscheidungen.

Die EU als Club voller Clubs

Damit entspricht dieses Konzept dem auf dem Clubgedanken basierenden Integrationsansatz der überlappenden Clubs, die sich funktional abgrenzen und in denen die Mitgliedstaaten durch entsprechende funktionale Partizipation Mitglied sind: Mitgliedschaft im EU-Club impliziert dann nicht automatisch zugleich die Mitgliedschaft in allen Subclubs wie z.B. im Euro-Club oder im Club der Agrar-Protektionisten.

Dieses selektive Integrationsmodell, das bereits 1979 von Lord Dahrendorf propagiert wurde, entspricht im Kern nicht dem Geist des *Acquis communautaire*, aber es besitzt in der EU bereits vielfältige Alltäglichkeit, wenn man die unterschiedlichen funktionalen Mitgliedschaften einzelner EU-Mitglieder betrachtet: So ist Großbritannien Mitglied der EU, aber nicht der Währungsunion sowie des Schengenabkommens, und es akzeptiert auch nicht die Vereinbarungen der sogenannten Grundrechte-Charta. Bei vielen anderen EU-Mitgliedern ist es vielfältig ähnlich: Als EU-Clubmitglieder sind sie nicht zugleich funktionale Mitglieder in allen Subclubs der Gemeinschaft. Das entspricht den EU-weiten Präferenzheterogenitäten, die zwischen den Mitgliedern bestehen. Dem populären Einwand gegenüber einem „Europa à la carte“, die europäische Integration dürfe doch nicht das „Rosinenpicken“ einzelner Länder zulassen, hat Lord Dahrendorf sinngemäß die entwaffnende Frage entgegenge-

setzt: Warum muß Europa eigentlich wehtun, um gut zu sein?⁹

Die skizzierten differenzierten Integrationskonzepte können wir also in unterschiedlichen Varianten und Intensitäten als zunehmend bereits praktizierte Integrationspolitiken der Mitgliedstaaten der EU identifizieren. Sie kennzeichnen die EU immer mehr als Club voller überlappender Subclubs. Diese Charakterisierung der EU wird zukünftig an Schärfe gewinnen, weil viele Mitgliedstaaten ihre Heterogenitätskosten der zunehmenden Zentralisierung und Harmonisierung in der EU immer stärker durch – die eingangs aufgezeigten – Veto-Strategien abzusenken trachten. Da nicht gewollt sein kann, daß – wie in der Vergangenheit – den nationalen Veto-Strategien durch immer mehr redistributive Kompensationszahlungen über die EU-Fonds begegnet wird, bedarf es einer neuen integrationspolitischen Ausrichtung der EU, die den aufgezeigten Trade-off zwischen Heterogenität und Vertiefung der EU ernst nimmt und den sich entwickelnden Charakter der EU als Club voller heterogener Clubs nicht nur akzeptiert, sondern auch fördert. Welche institutionellen Veränderungen sollte die Integrationsstrategie der Gemeinschaft mithin einleiten?

Zukunftsfähige Integrationsstrategie

Erstens muß der Trend zur Zentralisierung und Harmonisierung von Politikbereichen gestoppt werden, die in die nationale Verantwortung gehören, wenn ihre Zentralisierung Heterogenitätskosten erzeugen, die höher sind als die mit ihrer Vergemeinschaftung verbundenen Skalenerträge. Notwendig ist es allerdings, noch weiter zu gehen: Da – wie skizziert – der gegenwärtige „Vertiefungsgrad“ der EU heterogenitätsbedingt schon

zu hoch ist, muß die Regelungsinintensität der EU generell abgesenkt, der *Acquis* also reduziert werden. Im Sinne des Clubs-im-Club-Konzepts sollte das am besten bis zu einem „Kern-*Acquis*“ geschehen, der für die EU als von konstitutiver Bedeutung angesehen wird und deshalb für alle Mitglieder verbindlich ist. Die vom Verfassungskonvent abgelehnte Idee der Schaffung eines Kompetenzkatalogs, in dem die Kompetenzen der EU in Abgrenzung zu den Mitgliedsländern festgelegt werden, kann hier eine fruchtbare Rolle spielen. Über diesen „Kern-*Acquis*“ hinaus sind die Mitglieder dann frei, mit allen anderen in unterschiedlichen funktionalen Clubs zu kooperieren.¹⁰ Die „Abschmelzung“ des *Acquis* könnte in demselben Bewusstsein erfolgen, das bei der Festlegung des Ziels, die EU-Bürokratie um 25% abzubauen, jüngst Pate gestanden hat.

Zweitens muß sich ein solcher Ansatz durch die strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ergänzen, das seit dem Vertrag von Maastricht zwar als tragendes Handlungsprinzip der Gemeinschaft kodifiziert worden ist, aber in der EU bisher noch keineswegs hinreichend implementiert wird. Hier existiert enormer institutioneller Handlungsbedarf.

Drittens muß erkannt werden, daß die zunehmende Abkehr von Einstimmigkeits- zu Mehrheitsvoten in den Gemeinschaftsorganen sowie die Absenkung der Anforderungen an qualifizierte Mehrheiten kein Schritt in Richtung auf weniger Zentralisierung und „Kern-*Acquis*“ ist, sondern – weil Zentralisierung sich nunmehr leichter durchsetzen läßt – in die genaue Gegenrichtung weist. Und die erscheint für die Gemeinschaft aus allen genannten Gründen als dauerhaft nicht zukunftsfähig.

⁹ Vgl. Ralf Dahrendorf: A Third Europe, 3rd Jean Monnet Lecture, Florenz 1979.

¹⁰ Vgl. in diesem Sinne auch Michael Wohlgemuth, Clara Brandi, a.a.O., S. 16 f.

Andreas Maurer

Chancen und Grenzen eines Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten

Die „neue Unübersichtlichkeit“ der Europäischen Union seit ihrer Erweiterung auf 27 Staaten verstärkt zwei sich schon länger abzeichnende Tendenzen:

- Erstens verfolgen in immer mehr Politikfeldern und Regionen Staaten in Gruppenzusammenhängen – teils jenseits des EU-Vertrags- und Institutionengefüges – ihre politischen Prioritäten. Im Inneren der EU sind auf diese Weise neue Einflusskonstellationen entstanden. Für die Außenvertretung der Union bedeutet die Gruppenbildung die Möglichkeit zum raschen und konsensbasierten Handeln einer „führenden“ Avantgarde (Beispiel Iran). Gleichzeitig aber fordert diese Dynamik die bestehenden, vor allem aber die im Reformvertrag normierten Strukturen einer kohärenteren EU-Außenvertretung heraus, da sie die Einheitlichkeit und Durchsetzungskraft der Union verwässern können. Die Chancen und Risiken mitgliedstaatlicher Clusterbildung sind daher unter der Maßgabe der Prinzipien der Gemeinschaftstreue und der integrationspolitischen Homogenität zu prüfen.
- Zweitens manifestieren sich im Mandat zur Einberufung der Regierungskonferenz 2007¹ erneut politikbereichsspezifische Ausnahmeregelungen für einige Staaten (Großbritannien im Bereich der polizeilichen und strafrecht-

lichen Zusammenarbeit² sowie – im Verbund mit Polen³ – im Hinblick auf Geltungsbereich und Durchsetzungsmodus der Grundrechtecharta⁴) sowie – teilweise als Reaktion hierauf – neue Regeln zum Eintritt in Formen der verstärkten Zusammenarbeit unter dem Dach der EU.⁵ Sowohl diese neuen „Opting-outs“ als auch die damit einhergehenden Kooperationsformen einer Gruppe von Staaten werfen die Frage nach dem inneren Zusammenhalt der Union erneut auf. Projiziert man von diesen Zersplitterungstendenzen auf den Prozess der Erweiterungsverhandlungen der Union mit der Türkei und die nicht unwahrscheinlichen Beitrittsbegehren weiterer Staaten, dann stellt sich diese Frage noch sehr viel drastischer: Sollen künftig alle, die es wollen, in die EU aufgenommen werden und dabei aber eine Vielzahl von unbefristeten Ausnahmeregelungen zum Unionsacquis geltend machen dürfen? Oder ist es nicht an der Zeit, im Rahmen einer differenzierten Mitgliedschaftspolitik Module höherer und niedrigerer Integrationsfähigkeit und -willigkeit zu konzipieren, aus denen sich dann ein Minimalsockel für die Qualifizierung der Mitglied-

schaft, aber auch unterscheidbare Mitgliedsrechte und -pflichten, in letzter Konsequenz daher gestaffelte EU-Mitgliedschaften abschichten lassen? Eine solche Debatte muss nicht nur von allem Wahlkampfgetöse isoliert und nüchtern geführt, die erwogenen Lösungen müssen auch auf ihre politische Kompatibilität für andere Staaten an den Grenzen der heutigen EU hin geprüft werden.⁶

Ausgangspunkt dieser Überlegungen sollte der Maastrichter Vertrag sein. Denn bereits die Ratifikationsprobleme hierzu führten 1992/1993 zu erheblichen Umwälzungen in der konstitutionellen Architektur des politisch-institutionellen Systems der EU. Aus heutiger Sicht stellt Maastricht den Startpunkt einer impliziten EU-Mitgliedschaftspolitik dar, in der nicht länger alle Staaten zum jeweils gleichen Zeitpunkt an der Gesamtheit der durch die Verträge normierten, funktionalen Reichweite der Integration teilnehmen wollen, sollen oder müssen. Seit Maastricht haben – im Zuge bzw. im Lichte der jeweils anstehenden Ratifikationsprozedere – die Ausnahmeregelungen und Opting-outs beständig zugenommen. Großbritannien, Dänemark, Irland, Schweden und einige der zwölf neuen Mitgliedstaaten sind letztlich zwar Vollmitglieder der Rechtsgemeinschaft EU, ihre faktische Mitgliedschaft zeichnet sich allerdings dadurch aus, dass

¹ Vgl. Rat der EU: Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Brüssel, 21./22. Juni 2007, 11177/07, Brüssel, den 23. Juni 2007: Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

² Vgl. Punkt 19-L des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

³ Vgl. Fußnote 18 des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

⁴ Vgl. Fußnote 19 des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

⁵ Vgl. Mandat für die Regierungskonferenz 2007: Änderungen des EG-Vertrags, Anlage 2, Punkt A-2 c) und d).

⁶ Vgl. Andreas Maurer: Alternativen denken. Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei, SWP-Aktuell, Nr. A 36/Juli 2007.

sie in bestimmten Politikfeldern vertragsrechtlich verbrieft Ausnahmeregelungen geltend machen.

Ausgehend hiervon wurden in den letzten Jahren immer wieder Vorschläge zur Differenzierung und Flexibilisierung der EU konkretisiert. Zahlreiche Beiträge aus Wissenschaft und Politik setzen sich mit den Optionen der Trennung von Vollmitgliedschaft in der EU einerseits und Teilnahmeverpflichtungen an den durch die EU-Verträge erschlossenen Funktionsbereichen der Integration andererseits auseinander: Die Etikettierungen („Kern-europa“, „Europe à géométrie variable“, „abgestufte Integration“⁷, „Avantgarde“, „groupe pionnier“, „union renforcée“, „Gravitationszentrum“, „Enhanced Union“) spiegeln die Vielfalt der Strategien, die aber „gleichzeitig das politische Interesse an derartigen Plänen wie die Unsicherheit über Formen und Verfahren der Differenzierung und Flexibilisierung dokumentieren“⁸.

Hinter der Variationsbreite und Mehrdeutigkeit der Begriffe verbergen sich Kontroversen in einer zentralen europapolitischen Auseinandersetzung über die Gesamtstrategie der Europa- und Integrationspolitik, die durch die neuen Differenzierungsregeln des Reformvertrages nicht beendet, sondern intensiviert werden wird. Fraglich ist in den kommenden Jahren, ob sich politisch und rechtlich belastbare Optionen für eine Union ableiten lassen, die im Inneren Identität, Konsistenz und Legitimität und nach außen kohärente

⁷ Vgl. Eberhard Grabitz (Hrsg.): Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl am Rhein/ Straßburg 1984.

⁸ Vgl. Wolfgang Wessels: Verstärkte Zusammenarbeit: Eine neue Variante flexibler Integration, in: Mathias Jopp, Andreas Maurer, Otto Schmuck (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam, Bonn 1998, S. 189.

und überzeugende Aktions- und Handlungsfähigkeit „produziert“.

Gruppenschafften statt Gemeinschaft?

Die integrationspolitischen Interessen der 27 EU-Staaten sind vielfältiger und mit Blick auf mögliche Koalitionsbildungen flexibler als etwa in der 9er- und 12er- Gemeinschaft. Einen einzigen festen Kern, um den herum sich wahlweise West-/Alt- oder Ost-/Neueuropäer, Nettozahler oder Nettoempfänger, „Atlantizisten“ oder sicherheitspolitische „Karolinger“ scharen, wird es angesichts der Bandbreite der europäisierten Politikfelder und der prononcierten Interessendivergenzen daher auch künftig kaum geben.

Seit geraumer Zeit ist aber in der Europapolitik der größeren Mitgliedstaaten ein „multipler Bilateralismus“ zu beobachten. Dies zeigt sich besonders deutlich am Beispiel der deutsch-französischen, der deutsch-britischen und der französisch-britischen Beziehungen. Diese Bilateralismen sind in ihrer Wirkung jedoch nicht mit der traditionellen Rolle des deutsch-französischen Tandems gleichzusetzen. Dessen Grenzen sind spätestens seit der letzten Erweiterung evident: Der traditionelle Ansatz, demgemäß Vorschläge der beiden größten Mitgliedstaaten das Interessenspektrum aller EU-Partner abbilden, wird insbesondere von den kleineren Staaten und den Ländern Mittel- und Osteuropas nicht länger anerkannt.

Bislang schafft es auch keine andere Konstellation von zwei oder mehr Ländern, themenübergreifende Entwicklungsvorschläge für die Union zu unterbreiten. Stattdessen mehrten sich bereichsspezifische Initiativen, deren Teilnehmerkreise sich teils überlappen. Beispiele hierfür sind die deutsch-franzö-

sisch-britische Irangruppe, die Zusammenarbeit der sechs größten Staaten in Fragen der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung (G-6), die in diesem Bereich explizit als Gegengewicht auf Initiative Österreichs operierende „Salzburg-Gruppe“⁹ kleinerer Staaten, Vorstöße der kleineren Staaten im Hinblick auf die institutionellen Reformen (so genannte „7-Zwerg-Gruppe“ im Verfassungskonvent), eine Gruppe um Deutschland, Frankreich, Spanien, Österreich und die Benelux-Staaten im Bereich der justiz- und innenpolitischen Zusammenarbeit (Vertrag von Prüm)¹⁰ und eine informelle Gruppe um Spanien, Frankreich, Italien, Malta und Griechenland zu Fragen der europäischen Außengrenzkontroll- und Flüchtlingsregime.

In den meisten Fällen entstehen derartige Gruppen aus Frustration über gescheiterte oder ins Stocken geratende Kooperations- und Integrationsprozesse (z.B. die Gründung der Schengen-Gruppe), in Erwartung derartiger Entwicklungen (z.B. die um den Prüm-Vertrag zur Justiz- und Innenpolitik gebildete Gruppe), oder als Reaktion auf Gruppenprozesse, die aufgrund ihrer Formate ausschließenden Charakter haben (z.B. G-6 versus Salzburg-Gruppe in der Justiz- und Innenpolitik).

Analytisch können somit vier Kategorien von Gruppen unterschieden werden:

⁹ Vgl. Bundesministerium des Inneren Österreichs: Salzburg-Gruppe: Europäische Erfolgsgeschichte, in: Öffentliche Sicherheit, Nr.3-4/2007, S. 42-44; http://www.bmi.gv.at/oeffentlichsicherheit/2007/03_04/Salzburg_Gruppe.pdf.

¹⁰ Vgl. Daniela Kietz, Andreas Maurer: Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik. Folgen der Prüm-Vertragsavantgarde, in: Martin H.W. Möllers, Robert Chr. Van Ooyen (Hrsg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007, Frankfurt am Main/Verlag für Polizeiwissenschaft 2007, S. 439-452.

- Vertraglich abgesicherte Gemeinschaften wie die Euro-Zone oder negativ definierte, faktische „Mehrheitskerne“ aufgrund von Opting-Outs eines oder mehrerer Staaten in bestimmten Funktionsfeldern der Union (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Währungsunion, Justiz- und Innenpolitik). Diese Gruppen mögen zwar hin und wieder dazu tendieren, exklusive Definitionsmacht in bereichsspezifischen Fragen zu beanspruchen (z.B. die Euro-Gruppe oder die Schengen-Gruppe in der Außenpolitik). Allerdings sind diese Mehrheitskerne im Hinblick auf ihre Unionstreue rechtlich abgesichert und unterliegen einem parlamentarischen Kontrollvorbehalt, sei es auf europäischer oder auf nationaler Ebene (z.B. im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik). Letztlich operieren diese vertragsgebundenen Gruppen auf der Grundlage eines eigentlich für alle Mitglieder der Union definierten Integrationsziels. Insofern handelt es sich hierbei um Mitgliedsgemeinschaften, die im Sinne des Prinzips der „abgestuften Integration“ das höchste Integrationsniveau erreicht haben. Sie stellen daher auch diejenige Staatengruppe dar, die als „Vollmitglieder“ Erwartungen gegenüber denjenigen formulieren (können), die sich faktisch auf einer unteren Mitgliedschaftsstufe bewegen. Die Verträge erlauben diese Abstufung explizit, obwohl hieraus bislang nicht der Schluss gezogen wurde, die Differenz der Mitgliedschaft auch im Hinblick auf institutionelle und verfahrensmäßige Teilnahme- bzw. Vetorechte zu spiegeln.
- Regional fokussierte Gruppen definieren sich geographisch – oftmals aufgrund der „Angebote“

der europäischen Fondspolitiken oder gemeinsamer Außengrenzprobleme – und sind in der Regel machtpolitisch sowie im Hinblick auf funktionale Interessen inkohärent.

- Neben funktionalen Zusammenschlüssen auf Grundlage der Verträge (Euro-Gruppe, Schengen-Staaten, Prümer Vertragsgruppe) existieren mittelfristig orientierte „frei schwebende“ Funktionsverbände und kurzfristige Ad-hoc-Koalitionen. Gerade diese zweite Kategorie ist in ihrer Durchschlagskraft bedeutsam, da das Engagement in taktischen Bündnissen die Durchsetzung gemeinsamer Einzelinteressen zum Ziel hat.
- Lenkungsgruppen leiten aus dem Gewicht oder dem historischpolitischen Hintergrund ihrer Mitglieder bzw. deren bilateraler Beziehungen einen besonderen Gestaltungsanspruch für die gesamte Union ab. Angesichts der erodierenden Mobilisationskraft des deutsch-französischen Paares kann in Zukunft die Gruppe der „Gründerstaaten“, die Madrider Gruppe der „Freunde des Verfassungsvertrages“¹¹ oder eine über den justiz- und innenpolitischen Bereich hinauswirkende G-6 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und Polen) diese Funktion wahrnehmen. Neue, ambitionierte Gestaltungsgemeinschaften könnten die deutsch-französische Dyade ergänzen – ohne sie prinzipiell eliminieren zu wollen. Der Nachteil fester Steuerungsgruppen besteht aber in Konflikten mit Ländern, die nicht an der Kooperation beteiligt sind.

¹¹ Vgl. Außenministerium Spaniens: Erklärung im Anschluss an das Ministertreffen der Freunde des Verfassungsvertrags: „Für ein besseres Europa“, Madrid, 26. Januar 2007.

Potenziale und Risiken

Insbesondere die nicht vertragsgebundenen Gruppenbildungen, derer sich auch die deutsche Bundesregierung immer häufiger bedient, um integrationspolitische Initiativen zu steuern, bergen nicht nur ein hohes Integrationspotential, sondern auch bislang nur ansatzweise ausgeleuchtete Gefahren.

Die Dreiergruppe mit Frankreich und Großbritannien verleiht der EU vor allem im globalen und interregionalen Kontext mehr Gewicht als die durch die EU-Verträge erlaubten Troika-Regeln. Dies gilt vor allem dann, wenn der Ratsvorsitz von kleineren Staaten oder von solchen wahrgenommen wird, die sich außen-, sicherheits- und militärpolitisch betont neutral verhalten (müssen). Andererseits ruft das Dreiergespann Spannungen mit Italien, Spanien und Polen hervor, die sich ebenfalls zur Gruppe der größeren Staaten zählen. Zudem ist fraglich, wie dieses Dreiergespann unionstreu arbeiten kann, wenn der Reformvertrag in Kraft getreten ist. Denn dann sollen ja der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik mitsamt des ihm unterstellten Europäischen Auswärtigen Dienstes und – auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs – der gewählte Präsident des Europäischen Rates dafür Sorge tragen, das die EU außenpolitisch konsistenter und institutionell kohärenter auftritt.¹² Und selbst in der Wirtschaftspolitik wird sich die Trilaterale auf der Grundlage der dann vertraglich abgesicherten

¹² Vgl. hierzu Julia Lieb, Andreas Maurer: Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärenteres Außenhandeln der Europäischen Union, SWP-Studie, Nr. S 15/Juni 2007; Giovanni Grevi, Daniela Manca, Gerrard Quille: The EU Foreign Minister: Beyond Double-Hatting, in: The International Spectator, Vol. 40 (Januar-März 2005), Nr. 1, S. 59–75; Daniel Thym: The Institutional Matrix of European Foreign Policy in the Constitutional Treaty, Berlin: WHI, 2005, (WHI Paper, Nr. 5/05).

Teampräsidenschaften neu zu bewahren haben.

Einige der regionalen und funktionalen Zusammenschlüsse ermöglichen die Anbindung externer Partner und können somit Andockfunktionen leisten sowie als Koordinierungsrahmen für die Aufgabenteilung von Handlungsprioritäten im Umgang mit diesen Partnern fungieren. Russland etwa ist Mitglied des Ostseerats. Im Rahmen der „Visegrad-Plus“-Kooperation können in die Zusammenkünfte der vier mittel- und osteuropäischen Länder ausgewählte Partner involviert werden. Derartige „Kontaktgruppen“ könnten auch im Rahmen der Neuen Nachbarschaftspolitik eingesetzt werden, um den Partnerstaaten eine inhaltliche Zusammenarbeit zu erlauben, ohne diese ins EU-Institutionengefüge zu integrieren.

Gerade hieran wird aber auch die Gefahr der Gruppenbildung deutlich. Asymmetrische Einfluss- und Handlungsstrukturen bei ausfransender Mitgliedschaft schwächen die Transparenz von Entscheidungen und unterminieren die supranationale Komponente in der EU. Kurzfristig mag das Vorpreschen einer Kleingruppe den Vorteil der Aktionsfähigkeit haben. Aber gerade bei außenpolitischen Initiativen wird so der Versuch unterbunden, der EU ein einheitliches Auftreten zu geben.

Zudem induzieren alle informellen bzw. den EU-Regeln formal enthobenen Gruppeninitiativen eine „Entparlamentarisierung“ von Entscheidungen. Dies gilt für das Europäische Parlament, auch wenn die Europaabgeordneten über den Hebel ihres Anhörungs- und Selbstbefassungsrechts die politische Verantwortung der exekutiven Entscheidungsträger ein-

fordern mögen.¹³ Das parlamentarische Kontroll- und institutionell-verfahrensmäßige Legitimationsdefizit wird dadurch verstärkt, dass die nationalen Parlamente in fast allen Fällen (Ausnahmen bilden die Visegrad- und die Ostseezusammenarbeit) nur an der Ratifikation entsprechender Verträge ex post beteiligt werden, in der Durchführung der Gruppenprozesse aber außen vor bleiben.

Informelle und intergouvernementale Gruppen schwächen überdies die rechtliche Kontrolle. Weder ist der Europäische Gerichtshof befugt, die Erträge der Gruppenprozesse zu kontrollieren, noch sind die nationalen Gerichte in der Lage, eine halbwegs einheitliche Interpretation und Sanktionskulisse aufzubauen.

Optionen für die Europapolitik

Politische Handlungsstrategien sollten daher vor dem Hintergrund von zwei wahrscheinlichen Entwicklungen bewertet werden.

- Erstens ist zu erwarten, dass Gruppeninitiativen im Agenda-Setting der erweiterten EU als Blockadekoalitionen eine wachsende Rolle spielen, insbesondere wenn die Europäische Kommission politisch weiterhin Gewicht verliert – die faktische Infragestellung ihres Initiativrechts durch das im Mandat zum Reformvertrag geänderte Subsidiaritätsprotokoll ist der jüngste Beleg hierfür¹⁴ – und der Reformvertrag nicht in absehbarer Zeit als Paket umgesetzt wird.
- Zweitens muss beachtet werden, dass sich durch die Gründung und Arbeit dieser Gruppen politische Dynamiken entfalten, die

das Unionsgefüge und den interinstitutionellen Zusammenhalt der EU schwächen. Nicht auszuschließen ist überdies, dass Regierungen Formen engerer Zusammenarbeit im kleinen Kreise gerade deshalb fördern, weil sie einen Unionsprozess in der EU-27 unnötig oder unmöglich machen wollen.

Steht die deutsche Bundesregierung also zu ihrem explizierten Politikinteresse, die Gemeinschaftsinstitutionen und deren demokratische Legitimation zu stärken, sollte sie dafür sorgen, dass Gruppen nicht supranationale Politikentscheidungen behindern, sondern diese unterstützen und befördern. Die Bundesregierung sollte daher die institutionelle und normative „Unionstreue“ der Untergruppen sichern, indem sie die EU-Kommission frühzeitig als Beobachter einbindet sowie auf eine umfassende Information und Konsultation des Europäischen Parlaments hinwirkt.

Schließlich sollten die Initiativgruppen die Kommission an ihren Beratungen teilnehmen lassen. Die Gruppeninitiativen würden auf diese Weise von dem Organ kontrolliert, das auch in einer EU-27 dem Schutz der Interessen aller Staaten und Völker in besonderer Weise verpflichtet ist und hierüber politische Rechenschaft gegenüber dem Europäischen Parlament ablegen muss. Auf diese Art und Weise könnte zumindest der strukturellen Antagonisierung verschiedener Staatengruppen begegnet werden. Die anhaltende Abdrift einer kleineren Staatengruppe in Form von Opting-outs wird dagegen nur einzuhegen sein, wenn deren Politik mit der Frage der Mitgliedschaftsrechte innerhalb der EU eng und deutlich verknüpft wird.

¹³ Vgl. hierzu Daniela Kietz, Andreas Maurer, a.a.O.

¹⁴ Vgl. Punkt 11 des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

Bernhard Herz, Alexandra Hild

Ist die EWU ein Modell für eine EU der zwei Geschwindigkeiten?

Es ist kennzeichnend für den Prozess der europäischen Integration, dass neue Integrations-schritte nicht immer von allen Ländern zur gleichen Zeit und im gleichen Umfang vollzogen werden. Bereits 1946 plädierte Winston Churchill in seiner berühmten Züricher Rede dafür, den europäischen Integrationsprozess mit einer Kerngruppe zu beginnen, wobei „der erste Schritt bei der Neugründung der europäischen Familie (...) eine Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland sein“ müsse.¹ Im Rahmen der ersten Erweiterungsrunde der Europäischen Gemeinschaft wurde das Konzept eines Kerneuropas erneut aufgegriffen. Dabei sollte der Kern die EG-Gründerstaaten umfassen. Später wurde dieser Kern auf alle integrationswilligen Länder erweitert. Im Zuge dieser Erweiterungsrunde thematisierte 1974 der damalige deutsche Kanzler Willy Brandt erstmals auch das Konzept eines „Europas der zwei Geschwindigkeiten“, wonach den neuen Beitrittsländern eine Übergangsphase gewährt werden sollte. 1975 griff der belgische Ministerpräsident Leo Tindemans die Bezeichnung in seinem „Bericht über die Europäische Union“ im Hinblick auf eine Währungsunion erneut auf.²

¹ Vgl. H. Schneider: „Kerneuropa“ – Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, in: Europainstitut, Wirtschaftsuniversität Wien 2004, EI Working Paper Nr. 54.

² Vgl. S. Gstöhl: Die Flexibilität der Europäischen Union gegenüber Mitgliedern und europäischen Drittstaaten, in: J. Glombowski, N. Fuhrmann, K. Pieper, K. Rabenschlag (Hrsg.): Erweiterung und Integration der EU – Eine Rechnung mit vielen Unbekannten, Wiesbaden 2004, S. 147-174.

Bekannte Beispiele für ein Europa der zwei Geschwindigkeiten sind die Benelux-Zollunion, die bereits 1948 gegründet und später auf die gesamte EG ausgeweitet wurde, der Schengen-Vertrag, das Sozialprotokoll zum Vertrag über die Europäische Union und vor allem auch die Europäische Währungsunion (EWU). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit die EWU ein erfolgreiches Modell für eine EU der zwei Geschwindigkeiten darstellt, und wenn ja, welche Lektionen aus der bisherigen Entwicklung der Währungsunion für andere Integrationsfelder gezogen werden können.

Ziel oder Mittel zum Zweck?

Grundsätzliches Ziel der Europäischen Union ist es gemäß Art. 2 EGV, durch die Schaffung eines Binnenmarktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion „eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz (...), ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum, einen hohen Grad an Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen (...) zu fördern“. Mit zunehmender Teilnehmerzahl und Integrationstiefe nimmt die Heterogenität der Interessen der EU-Mitgliedsländer zu und es wird offensichtlich schwieriger, sich über Ziel und Tempo des weiteren Integrationsprozesses zu einigen. In dieser Situation kann ein abgestufter Integrationsprozess, also eine EU der zwei bzw.

der n Geschwindigkeiten, prinzipiell zwei Aufgaben erfüllen.

Erstens kann die abgestufte Integration Endziel der EU sein, wenn eine Reihe von Ländern eine tiefere Integration wünschen, während andere die erreichte Integration für ausreichend halten. Sie kann zweitens aber auch Mittel zum Zweck einer weiterführenden Integration sein. Wenn sich alle Mitgliedsländer über das Ziel einer weiterführenden Integration einig sind, kann dieser Schritt dennoch mit zwei Geschwindigkeiten umgesetzt werden. So können die Vorreiter den nächsten Integrationsschritt umsetzen, während andere Länder zu einem späteren Zeitpunkt nachziehen, sobald sie sich dazu in der Lage sehen, etwa nachdem sie weitere Anpassungen und Reformen vollzogen haben. Dieses Nachziehen sollte dann als Teilnahmepflicht formuliert und an bestimmte Termine und Bedingungen geknüpft werden.

Seit dem Vertrag von Nizza steht auch das Instrument der „verstärkten Zusammenarbeit“ (Titel VII EUV) zur Verfügung. Diese ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen eine tiefere Integration von mindestens acht Mitgliedstaaten. Den nicht integrationswilligen Ländern steht dabei eine spätere Teilnahme offen, sie ist jedoch nicht verpflichtend. Wie noch zu zeigen sein wird, kommt die EWU der Idee der „verstärkten Zusammenarbeit“ mit der engeren Zusammenarbeit einer Gruppe integrationswilliger Länder sehr nahe – auch wenn formal der EWU-Bei-

tritt für alle Mitgliedstaaten prinzipiell verpflichtend ist, da die Währungsunion mit dem Maastricht-Vertrag Teil des „acquis communautaire“ (rechtlicher und politischer Besitzstand der EU) wurde.

Die EWU ist ein interessantes Beispiel dafür, über eine zeitlich gestufte Integration letztlich das Endziel einer gemeinsamen Währung zu erreichen. Zwar sind alle EU-Länder im Prinzip auf eine EWU-Mitgliedschaft verpflichtet, da sie aber bestimmte wirtschaftliche Voraussetzungen für einen Beitritt erfüllen müssen, vollzieht sich die Umsetzung der EWU in mehreren Geschwindigkeiten. Wie im weiteren Verlauf noch zu diskutieren ist, kann sich durch die offene Formulierung der Beitrittsvoraussetzungen die EWU der zwei Geschwindigkeiten aber auch zu einem dauerhaften Zustand verfestigen.

Formelle und faktische Währungsunion

Im Bereich der Geld- und Währungspolitik lassen sich prinzipiell zwei Integrationsstrategien unterscheiden. Erstens können die beteiligten Länder einen gemeinsamen Währungsraum mit einer gemeinsamen Geldpolitik dadurch schaffen, dass sie eine zentrale Notenbank errichten und ihre nationalen Währungen durch eine gemeinschaftliche supranationale Währung ersetzen (formelle Integration). Wesentlicher Vorteil ist dabei, dass das Wechselkursrisiko mit der Abschaffung der nationalen Währungen endgültig entfällt.

Faktisch entsteht ein gemeinsamer Währungsraum aber auch, wenn die beteiligten Länder ihre Währung an eine Ankerwährung anbinden (Peg) und die Notenbank des Ankerlandes damit die Geldpolitik im gesamten Währungsraum

bestimmt. Eine solche faktische Währungsunion ist offensichtlich relativ einfach über die Wechselkursbindung zu installieren. Sie kann auch leicht wieder aufgelöst werden, so dass ein Restrisiko von Wechselkursänderungen bestehen bleibt.

Als Besonderheit der monetären Integration ist somit festzuhalten, dass sich in diesem Bereich die Integration de facto „fließend“ organisieren lässt. Mit zunehmender Wechselkursbindung nähert sich ein Land der Währungsunion an. Es kann in einer Art Testlauf die Folgen des Verlusts einer eigenständigen Geldpolitik in der wirtschaftspolitischen Praxis üben und kann gleichzeitig von den meisten Vorteilen einer Währungsunion profitieren. Sollten für ein Land die Kosten einer Währungsunion den Nutzen übersteigen, lässt sich ein solcher gemeinsamer Währungsraum über eine Lockerung der Wechselkursanbindung auch vergleichsweise einfach wieder rückgängig machen.

Vorlauf der faktischen vor der formellen Währungsunion

In Europa bestand bereits lange vor Gründung der EWU de facto ein gemeinsamer Währungsraum, welcher sowohl Mitglieder der EG, teilweise aber auch Staaten außerhalb der Gemeinschaft umfasste. So errichteten nach dem Zweiten Weltkrieg eine Reihe westeuropäischer Länder faktisch eine europäische Währungsunion im Rahmen des Bretton Woods Systems mit dem US-Dollar als Leitwährung. Die ohnehin schon geringen Schwankungsbreiten, die im Bretton Woods System vereinbart waren, wurden mit dem so genannten Europäischen Währungsabkommens für die beteiligten Währungen weiter eingeschränkt.

Mit dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods schlossen die EG-Länder im Jahr 1972 ihre Währungen im Europäischen Wechselkursverbund zusammen, um ein eigenes System fixer Wechselkurse zu schaffen. Eine Besonderheit dieses Fixkurssystems war, dass explizit keine Leitwährung definiert wurde, was mitverantwortlich für die schrittweise Auflösung dieser so genannten Währungsschlange im Laufe der 70er Jahre war. Im Jahr 1979 wurde dann das Europäische Währungssystem (EWS) gegründet.

Im EWS bildete sich im Laufe der 80er Jahre im Zusammenspiel von Interventionsregeln, stabilitätsorientierter Geldpolitik der Deutschen Bundesbank und dem zunehmenden Wunsch nach Wechselkurs- und Geldwertstabilität in den beteiligten Ländern die D-Mark als Leitwährung heraus. Im Rahmen dieser so genannten (asymmetrischen) D-Mark-Zone verfolgte die Deutsche Bundesbank ihre an den Erfordernissen Deutschlands ausgerichtete Geldpolitik, die von den anderen Notenbanken freiwillig und aufgrund eigener Interessen über die Wechselkursbindung an die D-Mark importiert und kopiert wurde.³

Diese Form einer faktischen Währungsunion kann als Testlauf für die EWU, welche ab Ende der 80er Jahre konzipiert wurde, gesehen werden. Mit der EWU sollte der im Rahmen des EWS gewonnene Grad an Wechselkurs- und Geldwertstabilität unwiderruflich mit einer gemeinsamen Währung fixiert und der Einfluss der EG-Länder auf die gemeinsame Geldpolitik gesichert werden (symmetrische Währungsunion).

³ Vgl. B. Herz: Währungspolitische Asymmetrie im Europäischen Währungssystem, Baden-Baden 1994, S. 18 ff.

Parallelität von formeller und faktischer EWU

Mit dem Maastricht-Vertrag wurde die EWU Teil des „acquis communautaire“, so dass grundsätzlich alle EU-Länder der Währungsunion beitreten müssen. Gleichzeitig dürfen diese Länder aber der Währungsunion nur dann beitreten, wenn sie einen ausreichend hohen Grad an wirtschaftlicher Konvergenz erreicht haben. Eine Ausnahme betrifft Dänemark und Großbritannien. Beiden Ländern wurde eine „Opting-Out-Klausel“ (Freistellungsregelung) gewährt, da sie anderenfalls dem Vertrag von Maastricht nicht zugestimmt hätten. Mit den EU-Erweiterungen vergrößerte sich auch die Gruppe der potentiellen Mitglieder der Währungsunion. Bisher hat von den neuen Beitrittsländern nur Slowenien den Euro eingeführt; Zypern und Malta werden im Januar 2008 folgen. Vor diesem Hintergrund ergeben sich heute rechtlich gesehen folgende drei Gruppen von EU-Ländern:

1. formelle INS: Länder, die Mitglieder der EWU sind (Belgien, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, Griechenland und Slowenien).
2. formelle PRE-INS: Länder, die der Währungsunion beitreten müssen, aber wegen Verletzung von Konvergenzkriterien noch nicht beitreten dürfen (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Schweden, Slowakei, Tschechien, Ungarn und Zypern).
3. formelle OUTS: Länder, die eine Freistellungsregelung erhalten haben und somit der EWU beitreten dürfen, aber nicht müssen (Dänemark und Großbritannien).

Die europäische Währungsunion ist dadurch, dass einige EU-Länder

ihre nationalen Währungen an den Euro binden, faktisch größer als die EWU. Es besteht dadurch de facto eine europäische Währungsunion der zwei Geschwindigkeiten, bei der zwischen faktischen INS und faktischen OUTS unterschieden werden kann:

1. Faktische INS: Zu dieser Gruppe gehören die Länder der Euro-Zone sowie die Staaten, die faktisch die Geldpolitik der EZB übernehmen. Neben den Euro-Ländern zählen noch Dänemark, Estland, Lettland, Litauen, Malta und Zypern zu dieser Gruppe, da der Euro-Wechselkurs ihrer Währungen im Rahmen des Wechselkursmechanismus WKM II nur geringfügig, in einer Bandbreite von weniger als $\pm 2,5\%$, schwankt. Auch Bulgarien ist zu dieser Gruppe zu rechnen, da der bulgarische Lew eng an den Euro gepeggt ist.⁴ Der Wechselkurs der schwedischen Krone entwickelt sich seit 2002 relativ stabil und bewegte sich in dieser Zeit in einem Band von $\pm 3,5\%$, so dass auch Schweden als faktischer IN eingestuft werden könnte.
2. Faktische OUTS: Diese Gruppe wird von Großbritannien, Polen, Rumänien, Ungarn und Tschechien gebildet, da deren Währungen nicht dem WKM II angehören und relativ stark gegenüber dem Euro schwanken.⁵ Auch die Slowakei ist zur Gruppe der faktischen OUTS zu zählen. Sie nimmt zwar am WKM II teil, allerdings unter vergleichsweise starken Schwankungen des Euro-Wechselkurses.

⁴ Bulgarien nimmt (noch) nicht am WKM II teil.

⁵ Es ist jedoch zu beobachten, dass die Wechselkursschwankungen von Großbritannien in den vergangenen zwei Jahren weniger stark ausgefallen sind und innerhalb einer Bandbreite von $\pm 3,5\%$ blieben.

Eine Währungsunion stellt hohe wirtschaftspolitische Anforderungen an ihre Mitgliedsländer. Durch den EWU-Beitritt muss sich ein Land der europäischen Geldpolitik unwiderruflich unterordnen. Die nationale Geldpolitik steht als wirtschaftspolitische Maßnahme nicht mehr zur Verfügung. Um den (relativen) wirtschaftlichen Gleichlauf der Mitgliedsländer und die Stabilität der Währungsunion zu sichern, müssen die beitretenden Länder vor dem endgültigen formalen EWU-Beitritt einen Anpassungsprozess durchlaufen, in dem sie für wirtschaftliche Konvergenz nach Maßgabe der bekannten Konvergenzkriterien sorgen.

Um die Anpassungskosten zu senken und die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Annäherung an die EWU überprüfen zu können, ist für diesen Konvergenzprozess eine mindestens zweijährige Anpassungsphase an die EWU und eine umfassende Überprüfung der Eignung für die EWU-Mitgliedschaft vorgesehen.⁶ Implizit existiert damit kein verbindlicher Zeitplan für den Beitritt eines EU-Landes zur EWU.

Das „informelle“ Opting-Out aus der EWU

Die rechtlichen Regeln für die EWU-Mitgliedschaft sind so offen formuliert, dass faktisch kein Beitrittszwang zur EWU besteht und ein EU-Land langfristig einen Beitritt zur Währungsunion verhindern

⁶ Ein Beitritt zur EWU ist erst möglich, wenn die vier Konvergenzkriterien bezüglich der Finanzlage der öffentlichen Hand, der Preisniveaustabilität, der langfristigen Zinssätze sowie des Wechselkurses erfüllt werden (gemäß Protokoll (Nr. 21) über die Konvergenzkriterien nach Art. 121 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (1992)). Die Entscheidung zur Aufnahme trifft der Rat der EU auf Basis des Konvergenztests. Zur Kritik der Konvergenzkriterien vgl. W. Cézanne, A. Mayer: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt – ein zahnloser Tiger, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Band 57, Heft 1, 2006, S.1-28.

kann. Es besteht weder ein fester Zeitrahmen für einen EWU-Beitritt noch existieren Sanktionen für den Fall, dass ein Land sich der EWU-Mitgliedschaft verwehrt. Obwohl die EWU Bestandteil des „acquis communautaire“ ist, und eine Teilnahme formal verpflichtend ist, können die Mitgliedstaaten letztlich nicht dazu gezwungen werden.

Schweden ist das bekannteste Beispiel für eine solche Konstellation. Seit geraumer Zeit erfüllt Schweden die Konvergenzkriterien bezüglich der Finanzlage der öffentlichen Hand, der Inflationsrate und des langfristigen Zinssatzes. Jedoch nimmt das Land nicht am WKM II⁷ teil und verletzt damit formal ein Konvergenzkriterium. Schweden kann somit den EWU-Beitritt verhindern, indem es eine formale Voraussetzung, deren Erfüllung freiwillig ist, nicht erfüllt.⁸ Nachdem die EU-Länder zur Einhaltung des „acquis communautaire“ angehalten sind, ist die schwedische Politik nach herrschender juristischer Meinung als Vertragsverstoß zu werten. Dennoch hat die Europäische Kommission bisher kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.⁹ Diese „informelle Ausstiegsklausel“ unterläuft somit den vertraglichen Zwang zum EWU-Beitritt. Es ist damit auch nicht auszuschließen, dass neben Dänemark und Großbritannien auch andere Länder langfristig auf eine Mitgliedschaft in der EWU verzichten und die Wäh-

rungsunion der zwei Geschwindigkeiten zum Dauerzustand wird.

Droht ein Auseinanderbrechen der EU?

In den 90er Jahren wurde vor einer Spaltung der Europäischen Union gewarnt, sollte es zu einer monetären Integration der zwei Geschwindigkeiten kommen.¹⁰ Besonders betont wurde, dass der EG-Vertrag keine Vorgaben macht, wie ein Europa der zwei Geschwindigkeiten organisiert werden soll. Auch die gewährten Opting-Out-Klauseln wurden kritisiert. Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten könne dazu führen, dass entweder die Insider-Staaten den Outsider den Beitritt verwehrt oder dass die Outsider aufgrund des Ausschlusses kein Interesse mehr an einer monetären Integration hätten. Verstärkt würde diese Spaltung, wenn in der EU zwei Ländergruppen bestünden, die in sich relativ homogen sind, sich aber gegenseitig vergleichsweise stark unterscheiden.

Obwohl die EU heute eine monetäre Mehrklassengesellschaft ist, sind keine negativen Rückwirkungen auf den Integrationsprozess in anderen Bereichen zu beobachten. Die Gruppen der formellen INS, PRE-INS und OUTS sind vergleichsweise heterogen und werden durch die Gruppen der faktischen INS und OUTS überla-

gert. So ist etwa Dänemark formell kein EWU-Mitglied, gehört aber aufgrund seiner Politik der Euro-Anbindung faktisch zum Euroraum. Auch in der Gruppe der neuen EU-Länder sind ganz unterschiedliche Euro-Strategien zu beobachten. Während Slowenien der EWU zum frühestmöglichen Zeitpunkt beigetreten ist und Länder wie Estland und Bulgarien seit Jahren konsequent ihre Währung an den Euro binden, sind andere Länder wie Tschechien und Ungarn vom Ziel eines raschen EWU-Beitritts abgerückt.

Dass die Probleme der EWU, die in den 90er Jahre für den gesamten Integrationsprozess der EU diskutiert wurden, nicht so eingetreten sind wie es vielfach erwartet wurde, hängt möglicherweise auch damit zusammen, dass die Trennungslinie zwischen der EWU und der restlichen EU vergleichsweise schwach ausgeprägt ist. Die einzelnen Mitgliedstaaten der EU sind durch ihre wirtschaftlichen Beziehungen und die Politik der Gemeinschaft stark miteinander vernetzt. Die Währungsunion beeinflusst über Spill-Over-Effekte auch Staaten außerhalb der EWU. Schließlich ist die Mehrzahl der Nicht-EWU-Länder über die Politik der Euro-Anbindung faktisch Mitglied des Euro-Raums. Dies führt zu zusätzlicher Wechselkursstabilität innerhalb des Binnenmarktes.

Diese differenzierte Haltung zur EWU könnte auch darin begründet sein, dass die von EWU-Befürwortern erhofften Vorteile einer gemeinsamen Währung ebenso schwächer ausgefallen sind wie die von EWU-Gegnern befürchteten Nachteile. Die Handelseffekte der gemeinsamen Währung werden heute nur noch in einer Größenordnung von 5-10 % (vgl. Baldwin (2006)) bzw. 4-8 % (vgl. Micco, Stein und Ordóñez (2003))

⁷ Schweden nimmt nicht am WKM II teil, dennoch entwickelt sich der Euro-Wechselkurs der schwedischen Krone vergleichsweise stabil. Die Teilnahme am WKM II ist freiwillig.

⁸ Vgl. C. Calliess, M. Ruffert: EUV/EGV Kommentar, 3. Aufl., Neuwied u.a.O. 2007, S. 1432.

⁹ Vgl. H. von der Groeben, J. Schwarze: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Bd. 3, S. 346.

¹⁰ Vgl. etwa P. Martin: Free-riding, convergence and two-speed monetary unification in Europe, in: European Economic Review (1995), Vol. 39, Nr. 7, S. 1345-1367; vgl. P. Martin: A sequential approach to regional integration: The European Union and Central and Eastern Europe, in: European Journal of Political Economy (1996), Vol. 12, Nr. 4, S. 581-589; vgl. P. Martin: L'importance des exclus de l'intégration monétaire en Europe, in: Revue économique, Vol. 47, Nr. 3, Développements récents de l'analyse économique: XLIVe congrès annuel de l'association française de science économique 1995, S. 807-817; vgl. A. Alesina, V. Grilli: On the feasibility of a one or Multi-Speed European Monetary Union, in: NBER Working Paper Nr. 4350 (1993).

geschätzt.¹¹ Interessanterweise hat der Handel der EWU-Mitgliedstaaten mit Ländern außerhalb der Euro-Zone stärker zugenommen als der Intra-EWU-Handel, was aber unter anderem auch im Zusammenhang mit exogenen Faktoren wie der Entwicklung des Euro-Wechselkurses sowie der generellen Zunahme der Handelsverflechtungen zu sehen ist.¹²

Was die Entwicklung der Inflationsraten in den EWU-Ländern angeht, so sind diese insgesamt vor der Euro-Einführung stark gesunken und schwanken nun im Bereich von 2%. Es bestehen weiterhin erhebliche Inflationsdifferenziale, welche vor allem durch die Anpassung der relativen Preise aufgrund von asymmetrischen Angebots- und Nachfrageentwicklungen hervorgerufen werden und im Zeitablauf Änderungen in der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Länder innerhalb der EWU nach sich zogen. So konnte z.B. Deutschland seine Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EWU in den letzten Jahren erheblich steigern.¹³ Auch die Inflationsraten der Nicht-EWU-Länder befinden sich inzwischen auf einem niedrigen Niveau, auch wenn die Inflationsrate in einigen Ländern wie Bulgarien noch vergleichsweise hoch ist.

Gleichzeitig bauen sich innerhalb der EWU teilweise erhebliche

Leistungsbilanzungleichgewichte auf. Doch auch außerhalb der EWU sind ebenso deutliche Überschüsse (z.B. in Schweden) oder Defizite (z.B. in Großbritannien) zu beobachten.

Mögliche positive Effekte der Einheitswährung auf die Arbeitsmärkte sind derzeit nicht zu erkennen. Im Bereich der ausländischen Direktinvestitionen ist die Entwicklung seit dem Jahr 2000 rückläufig. Ausländische Direktinvestitionen sowohl in die EWU als auch in die gesamte EU sind gesunken.¹⁴ Wesentliche Unterschiede zwischen EWU und Nicht-EWU-Ländern sind auch im Bereich der Fiskalpolitik nicht zu beobachten.¹⁵

Für den weithin spannungsfreien Verlauf des Integrationsprozesses dürfte auch verantwortlich sein, dass die Regeln des EG-Vertrags zulassen, dass EWU-Gegner unter den EU-Ländern sich vergleichsweise einfach dem Zwang zum EWU-Beitritt entziehen können. Auf diese Weise werden schwierige öffentliche Auseinandersetzungen zwischen Vorreitern und Nachzügeln des europäischen Integrationsprozesses vermieden. Die beteiligten Länder können in dem Maße an der monetären Integration teilnehmen, wie sie sich in der Lage sehen, auf eine nationale Geldpolitik zu verzichten. Strebt ein Land keinen EWU-Beitritt an, bedeutet dies zwar eine monetären Integration der zwei Geschwindigkeiten, führt jedoch nicht zu einer Spaltung der EU.

¹⁴ Vgl. C. Taylor: Foreign direct investment and the euro: the first five years, in: Cambridge Journal of Economics, published online 10.1.2007; vgl. Europäische Gemeinschaft: European Union foreign direct investment yearbook 2006, Luxemburg 2006, S. 40; vgl. für die Entwicklung aller Daten Eurostat-Datenbank unter <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

¹⁵ Die Kriterien zur Staatsverschuldung und zur Neuverschuldung werden sowohl von EWU-Mitgliedstaaten als auch von Ländern außerhalb der Euro-Zone verletzt.

Lernen aus den Erfahrungen der EWU?

Die EWU ist ein interessantes Beispiel für eine EU der zwei Geschwindigkeiten. Durch das differenzierte Integrationstempo kann den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten der EU Rechnung getragen werden. Im Fall der EWU wurden formell Ausnahmeregelungen für beitriffsunwillige Länder geschaffen. Außerdem lassen die Konvergenzkriterien so viel Spielraum, dass ein Land letztlich nicht gezwungen werden kann, den Euro einzuführen. Auf absehbare Zeit wird somit die monetäre Integration der zwei Geschwindigkeiten beibehalten werden. Faktisch ist die monetäre Integration dabei aufgrund der Euro-Bindung einer Reihe von EU-Währungen weiter fortgeschritten als die formelle Mitgliedschaft im EWU deutlich macht. Ob es je zu einer vollständigen formellen monetären Integration kommen wird, ist derzeit offen.

Es gehört zu den Besonderheiten der monetären Integration, dass in diesem Bereich fließende Übergänge zwischen formeller Vollmitgliedschaft in der EWU und faktischer Teilnahme über eine Euro-Anbindung möglich sind und auch genutzt werden. Diese Möglichkeiten können im Prozess der monetären Integration verwendet werden, um die notwendigen Anpassungen im Zusammenhang mit einer EWU-Mitgliedschaft effizient zu gestalten. Die vielleicht wichtigste Lektion, die aus der bisherigen Entwicklung der EWU gezogen werden kann, ist möglicherweise, Übergänge zwischen den einzelnen Integrationsstufen weitestgehend flexibel zu organisieren. Wie das Beispiel des monetären Bereichs zeigt, muss eine derartig abgestufte Integration sich

¹¹ Vgl. A. Micco, E. Stein, G. Ordonez: The currency union effect on trade: Early evidence from EMU, in: Economic Policy, Nr. 37, 2003, S. 316-356; vgl. R. Baldwin: The Euro's Trade Effects, in: ECB Working Paper Series, Nr. 594, März 2006, S. 42. Analysen anderer Wissenschaftler kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Vgl. hierzu auch H. Flam, H. Nordstrom: Trade volume effects of the euro: Aggregate and sector estimates, in: Seminar Paper, Nr. 746, Institute for International Economic Studies, Stockholm University (2003).

¹² Vgl. F. Monelli, J. Vega: What effects is EMU having on the euro area and its member countries?, in: ECB Working Paper Series, Nr. 599, März 2006, S. 17.

¹³ Vgl. F. Monelli, J. Vega, a.a.O., S. 32.

nicht notwendigerweise negativ auf den allgemeinen Integrationsprozess auswirken. Die Integration in mehreren Geschwindigkeiten nimmt letztendlich nur die rechtlichen Rahmenbedingungen ernst, wonach ein EU-Mitgliedsland nicht zu mehr Integration gezwungen werden kann, und sucht nach Wegen für eine engere Zusammenarbeit integrationswilliger Länder.

Die abgestufte Integration kann auch in anderen Politikfeldern helfen, den im Integrationsprozess immer anstehenden Anpassungsbedarf über flexible Übergangslösungen zu bewältigen. Bilaterale Abkommen, wie sie in der EU-Praxis vielfach angewandt werden, haben eine ähnliche Funktion. So dienen Europaabkommen¹⁶ der direkten Vorbereitung zum EU-Beitritt. Mit Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen¹⁷ wird Ländern der sukzessive Erwerb des „acquis communautaire“ in

¹⁶ Die Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien wurden so auf ihren EU-Beitritt vorbereitet.

¹⁷ Diese beziehen sich auf die Nachfolgestaaten Jugoslawiens.

einem breiten Spektrum von Politikfeldern ermöglicht. Über Assoziierungsabkommen¹⁸ werden bevorzugte Wirtschaftsbeziehungen mit Mitgliedsländern hergestellt und ökonomische, politische sowie soziale Transformationsprozesse unterstützt. Kooperationsabkommen¹⁹ verfestigen die wirtschaftlichen und die handelspolitischen Beziehungen und sektorale Handelsabkommen betreffen rein handelspolitische Fragen.²⁰

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) könnte eine neue interessante Anwendung des Konzepts einer abgestuften Integration bringen. Ohne Mitglied der EU werden zu können, sind Länder in der regionalen Nachbarschaft der EU in der Lage, bei Erfüllung bestimmter Kriterien im Rahmen

¹⁸ Assoziierungsabkommen wurden auch mit der Türkei und Staaten des mediterranen Raumes abgeschlossen.

¹⁹ Diese beziehen sich auf die Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

²⁰ Vgl. Deutscher Bundestag: Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-)Drittstaaten – vom Handelsabkommen zum EWR plus, Wissenschaftliche Dienste, Nr. 26/06 (2006).

des Nachbarschaftsprogramms von europäischen Finanzierungsinstrumenten zu profitieren und an unterschiedlichen Aktivitäten und Programmen der EU teilzunehmen. Ziel der ENP ist es, durch den Abbau von Handelsbarrieren die wirtschaftliche Integration der Nachbarländer in den europäischen Binnenmarkt zu erreichen. Auch in anderen Politikbereichen, wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Umwelt- und Energiepolitik kann die Kooperation verstärkt werden. Durch diese engere Zusammenarbeit über eine abgestufte Integration können die Nachbarländer der Europäischen Union schrittweise an die EU herangeführt werden, ohne dass es zu einer Vollmitgliedschaft kommt. Über entsprechende Handels- und Arbeitskräfteabkommen und eine währungspolitische Anbindung an den Euro könnten diese Länder auch einer wirtschaftlichen Vollmitgliedschaft sehr nahe kommen, ohne formell EU-Mitglieder zu sein. Das Beispiel der Schweiz zeigt, wie stark sich ein Land einer EU-Mitgliedschaft faktisch nähern kann ohne formal der EU beizutreten.

Christian Kirchner*

Europäischer Verfassungsvertrag, EU-„Reformvertrag“ und multioptionaler Verfassungsvertrag

Im Juni 2007 hat der Rat der Europäischen Union das Projekt eines Europäischen Verfassungsvertrages beendet. Er hat statt dessen einer Regierungskonferenz ein Mandat gegeben, einen EU-„Reformvertrag“ auszuarbeiten. Die ersten Umrisse dieses EU-„Reformvertrages“ wurden in der Konferenz der Repräsentanten der Regierungen der Mitgliedstaaten

am 23. Juli 2007 fixiert. Der „Reformvertrag“ soll bestehende Verträge, nämlich den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), der dann „Vertrag über die Arbeitsweise der Union“ genannt werden wird, ändern. Ausdrücklich ist im Vermerk des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union vom

26. Juni 2007 (Dok. 11218/07) festgehalten, daß beide Verträge keinen Verfassungscharakter haben. Es hat also den Anschein, als sei damit das umstrittene Projekt eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, das die Regierungen der Mitgliedstaaten im Jahre 2004 verabschiedet hatten und das an Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden geschei-

tert war, zu den Akten gelegt und daß man sich auf pragmatische institutionelle Reformen verständigt habe, um die Arbeitsfähigkeit der Organe der Europäischen Union zu sichern. Der EU-„Reformvertrag“ soll noch in diesem Jahr von den Regierungen der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union einstimmig verabschiedet werden, um dann nach seiner Ratifizierung in (allen) Mitgliedstaaten in Kraft zu treten. So jedenfalls sieht es der Fahrplan der portugiesischen Präsidentschaft vor.

Problemstellung

Das Problem der anscheinend simplen und pragmatischen Lösung ist ein doppeltes:

1. Der „Reformvertrag“ ist eine Mogelpackung. Man hat die Etiketten der Flaschen verändert, ihren Inhalt aber weitgehend beibehalten.
2. Die Frage, ob Erweiterung und Vertiefung als simultane Prozesse miteinander verträglich sind, bleibt ausgeklammert.

Es wird die Vertiefung – trotz einiger Scheinzugeständnisse in Sachen Subsidiarität – vorangetrieben, obwohl jedermann klar sein sollte, daß eine Union aus 27 Mitgliedstaaten ein sehr heterogenes Gebilde ist, nicht vergleichbar mit dem der Gründungsstaaten der Montanunion im Jahre 1951 und der Europäischen Wirtschaftsge-

meinschaft im Jahre 1957. Die weitere Zentralisierung der Union steht trotz mahnender Stimmen, etwadenen der European Constitutional Group, weiterhin auf der Tagesordnung. Trotz vielfacher Lippenbekenntnisse zu mehr Demokratie und Bürgernähe entkoppeln sich die Organe der Union immer stärker von den Präferenzen der Bürger. Es sind aber eben diese Bürger, die den EU-„Reformvertrag“ letztendlich zu ratifizieren haben. Deshalb ist es notwendig, die Sichtweise zu ändern. Statt allein nach der Funktionsfähigkeit der Institutionen der gegenwärtigen Union zu fragen, sollte die Frage darauf zielen, wie die Europäische Union zu verfassen ist, um den Präferenzen ihrer Bürger möglichst weitgehend zu entsprechen.

Rechtlicher Rahmen

Jede ernsthafte Diskussion der „Verfassungslage“ der Europäischen Union setzt Klarheit bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen voraus. Dies sind gleichsam die Restriktionen, die bei der Entwicklung von Gestaltungsvorschlägen zu beachten sind. In juristischer Terminologie sind Europäischer Verfassungsvertrag und/oder EU-„Reformvertrag“ auf der De-lege-ferenda-Ebene angesiedelt. Auf dieser Ebene kann neues Recht geschaffen werden. Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen hingegen bilden die De-lege-lata-Ebene. Sie stehen nicht zur Disposition.

Völkerrechtlich handelt es sich bei den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften, bei der Einheitlichen Europäischen Akte und beim Vertrag über die Europäische Union um völkerrechtliche Verträge. Sie binden die vertragsschließenden Parteien. Das sind die Mitgliedstaaten. Sie bedürfen der Einstimmigkeit, denn im Völ-

kerrecht herrscht das Konsensprinzip. Neues Völkervertragsrecht beruht auf dem Konsens der vertragsschließenden Parteien. Diese Parteien legen zugleich fest, unter welchen Bedingungen der betreffende Vertrag in Kraft tritt. Voraussetzung ist die Ratifizierung des Vertrags in den Staaten, die am Vertragsschluß beteiligt sind.

Im Falle des Europäischen Verfassungsvertrages und auch für den EU-„Reformvertrag“ ist vorgesehen, daß eine Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten Voraussetzung für das Inkrafttreten des Vertrages ist. Wie ratifiziert wird, durch Gesetz der Legislative oder durch Volksentscheid, ist Sache nationalen Rechts. Die eigentliche Hürde für einen völkerrechtlichen Vertrag von großer Tragweite sind nationale Ratifizierungsbestimmungen, die einen Volksentscheid zwingend vorsehen. Die Herabstufung des EU-„Reformvertrags“ von der Verfassungsebene auf eine – einfache – Änderung von Unionsvertrag und EG-Vertrag soll den Mitgliedstaaten nahelegen, auf Volksabstimmungen zu verzichten. Zugleich war aber deutlich geworden, daß Etiketten, nicht so sehr Inhalte, ausgetauscht worden waren. Die Mogelpackung EU-„Reformvertrag“ soll damit die Hürden der Ratifizierung leichter nehmen als ein „Verfassungsvertrag“.

Methodischer Ansatz

Vollzieht man die Kehrtwendung in der Fragestellung und geht von den Interessen der Bürger, nicht der Staaten, aus, erweisen sich politikwissenschaftliche und rechtswissenschaftliche Ansätze als unbrauchbar, die von Staaten als handelnden Einheiten ausgehen. Denn solche Ansätze gehen von der impliziten Annahme aus, daß es keine Brüche zwischen „staatlichen Interessen“ und „Interessen

* Der Verfasser ist Gründungsmitglied der 1992 von einer Gruppe unabhängiger Wissenschaftler aus verschiedenen europäischen Ländern ins Leben gerufenen European Constitutional Group, der es schon in ihrem Vorschlag für eine Europäische Verfassung im Jahre 1993 darum ging, der Zentralisierung und Überregulierung in Europa klare Grenzen zu setzen. Quelle: http://www.fnst-freiheit.org/webcom/show_page.php/_c-1204/_nr-1/i.html. Dieser Artikel baut auf einer Publikation des Verfassers, die am 31.3.2007 in der Neuen Zürcher Zeitung unter dem Titel „Ein ‚multioptionaler‘ europäischer Verfassungsvertrag“ erschienen ist.

der Bürger“ gibt. Um ein Europa der Bürger zu gestalten, bedarf es eines methodischen Ansatzes, der auf dem methodologischen Individualismus aufbaut, also die einzelnen Individuen als handelnde Akteure betrachtet und der auf die Präferenz dieser Akteure abstellt (normativer Individualismus).

Der sozialwissenschaftliche Ansatz, der konsequent vom methodologischen und vom normativen Individualismus ausgeht, ist die Konstitutionenökonomik (constitutional economics), eine Unterdisziplin der Neuen Institutionenökonomik (new institutional economics). Im konstitutionenökonomischen Ansatz wird in einer Verfassung ein Regime von Regelungen eines „Principal-Agent“-Verhältnisses gesehen. In diesem Ansatz gelten die Bürger als die Auftraggeber bzw. Geschäftsherren bzw. Principals, während die politischen Entscheidungsträger als Auftragnehmer bzw. Geschäftsführer bzw. Agents angesehen werden. In der „Verfassung“ einigen sich die Bürger auf Grundregeln über die Delegation von Entscheidungsbefugnissen und über Kontrollmechanismen, die sicherstellen sollen, daß die von den politischen Mandatsträgern getroffenen Entscheidungen mit ihren Präferenzen übereinstimmen.

Es geht also um die Governance-Struktur des politischen Gemeinwesens. Dieses wird vom Bürger her gedacht und nicht umgekehrt. Das „Demokratieprinzip“ als Konzept der Legitimation der Ausübung der durch die Bürger delegierten Machtbefugnisse ist im ökonomischen Kontext ein Konzept der Freiheitssicherung der Bürger. Normativ geht es um „Präferenzenautonomie“. Aus dieser Sicht sollte eine „europäische Verfassung“ die Präferenzen der

Bürger widerspiegeln. Das Verfassungsverständnis des ökonomischen Ansatzes unterscheidet sich vom rechtlichen. Die Europäische Union verfügt bereits heute über Grundregeln, nämlich den EGKS-Vertrag von 1951 (Montanunion), den Euratom-Vertrag und den EWG-Vertrag von 1957, die Einheitliche Europäische Akte von 1986, den Vertrag von Maastricht über die Europäische Union von 1992, den Vertrag von Amsterdam von 1997 und den Vertrag von Nizza 2001. Aus konstitutionenökonomischer Sicht handelt es sich bei diesen Verträgen um eine „Verfassung“, ohne damit dem Staatenverbund Staatsqualität zuzuschreiben. Juristen sehen das oft anders und verbinden den Verfassungsbegriff mit dem der Staatlichkeit. Ein Ausweg aus diesem gegenseitigen Mißverständnis von Begriffen könnte darin liegen, die Grundregeln des Staatenverbundes „Europäische Union“ als Grundgesetz (basic law) zu betrachten.

Vertiefung und Erweiterung im Staatenverbund

Eines der grundlegenden Probleme einer Verfassung für einen Staatenverbund, wie die Europäische Union, der gleichzeitig Elemente eines Staatenbundes und eines Bundesstaates aufweist, liegt in der Heterogenität der Interessen der Bürger der Mitgliedstaaten des Staatenverbundes (auch und besonders in bezug auf die Integrationsstiefe).

Es geht dann insbesondere um drei Fragen:

1. Welche Aufgaben (Kompetenzen) sollen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, welche auf der supranationalen Ebene angesiedelt werden (Kompetenzverteilung)?

2. Wie kann das Handeln der Organe des Staatenverbundes dergestalt legitimiert werden, daß es der Kontrolle der Bürger unterworfen ist (Rechenschaftspflicht, accountability)?

3. Wie kann die Handlungsfähigkeit der Organe des Staatenverbundes gewährleistet werden, so daß die Entscheidungskosten in einem vernünftigen Verhältnis zu den supranationalen Integrationsvorteilen stehen (Entscheidungseffizienz)?

Das grundlegende Dilemma einer für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Verfassung der Europäischen Union liegt darin, daß versucht wird, zwei Ziele gleichzeitig zu verfolgen, nämlich die Vertiefung und die Erweiterung. Mit zunehmender Erweiterung wächst die Interessenvielfalt permanent. In der Sprache der Konstitutionenökonomik geht es um ein immer breiteres Spektrum von Präferenzen der Bürger der Mitgliedstaaten. Die Varianz der Präferenzen steigt. Zudem unterscheiden sich die Lebensbedingungen der Bürger in den verschiedenen Mitgliedstaaten nicht unerheblich; hinzu kommt ein nicht zu unterschätzendes Entwicklungsgefälle.

Versucht man nun gleichzeitig mit zunehmender Heterogenität der Präferenzen der Bürger, den Integrationsgrad zu steigern, also mehr Kompetenzen auf die supranationale Ebene zu verlagern, führt dies bei Bürgern, deren Präferenzen nicht widerspiegelt werden und auch gar nicht widerspiegelt werden können, zu sogenannten Präferenzkosten. Es verschiebt sich das Verhältnis von Kosten und Nutzen der Integration. Die genannten Präferenzkosten führen zu Kostensteigerungen,

zusätzlich nehmen aber auch die Kosten für die Kontrolle der politischen Entscheidungsträger durch die Bürger zu (Agenturkosten). Konstitutionenökonomisch heißt dies: Aus Sicht der Bürger sollten die Vorteile einer Vertiefung der Integration die Summe der dadurch verursachten Präferenz- und Agenturkosten übersteigen. Ist das nicht der Fall, bringt ihnen das Vorhaben nichts. Die zunehmende Integration wirkt zu Lasten der Bürger, nicht zu ihrem Vorteil. Es geht also nicht um Integration als Selbstzweck, sondern um das richtige Maß an Integration aus der Perspektive der betroffenen Bürger. Mit zunehmender Heterogenität des Staatenverbundes verschiebt sich das Gewicht für immer mehr Bürger zunehmend in Richtung Kosten.

Diese Kosten-Nutzen-Abwägung ist nicht für alle europäischen Bürger dieselbe, weil es kein objektives Konzept der Integrationsvorteile gibt. Bedeutet Integrationsvertiefung eine weitergehende Harmonisierung von nationalen Regelungen, so kann es sehr wohl Gewinner und Verlierer geben. Sind etwa bestimmte Märkte in den Mitgliedstaaten unterschiedlich stark reguliert, so können die Staaten mit einem niedrigeren Regulierungsniveau den betreffenden Wettbewerbsvorteil nicht ins Spiel bringen, wenn durch Harmonisierung – also vertiefte Integration – ihnen dieser Vorteil genommen wird. Man kann dieses in juristischer Terminologie als Kartellierung bezeichnen. In der modernen Ökonomik deutet man dies als Strategie, die eigene Wettbewerbsposition dadurch zu verbessern, daß man die Kosten der Wettbewerber erhöht (raising rivals' costs).

Bürger eines Staates mit geringerer Regulierungsdichte dürften also sehr wohl ein vergleichsweise

niedriges Integrationsniveau befürworten. Dies schlägt mit steigender Heterogenität in der Europäischen Union stark zu Buche. Das läßt den Rückschluß zu, daß eine einheitliche Integrationstiefe nicht unbedingt sinnvoll sein muß.

Integrationsoptionen als Ausweg aus dem Dilemma

Ein einheitliches Integrationsniveau herzustellen, ist heute keineswegs mehr das durchgängige Konzept der europäischen Integration. Beispiele für unterschiedliche Geschwindigkeiten sind etwa das Schengen-Abkommen und die Europäische Währungsunion. Hier ist nicht jeder Mitgliedstaat an allen Integrationsschritten beteiligt. Es können damit die spezifischen Präferenzen und nationalen Rahmenbedingungen zum Tragen kommen. Diese Art der Konstruktion des Integrationskonzepts wird als asymmetrische Geometrie bezeichnet. Es ist nicht eine Gruppe von Mitgliedstaaten, die den Kern des Staatenverbundes bildet, während andere Staaten in Bereichen geringerer Integrationstiefe angesiedelt sind. Es geht um eine funktionale Ausdifferenzierung. So kann ein Land Mitglied des Schengen-Abkommens sein, nicht aber der Währungsunion.

Wendet man die asymmetrische Geometrie auf das Verfassungsproblem an, so sind den Mitgliedstaaten Integrationsoptionen anzubieten. Die Option einer vertieften Integration, die sämtliche Politikbereiche umfaßt, die heute in die Integration einbezogen sind, stünde dann neben einer weniger weitgehenden Integration, die sich auf den Kern der Integration für die Bildung eines Staatenverbundes, nämlich auf einen einheitlichen Binnenmarkt beschränken würde. Man kann sich vorstellen, daß

Bürger eines Mitgliedstaates zwar großes Interesse am Binnenmarkt haben, ohne aber ihr nationales Sozialsystem aufgeben zu wollen. Dasselbe ist auch in bezug auf die gemeinsame Landwirtschaftspolitik vorstellbar. In einer Kernverfassung wären eine Reihe von Politikbereichen nicht vergemeinschaftet, fielen also in die Kompetenz der Mitgliedstaaten. Dabei ist durchaus an eine Repatriierung von Kompetenzen zu denken. Der bisher erreichte Integrationsstand kann keine heilige Kuh sein.

Haben sich die Regierungen der Mitgliedstaaten auf die anzubietenden Integrationsoptionen und damit auf ein multioptionales System geeinigt, ist die Ratifizierung der jeweils gewünschten Option Sache der einzelnen Mitgliedstaaten. Es steht einem Mitgliedstaat frei, etwa vorab durch eine Volksbefragung oder durch eine nicht bindende Abstimmung im Legislativorgan die präferierte Integrationsoption festzustellen, für die dann die Ratifizierung durchzuführen ist. Dies würde es – wie in der europäischen Währungsunion – erlauben, den besonderen Bedürfnissen der Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

Ausblick

Sollte der EU-„Reformvertrag“ die Hürden der Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten nehmen, werden seine Defizite bald offenkundig werden. Das Kernproblem, nämlich die richtige Integrationstiefe in einem heterogenen Staatenverbund zu finden, bleibt ungelöst. Eine einheitliche Lösung für alle Mitgliedstaaten ist weder sinnvoll noch langfristig durchhaltbar. Man wird sich auf einen optionales Modell verständigen müssen, auf einen multioptionalen Verfassungsvertrag.