

Laure Ognois / Karl-Peter Sommermann / Fabrice Larat (Hrsg. / éd.)

**Theorie und Praxis der Deutsch-Französischen Zusammenarbeit
in Verwaltung und Wissenschaft seit dem Élysée-Vertrag**
**Théorie et pratique de la coopération franco-allemande dans
l'administration et le domaine de la recherche
depuis le Traité de l'Élysée**

Deutsch-Französische Sommerschule 2013 zum 50. Jubiläum des
Élysée-Vertrags (1963-2013) / École d'été Franco-Allemande 2013
à l'occasion du jubilé du traité de l'Élysée (1963-2013)

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer /
École Nationale d'Administration
Speyer, 25.-29. September 2013

Vorwort

Aus Anlass des 50. Jubiläums des Élysée-Vertrags veranstalteten die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und die École Nationale d'Administration (ENA) in der Zeit vom 25. bis 29. September 2013 in Speyer eine Deutsch-französische Sommerschule. Sie war dem Thema „Theorie und Praxis der Deutsch-französischen Zusammenarbeit in Verwaltung und Wissenschaft seit dem Élysée-Vertrag“ gewidmet. Das Programm der Sommerschule, die von der Deutsch-Französischen Hochschule sowie von der Französischen Botschaft gefördert und von 72 Teilnehmern besucht wurde, ist im Anhang abgedruckt.

Ziel der Veranstaltung war es, aktuelle Themen der deutsch-französischen Zusammenarbeit aus doppelter Perspektive und vor dem Hintergrund der unterschiedlichen historischen, politischen und kulturellen Traditionen zu beleuchten. Der interkulturelle Erfahrungsaustausch richtete sich nicht nur an angehende Führungskräfte aus dem öffentlichen Sektor, sondern auch an Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler, die sich mit den Themen der Arbeitsgruppen in Theorie und in Praxis befassen. Sowohl der interkulturelle Austausch als auch das Gespräch zwischen Wissenschaft und Praxis wurde von den Teilnehmern als sehr bereichernd empfunden.

Der vorliegende Band dokumentiert neben einer historischen Einführung (A), den Grußworten der Eröffnungsveranstaltung (B) sowie einzelnen Kurzbeiträgen und Ergebnisberichten aus den Arbeitsgruppen (C) ausgewählte wissenschaftliche Beiträge (D), die Einzelaspekte der behandelten Themen vertiefen.

Die Herausgeber danken auch an dieser Stelle nochmals herzlich allen Mitwirkenden. Für die Unterstützung bei den redaktionellen Arbeiten gebührt den Mitarbeitern des Speyerer Lehrstuhls unser Dank, neben Frau Dr. Franziska Kruse und Herrn Sascha Mohr, M.A insbesondere Frau Queenie Griebner, die auch die Texte professionell in ein für die Dokumentation geeignetes Format gebracht hat.

Februar 2015

Karl-Peter Sommermann

Laure Ogniois

Fabrice Larat

Avant-Propos

A l'occasion des cérémonies commémoratives du 50^{ème} anniversaire de la signature du Traité de l'Élysée, l'Université allemande des sciences administratives de Spire et l'École nationale d'administration (ENA) ont organisé à Spire du 25 au 29 septembre 2013 une université d'été franco-allemande. Le sujet traité était « Théorie et pratique de la coopération franco-allemande dans l'administration et le domaine de la recherche depuis le traité de l'Élysée ». Le programme de cette université d'été qui a bénéficié du soutien financier de l'Université Franco-Allemande et de l'Ambassade de France en Allemagne est reproduit en annexe. Elle a rassemblé soixante-douze participants.

L'objectif de la manifestation était d'analyser des thèmes actuels de la coopération franco-allemande à partir d'une double perspective et en prenant en compte les différentes traditions historiques, politiques ou culturelles existantes. L'échange d'expérience et sa dimension interculturelle ne visait pas seulement des futurs cadres du secteur public mais également des jeunes chercheuses et chercheurs qui se sont confrontés aux thèmes traités à la fois sous l'angle de la théorie et de la pratique. Tant le caractère interculturel des échanges que la discussion entre théorie et pratique ont été perçus par les participants comme étant très enrichissants.

Le présent cahier reprend, en plus d'une introduction historique (A) et des mots de bienvenue adressés par les différents partenaires (B), des rapports portant sur les travaux réalisés en séance (C), ainsi que des contributions académiques développant certains sujets traités lors de l'université d'été (D).

Les éditeurs tiennent à remercier chaleureusement toutes les personnes ayant participé à cette manifestation. Nous tenons également à remercier les collaborateurs de la chaire, en plus de Madame Franziska Kruse et Monsieur Sascha Mohr en particulier Madame Queenie Griebner qui a mis professionnellement en page le manuscrit.

Février 2015

Karl-Peter Sommermann

Laure Ogniois

Fabrice Larat

Inhaltsverzeichnis

A. Historische Einführung des Prorektors der Universität Speyer

Stefan Fisch

ENA und Speyer. Zur Vorgeschichte ihrer Gründungen 1945 und 1947	3
--	---

B. Grußworte

<i>Margit Conrad</i>	13
<i>Patricia Oster-Stierle</i>	15
<i>Karl-Peter Sommermann</i>	19
<i>Laure Ognois</i>	23
<i>Fabrice Larat</i>	27

C. Dokumentation der Podiumsdiskussion und der Arbeitsgruppen

Bertrand Cadiot

Les échanges de fonctionnaires franco-allemands entre ministères de l'intérieur	31
---	----

Gerhard Fuckner

Bericht über die Ergebnisse zum Thema „Personalmanagement und Personalführung“	37
--	----

Jean-François Monteils

Gestion des ressources humaines et management du personnel - Quelques enseignements croisés	43
---	----

Cristina Fraenkel-Haeberle

Arbeitsgruppe „Bildungspolitik“: kurzes rechtsvergleichendes Resümee	47
--	----

VIII

Jean-Pierre Finance

Quelques éléments majeurs de la politique française de l'enseignement supérieur et de la recherche – Le processus de Bologne et le plan « investissements d'avenir » 53

D. Wissenschaftliche Beiträge der Nachwuchswissenschaftler

Frederik Becker

Der Europäische Auswärtige Dienst und innerunionale Abstimmungsprozesse in der Außenpolitik – Rechtsfragen der Koordinierung europäischer auswärtiger Politik nach 50 Jahren Élysée-Vertrag 63

Benedikt Erforth

Wenn Venusianer in den Krieg ziehen – Europa im französischen Interventionsdiskurs 109

Laura-Theresa Krüger

From the 'European Consensus on Development' towards the Europeanisation of National Development Policy? The Cases of France and Germany 129

Franziska Kruse

Der Europäische Auswärtige Dienst: die „Stimme Europas“? 169

Tilmann Reinhardt

Auslegung der völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union 177

Anhänge

Programm deutsch-französische Sommerschule (dt.) 195

Programm deutsch-französische Sommerschule (franz.) 199

Verzeichnis der Autoren 203

A. Historische Einführung des Prorektors der Universität Speyer

ENA und Speyer. Zur Vorgeschichte ihrer Gründungen 1945 und 1947

Prof. Dr. *Stefan Fisch*

Zwischen der am 9. Oktober 1945 gegründeten französischen *École Nationale d'Administration* (ENA) und der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (Universität Speyer) bestanden von Anfang an enge Beziehungen, sogar schon vor der Gründung unserer Universität am 11. Januar 1947. Sie reichen zurück in die Zeit der französischen *Résistance* gegen die Entrechtung, Besatzung und Ausbeutung der Menschen und des Landes durch die nationalsozialistische Diktatur.

Triebfeder für die Gründung der ENA war ein spätestens seit der *étrange défaite* (Marc Bloch) des Jahres 1940 durch die Wehrmacht und der anschließenden Etablierung der Vichy-Regierung im Süden Frankreichs tief empfundenenes Unbehagen über die bisherigen Strukturen der Französischen Republik, nicht nur ihrer Armee, sondern auch ihrer hohen Bürokratie, bei denen, die sich mit den Ereignissen nicht abfinden wollten. Dieser Nachdenkprozess umfasste alle republikanisch-demokratischen politischen Lager in ‚beiden‘ Frankreich, sowohl in London im Umfeld des Generals de Gaulle als auch im Lande selbst in der *Résistance*. Eine wichtige Verbindung zwischen beiden stellte 1943 der auf abenteuerlichen Umwegen aus Frankreich gekommene Émile Laffon (1907-1957) her. Ihn beauftragte De Gaulle, zusammen mit Michel Debré (1912-1996), Henri Bourdeau de Fontenay (1900-1969) und anderen Führungspersonen der im Untergrund tätigen *Ceux de la Résistance* (CDLR), eine der wichtigsten verwaltungspolitischen Aufgaben nach der Befreiung Frankreichs vorzubereiten: die Auswahl des künftigen Führungspersonals, das die kompromittierten Präfekten der Vichy-Regierung ersetzen sollte. Nach der Invasion der Alliierten im Sommer 1944 konnten in Frankreich in kürzester Zeit *Commissaires de la République* mit außerordentlichen Vollmachten ernannt werden, und Debré übernahm dieses Amt in Angers und Bourdeau de Fontenay in Rouen.

Debré wurde dann (zusammen mit Laffon) im *Comité des Études* zum *clef de voûte* (Marie-Christine Kessler) einer noch umfassenderen Reform der französischen Verwaltung. Debré war ein Absolvent der *École*

Libre des Sciences Politiques, hatte aber auch in Rechtswissenschaft promoviert und 1934 den *concours* für den *Conseil d'État* bestanden, das höchste Verwaltungsgericht, das mittelbar in die Gesetzgebung eingebunden und so zugleich eine wichtige Beratungsinstanz der jeweiligen Regierung ist. Die juristische reine Exegese gewann für ihn ihren Bezug zur Realität erst durch den Blick auf die *exigences sociales et circonstances historiques*, den ihm paradoxerweise gerade nicht die französische Universität, sondern eine (*Grande*) *École* vermittelt hatte (Debré). Weit mehr als die Juristische Fakultät hat ihn außerdem noch seine intensive Offiziersausbildung an *École de Cavalerie* in Saumur beeindruckt. Laffon hatte nach dem *concours* an der Elite-Hochschule *École des Mines* 1927 die Prüfung für *ingénieurs civils* bestanden, eine Verbindung von Bergbauwissenschaften mit Führungslehre für Unternehmen. Er wechselte danach das Fach, studierte Rechtswissenschaft und wurde Anwalt in Paris (Gauvain). Bourdeau de Fontenay schließlich hatte diesen Weg von Anfang an eingeschlagen und war seit 1928 Anwalt in Paris.

Vor allem aus der Tätigkeit von Debré in der dezentrierten inneren Verwaltung Frankreichs unmittelbar nach der Befreiung 1944 ging dann der große Wurf einer umfassenden Reform der Verwaltungsführung hervor. Gegenüber de Gaulle hatte er im Frühjahr 1945 konstatiert, dass in Frankreich der Staat sehr sorgfältig seine Offiziere (das war seine eigene Erfahrung) und seine Ingenieure (das könnte ein Abbild von Laffons Erfahrung gewesen sein) ausbilde, aber die seiner führenden Verwaltungsleute vernachlässige. De Gaulle beauftragte ihn daraufhin mit entsprechenden Reformarbeiten und nach wenigen Monaten Vorbereitungszeit führte die Regierung de Gaulle am 9. Oktober 1945 die grundlegenden Reformen ein (die sonst so gründliche Darstellung von DeFrance stellt zur Gründung und Konzeption der ENA nur die älteren Entwürfe von Pierre Cot aus dem Jahre 1944 dar; umfassend jetzt Focardi). Debré gilt auch als der Autor der begründenden Einleitung in einem *livre jaune* mit dem Titel *Réforme de la Fonction Publique* von 1945.

Im Kern bestand diese Reform für das künftige administrative Führungspersonal in der gleichgewichtigen Ergänzung der juristischen Ausbildung um die *sciences politiques, économiques et sociales*. Sie sollten an neu eingerichteten, universitären *Instituts d'Études Politiques* (IEP) gelehrt werden, die als staatliche Institutionen der privaten *École*

libre des Sciences politiques in der Sache nachfolgten. Zugleich wurden die vielen, bis dahin von Ministerien oder von den mindestens 800 *corps* in der hohen Beamtenschaft einzeln durchgeführten *concours* für freie Nachwuchsstellen in einen einzigen, einheitlichen Wettbewerb zusammengefasst, den für die neue, alle bisher säuberlich getrennten Verwaltungszweige übergreifende *École Nationale d'Administration* für das Spitzenpersonal aller Verwaltungen. Als ihr inneradministratives Gegenstück verankerte Debré, der sich intensiv auch mit der Arbeitsweise der britischen *Civil Service Commission* vertraut gemacht hatte, eine neue, zentrale *Direction de la fonction publique* gegen heftigen Widerstand der *Direction du budget* im Finanzministerium. Sozial wollte er die bisherige soziale Dominanz der Bourgeoisie aufbrechen, auch wenn eine Generation später der Soziologe Pierre Bourdieu ein Scheitern bei diesem Ziel konstatierte. Dazu diente u.a. die egalisierend und demokratisierend gedachte Bestimmung, dass die Republik die Ausbildungskosten einschließlich von Gehältern für ihren potentiellen Führungsnachwuchs schon ab der Phase des IEP übernimmt. Nicht zuletzt sollten mit der Reform endlich auch die Spitzenstellungen der neuen französischen Verwaltung für Frauen geöffnet werden.

Nur fünfzehn Monate später wurde im Amtsblatt der Französischen Militärregierung in Deutschland der *Arrêté* vom 11. Januar 1947 veröffentlicht, mit dem eine *École Supérieure d'Administration* in Speyer eingerichtet wurde. Diese an die ENA erinnernde Wortwahl ist keineswegs zufällig. Unterzeichnet ist dieses Gründungsdokument der Universität Speyer vom *Administrateur Général* der Französischen Besatzungszone in Deutschland, dem für die inneren Angelegenheiten der Zone verantwortlichen zweiten Mann hinter dem Chef der Militärregierung, de Gaulles engem Vertrauten General Pierre-Marie Koenig. Dieser zweite Mann war niemand anderes als Émile Laffon, der enge Freund von Michel Debré.

In dieser Konstellation wurde aus dem Modell der ENA nach Speyer sehr viel übernommen, vor allem der über die Rechtswissenschaft allein hinausgehende Zugang zur öffentlichen Verwaltung. Auch in Speyer schloss er von Anfang an die Wirtschafts-, Sozial- und Geschichtswissenschaften ein (und wurde später um die Politikwissenschaft erweitert, nachdem sie - viel später als in Frankreich - in den Nachkriegsjahren allmählich auch in der Bundesrepublik Fuß gefasst hatte). Weil im Unterschied zu Frankreich in der französischen Zone in Deutschland kein

„Unterbau“ aus universitären *Instituts d'Études Politiques* eingerichtet wurde, wurden ihre Fächer von Anfang an in die Speyerer *École Supérieure d'Administration* integriert. Schon die Gründungslehrstühle der Speyerer Universität spiegeln also ihren interdisziplinären Zugang und die von Debré für notwendig erachtete Bodenhaftung des Rechts in der Realität von Gesellschaft und Wirtschaft. Wie in Frankreich bei der ENA war auch der Besuch der Speyerer *École* für Studenten aller Fächer geöffnet; Voraussetzung war nur, mindestens sechs Semester studiert zu haben (*bac+3*), nicht aber, einen formellen Studienabschluss vorweisen zu können, und erst recht nicht, ein erstes juristisches Staatsexamen abgelegt zu haben. Wie in Frankreich bei der ENA gab es sogar ein - breit genutztes (!) - Aufstiegsprogramm für befähigte Beamte ohne Universitätsstudium. Natürlich war es nötig, den Eintrittswettbewerb zu bestehen; eine Hürde, an der im ersten Speyerer Jahr etwa drei Viertel, dann eher zwei Drittel der Bewerberinnen und Bewerber scheiterten. Frauen kamen - nachdem sie durch die Nationalsozialisten ab 1933 weitestgehend aus deutschen Universitäten verbannt worden waren - schon in den Anfangsjahren nach Speyer, aber doch eher vereinzelt.

Die ursprüngliche Ausbildung in Speyer erstreckte sich wie bei der ENA über zwei Jahre. Im ersten Jahr wurde man wie ein Referendar besoldet, im zweiten wie ein Assessor. Insgesamt legten etwas über 100 Personen diese Speyerer Abschlussprüfung ab, die über eine von der französischen Besatzungsmacht gegen den Willen der Länder ausgesprochene Anstellungsgarantie den Weg in alle Verwaltungen öffnete. Modern gesprochen, bot Speyer in dieser Zeit eine vielseitige und intensive Trainee-Phase für solche jungen Leute, denen durch das Bestehen des Eingangswettbewerbs ihr weiterer Weg in der öffentlichen Verwaltung garantiert und weitgehend vorgezeichnet war. Ihre Zeit in Speyer war stark theoretisch-wissenschaftlich geprägt, was durch praxisnahe Lehrformen (Lehrgespräch, Projektarbeit, Exkursionen) und durch einen beträchtlichen Anteil von Praktikern an der Lehre (der allein den Betrieb der ENA bis heute bestimmt, weil dort die interdisziplinäre wissenschaftliche Grundlegung in den vorgelagerten IEPs stattfindet) ergänzt und ausgeglichen wurde. Intern wurde dazu in Speyer zwischen einer „Allgemeinen Abteilung“ unterschieden und drei „Spezialabteilungen“. In der allgemeinen Abteilung sollten die nach Speyer berufenen Universitätsprofessoren eine Art *culture générale* für Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung vermitteln, nämlich Politische

Geschichte, Rechtsgeschichte, politische Ökonomie und Wirtschaftsgeographie (da schwingt die französische akademische Nähe von Geschichte und Geographie und Geopolitik mit) sowie - mehr verwaltungsbezogen - Verwaltungsrecht und Verwaltungspraxis, Haushalts- und Steuerrecht und öffentliches Rechnungswesen. Die Praktiker machten an konkreten Beispielfällen mit ihren Tätigkeiten in der allgemeinen Verwaltung von Land und Kommune, in der Finanzverwaltung und in der Wirtschaftsverwaltung bekannt, die weitgehend noch eine aus der nationalsozialistischen Kriegswirtschaft weitergeführte Versorgungsverwaltung mit Rationierungs-, Bezugsschein- und Preisfestsetzungsmechanismen war.

Eine Bezeichnung der neuen Speyerer *École* als ‚national‘ konnte Laffon allerdings vom Modell der ENA nicht übernehmen - die französische Besatzungszone war ja nur eine von vier in Deutschland. Speyer ‚versorgte‘ zunächst auch bewusst nur die drei von Frankreich in seiner Zone geschaffenen Länder Rheinland-Pfalz, Baden und Württemberg-Hohenzollern (das Saarland wanderte damals ja gerade in den engeren Einflussbereich Frankreichs), und auch darüber gab es auch noch internen Streit (Defrance). Ein Bezug auf das ‚Deutsche Reich‘ als staatsrechtlichen Begriff hatte zudem mit der Berliner Erklärung der Siegermächte vom 5. Juni 1945 und ihrer allmählich immer stärkeren gegenseitigen Blockade im Alliierten Kontrollrat für Deutschland weitestgehend an Substanz verloren.

Im Rahmen der Kulturpolitik Frankreichs in seiner deutschen Besatzungszone ging es freilich auch darum, den besonders von Laffons ‚Bildungsminister‘ Raymond Schmittlein (1904-1974), auch er tief geprägt durch die *Résistance*, vertretenen Willen zur *déprussianisation* der Deutschen, zum Zurückdrängen nationalistischer Gedanken, zur Föderalisierung als subtiler Entmachtung des (sowieso noch nicht vorhandenen) Zentralstaats und zum Abbau des Juristenmonopols in der öffentlichen Verwaltung nicht allzu deutlich öffentlich erscheinen zu lassen (Defrance).

Mit dem Ende der reinen Besatzungszeit und der Gründung der Bundesrepublik veränderte die Speyerer *École Supérieure d'Administration* ihr Gesicht. Der Eingangswettbewerb wurde ebenso abgeschafft wie die zweijährige Ausbildung, die direkt in die Verwaltung führte. An

ihre Stelle trat eine Einpassung in das überlieferte System des Referendariats auf dem Weg zur „Befähigung zum Richteramt“, der alten und neuen Grundlage für das Juristenmonopol in der deutschen Verwaltung. Andererseits gewann Speyer, das 1950 als „Hochschule für Verwaltungswissenschaften“ ein zweites Mal durch das Land Rheinland-Pfalz gegründet wurde (Morsey), dadurch allmählich das tatkräftige Interesse des Bundes und aller Länder an seinem Bestand und seiner Entwicklung, denn sie alle fragen gut ausgebildete Juristen nach. Paradoxerweise wird in dieser Gemengelage aus dem rheinland-pfälzischen Landesgesetz über die Hochschule vom 30.8.1950 und dem Verwaltungsabkommen des Landes Rheinland-Pfalz mit den anderen Ländern vom 23.4.1952 der deutsche Exekutivföderalismus zum funktionalen Äquivalent der seit Debré in Frankreich zentralisierenden *Direction de la fonction publique*. Zur neuen Grundlage der Speyerer Arbeit wurde die Teilhabe an der praktischen Ausbildung von Rechtsreferendaren.

In der Lehre blieb dabei erstaunlich viel von der ursprünglichen Konzeption als *Grande École* französischer Art in Speyer erhalten: der multidisziplinäre Zugang zum Thema öffentlicher Verwaltung, das postuniversitäre Element (wenn man so will, nunmehr sogar verstärkt als *bac+4*) und der starke Anteil von Lehrenden aus der Praxis und von praxisnaher Lehre, auch durch Exkursionen.

Ende 1951 plante der Speyerer Rektor, der Psychologe, Soziologe und dann Anthropologe Arnold Gehlen, erstmals für Anfang 1952 eine Auslandsexkursion; damals etwas ganz Außergewöhnliches. Ziel war der europäische Sitz der NATO und der Sitz der OEEC, die für Europa den Marshall-Plan zum Wirtschaftsaufbau verwaltete - Paris. Die Planungen dazu liefen von den französischen Stellen in Speyer über den Hohen Kommissar Frankreichs in der Bundesrepublik in die französische Hauptstadt und dort zur ENA - deren Direktor seit ihrer Gründung bis 1963 Henri Bourdeau de Fontenay war, der enge Vertraute Debrés, dem er ‚seine‘ neue *École* anvertraut hatte. Mit ihm verabredeten auch die folgenden Speyerer Rektoren Studienreisen der Speyerer Rechtsreferendare und legten so den Grundstein für kontinuierliche Beziehungen zwischen beiden Institutionen. Aus der Perspektive der Anfangsjahre hat sich damit 1951/52 ein persönlicher Kreis um Debré und Laffon geschlossen, die ab 1943 die neue, demokratische Verwaltung Frankreichs planten und vieles davon auch in ihre Besatzungszone in Deutschland trugen.

Dokumente und Literatur:

Arrêté n° 194 [du 11.1.1947] de l'Administrateur Général portant création d'une École Supérieure d'Administration / Verfügung Nr. 194 des Administrateur Général über die Errichtung einer Höheren Verwaltungsakademie, in: Journal officiel du Commandement en Chef Français en Allemagne / Amtsblatt des Französischen Oberkommandos in Deutschland, [zurückdatiert auf] 1.1.1947, online unter <http://www.uni-speyer.de/sfisch/Journal%20Officiel%201947-01-01.pdf>

Bloch, Marc: L'étrange défaite. Témoignage écrit en 1940, Paris 1990 (deutsch: Die seltsame Niederlage. Frankreich 1940. Der Historiker als Zeuge, Frankfurt/Main 1992).

Bourdieu, Pierre: La noblesse d'État. Grandes Écoles et esprit de corps, Paris 1989 (deutsch: Der Staatsadel, Konstanz 2004).

Debré, Michel: Une grande réforme en 1945, in: Kessler, Marie-Christine: La politique de la haute fonction publique, Paris 1978, S. VII-XXXV.

Defrance, Corine: La politique culturelle de la France sur la rive gauche du Rhin 1945 - 1955, Strasbourg 1994.

Focardi, Giovanni: Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione. Francia e Italia, 1943 - 1948, Bologna 2004.

Gauvain, Raphaël: Éloge d'Émile Laffon (au Barreau de Paris, 18.11.2005), online unter http://laconference.typepad.fr/files/discours_raphael_gauvin.pdf

Kessler, Marie-Christine: La politique de la haute fonction publique, Paris 1978.

Morsey, Rudolf: 50 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (1947 - 1997), in: Lüder, Klaus (Hg.): Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1997, S. 13-50.

Présidence du Gouvernement: Réforme de la fonction publique. Enseignement des sciences politiques, École Nationale d'Administration, réforme des administrations centrales pour une politique de la fonction publique, Paris 1945.

B. Grußworte

Schriftliches Grußwort der Staatsministerin *Margit Conrad*

Sehr geehrter Herr Professor Wieland,
sehr geehrte Frau Direktorin Nathalie Loiseau,
sehr geehrte Damen und Herren,

leider ist es mir kurzfristig nicht möglich, Sie persönlich zum Auftakt der Deutsch-Französischen Sommerschule 2013 zu begrüßen.

Dies bedaure ich umso mehr, als ich im Jahr des 50-jährigen Jubiläums des Deutsch-Französischen Freundschaftsvertrages diese schon traditionelle Form der Kooperation zwischen der *École Nationale d'Administration* und der Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer sehr zu schätzen weiß und sie auch gerne würdige.

Es sind diese Beispiele der Zusammenarbeit und Verständigung im Alltag, dort wo wir arbeiten, in den Hochschulen, den Schulen, den Kommunen, den Unternehmen, der Politik, der Zivilgesellschaft, die die freundschaftlichen Beziehungen gestalten und sie zu einer politisch belastbaren Zusammenarbeit zwischen unseren Nationen formen.

Verstehen und Verständigung sind ein Schlüssel dafür, dass wir nicht nur Vergangenheit bewältigen – dabei sind wir Deutschen uns unserer dauerhaften Schuld und Verantwortung bewusst –, sondern gemeinsam Zukunft gestalten als viel beschworene und heute noch mehr denn je notwendige Achse zwischen Berlin und Paris, die Europa voranbringt.

Ohne diese wären auch die Ostintegration und die EU-Osterweiterung nicht möglich gewesen. Dass aus den internationalen Kooperationen deutsch-französische und multinationale gemeinsame Projekte entstanden sind, ist umso wertvoller. Und immer wieder waren es die Hochschulen, die hier Pionierarbeit geleistet haben und Grenzen überschreitend Verbundhochschulen oder gemeinsame Studiengänge hervorgebracht haben.

Europa ist und soll kein Europa der Eliten sein. Aber ohne die Verantwortung der Eliten für die gemeinsame deutsch-französische und europäische Zukunft wird es diese wohl kaum geben.

Führungskräfte in der Bundesverwaltung sind in dieser Form Vorbild, aber nicht nur diese. Ich kenne auch den fruchtbaren Austausch der Verwaltungen auf Kommunal- und Landesebene, weiß aber auch um die Missverständnisse und Barrieren, wenn wir ihn nicht pflegen und institutionalisieren.

In diesem Sinne danke ich allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern, den Organisatoren und Präsidenten der École Nationale d'Administration, der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und der Deutsch-Französischen Hochschule sowie nicht zuletzt dem Schirmherrn, dem französischen Botschafter. Alle Gäste in Speyer heiße ich herzlich willkommen.

Rheinland-Pfalz ist eine gute Adresse für deutsch-französische Kontakte, im Großen wie im Kleinen. Die Landesregierung schätzt und fördert alle gleichermaßen. Ja, wir stehen in Europa vor großen Herausforderungen – aber in der Geschichte gab es solche auch schon früher und Krisen sind auch immer wieder Motor für Fortschritte gewesen. Aber nur wenn Deutschland und Frankreich sich verständigt haben.

50 Jahre Élysée-Vertrag geben einen guten Rahmen für die diesjährige Deutsch-Französische Sommerschule. In diesem Geiste viel Erfolg!

Mit freundlichen Grüßen

Margit Conrad

Grußwort der Vizepräsidentin der Deutsch-Französischen Hochschule

Prof. Dr. *Patricia Oster-Stierle*

Sehr geehrte Frau Ministerin,
sehr geehrter Herr Rektor,
Madame la Directrice,
Monsieur le Conseiller culturel,
sehr geehrter Herr Sommermann,
chère Madame Ognois,
cher Monsieur Larat,
Mesdames, Messieurs,

wir sind am Ende des Elysée-Jahres angekommen – gerade hat Bundespräsident Joachim Gauck nach 17 Jahren wieder einen Staatsbesuch in Frankreich gemacht. Frau Wiegel und ich durften ihn begleiten. Es war ein erhebendes Gefühl, über die von jeglichem Verkehr befreiten Champs-Élysées zu fahren, die auf der ganzen Länge mit deutschen und französischen Fahnen eng beflaggt waren. Frau Wiegel hat in der FAZ über den Besuch der beiden Präsidenten in Oradour berichtet. Dies war ein historischer Augenblick, eine Geste der Versöhnung, die sich in eine lange Reihe feierlicher Gesten der Versöhnung zwischen Deutschland und Frankreich einfügt. Das deutsch-französische Verhältnis bedarf offenbar noch heute dieser Gesten, aber es bedarf auch der Verwaltungsbeamten, um diese Gesten Realität werden zu lassen. Deshalb ist Ihre Arbeit hier, die deutsche und französische Verwaltungsbeamten in einem wissenschaftlichen und praxisnahen Kontext zusammenführt, so wichtig. Eine sehr große Bedeutung haben in diesem Zusammenhang natürlich die Austauschbeamten, die ja gleich zu Wort kommen werden.

Anfang des Jahres war ich an Ihrem Studientag schon einmal hier, um Ihnen zu der langjährigen Kooperation zwischen Ihren beiden renommierten Institutionen, die auch ein Kapitel in der deutsch-französischen Geschichte ist, zu gratulieren. Am Ende des Elysée-Jahres wollen Sie nun auf die Theorie und Praxis der deutsch-französischen Zusammen-

arbeit in Verwaltung und Wissenschaft seit dem Elysée-Vertrag zurückblicken und zugleich konkrete praktische Erfahrungen von Austauschbeamten in diesem binationalen Umfeld beleuchten.

Es kann eigentlich keine schönere Vorbereitung auf die theoretischen und praktischen Anforderungen der deutsch-französischen Zusammenarbeit im höheren Dienst geben, als in einem schönen Rahmen, mit Weinproben, einer Rheinschiffahrt und einem Besuch in Heidelberg und Speyer aus deutscher und französischer Perspektive die Themen "Personalmanagement und Personalführung" , "Außenpolitik der EU" und "Bildungspolitik" zu diskutieren. Dabei wird der Transfer zwischen Wissenschaft und Praxis hier innovativ mit Fragen des interkulturellen Austausches vermittelt. Die Sommerschule möchte wissenschaftliche Ansätze, praktische Erfahrung und eine interkulturelle Perspektive in den Arbeitsgruppen vermitteln. Dies wird Ihnen auf Grund Ihrer langjährigen Erfahrung auch ganz bestimmt gelingen.

Die Deutsch-Französische Hochschule fördert diese Sommerschule sehr gern. Wir freuen uns, dass die ENA und die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer nun zu unserem Netzwerk zählen. Wir fördern ja auch bereits Ihren wunderbaren Studiengang, der nicht zu Unrecht MEGA heißt, den "Master of European Governance and Administration". Auch ein Forschungsatelier im öffentlichen Recht zum Thema "Interkulturelle Aspekte der transnationalen Kooperation" haben wir im Juni 2013 gefördert. Und nicht zuletzt fördern wir auch seit 2008 ein erfolgreiches Doktorandenkolleg der DHV Speyer: "Öffentliches Recht im Vergleich unter dem Einfluss der europäischen Integration".

Wenn Sie in ihrer Arbeitsgruppe über Bildungspolitik sprechen, so ist auch die Deutsch-Französische Hochschule ein Paradigma. Ihre Studiengänge, Doktorandenkollegs und Sommerschulen garantieren wissenschaftliche Exzellenz, Studierbarkeit, Internationalität und ein interkulturelles Training, das seinesgleichen sucht. Gerade die Evaluierungsverfahren der Deutsch-Französischen Hochschule könnten ein Beispiel sein für die Evaluierung internationaler Studiengänge. Aber das muss ich Ihnen nicht erzählen, das werden sie gleichsam während der Sommerschule selbst erleben.

Ich möchte Ihnen zum Abschluss noch etwas mit auf Ihre Rheinfahrt geben. Victor Hugo unternahm 1839/40 eine Rheinreise. Der Rhein erschien ihm als gewaltige europäische Ader, die das Alte und Neue, Geschichte und Gegenwart, miteinander verbindet. Deutschland und Frankreich sind für ihn die beiden Flügel des Abendlandes, beide sind aufeinander angewiesen, und beide sind konstitutiv für Europa. In *Le Rhin* heißt es: „Der Rhein, mein Freund, ist ein edler Fluß, herrschaftlich, republikanisch, reichsbildend, würdig zugleich französisch und deutsch zu sein. Die ganze Geschichte Europas ist in seinen zwei Erscheinungsformen vertreten, in diesem Fluß der Krieger und Denker, in diesen prachtvollen Wellen, die in Frankreich aufprallen, in diesem tiefen Murmeln welches Deutschland träumen läßt.“

Dieses noch von Madame de Staël beeinflusste Deutschlandbild der Franzosen wurde aufs höchste erschüttert, als der Hilfsgerichtsschreiber Nikolaus Becker sein Rheinlied unter dem Titel „Der deutsche Rhein“ in der Trierschen Zeitung an Lamartine adressierte. „Sie sollen ihn nicht haben den freien deutschen Rhein. Ob sie wie gier'ge Raben sich heiser danach schrei'n“. Auf Grund seines großen Erfolgs wurde Beckers Lied als Nationallied oder „deutsche Marseillaise“ bezeichnet. Der Staatsmann und Dichter Lamartine ließ sich von dem Gerichtsgehilfen Becker nicht provozieren. In seinem Gedicht von 1841, das der „deutschen Marseillaise“ mit einer « Marseillaise de la Paix » antwortet, erhebt er eine versöhnliche französische Stimme. In seinem Gedicht findet er wunderbare Bilder für die Brücken der Versöhnung.

„Roule libre et superbe entre tes larges rives,
Rhin, Nil de l'Occident, coupe des nations !
Et des peuples assis qui boivent tes eaux vives
Emporte les défis et les ambitions !“

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen anregende Tage am Rhein.

Grußwort des wissenschaftlichen Koordinators der Deutsch-Französischen Sommerschule

Prof. Dr. Dr. h.c. *Karl-Peter Sommermann*

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

auch ich darf Sie sehr herzlich zu dieser frühherbstlichen Deutsch-Französischen Sommerschule begrüßen. Wir freuen uns, dass Sie trotz Ihrer anderweitigen Verpflichtungen so zahlreich den Weg nach Speyer gefunden haben, um an einem anregenden und produktiven deutsch-französischen Dialog mitzuwirken.

Bei der *École d'été* handelt es sich um ein neues Format der Zusammenarbeit unserer Universität mit der *École Nationale d'Administration*. Sollten unsere Ziele erreicht werden, könnte es den Auftakt zu entsprechenden weiteren Veranstaltungen in der Zukunft bilden. Wesentliches Ziel der Veranstaltung ist es, Führungskräften des öffentlichen Sektors aus Frankreich und Deutschland eine Plattform zum Austausch zu bieten, der durch bestimmte Themenschwerpunkte von gemeinsamem und aktuellem Interesse strukturiert wird. Angesprochen sind insbesondere ehemalige Absolventen der ENA und der Universität Speyer, aber auch Führungskräfte, die Erfahrungen in der deutsch-französischen Zusammenarbeit gesammelt haben oder sich auf diese vorbereiten wollen. Zudem bezweckt unsere Sommerschule eine Vertiefung des Dialogs zwischen Praxis und Wissenschaft; Nachwuchswissenschaftler werden durch die Präsentation von Forschungsergebnissen und als „Ressource-Persons“ den Austausch bereichern.

Die Sommerschule fügt sich in einen Kreis gemeinsamer deutsch-französischer Aktivitäten in den Bereichen Aus- und Weiterbildung sowie Forschung, die wir in Speyer, beflügelt durch die vom Prorektor dargelegte und nach wie vor präsenste Entstehungsgeschichte unserer Universität, seit längerer Zeit entfalten. Mit der ENA verbinden uns konkret insbesondere die jährlichen Studenttage, die durch Simulation internationaler Verhandlungen und Entscheidungsprozesse auf eine Annäherung der Horizonte der Teilnehmer beider Länder zielen. Mit ihren etwa 200 Teilnehmern, die in interaktiven Arbeitsgruppen, teils in deutscher

und französischer Sprache, teils in englischer Sprache abgehalten werden, stellen die Studientage durchaus erhebliche Anforderungen an sprachliche, fachliche und interkulturelle Offenheit.

Ebenfalls mit der ENA beteiligen wir uns auch an dem Masterprogramm „MEGA“ (Master Européen de Gouvernance et d'Administration), das berufsbegleitend auf europäische und internationale Aufgaben vorbereiten soll und auch für Teilnehmer anderer europäischer Staaten geöffnet ist. Der Studiengang, an dem federführend auch die Universität Paris I, die Humboldt-Universität zu Berlin und die Universität Potsdam mitwirken, ist an das französische Ministerium für öffentlichen Dienst und das deutsche Bundesinnenministerium – die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, hier vertreten durch Herrn Hunold – angebunden.

Unter unseren deutsch-französischen akademischen Aktivitäten ragt im Übrigen das deutsch-französische Doktorandenkolleg heraus, dessen Grundlagen vor acht Jahren zunächst durch eine bilaterale Zusammenarbeit zwischen der Universität Paris I und der Universität Speyer gelegt und später durch die Erweiterung auf die Universitäten Freiburg im Breisgau und Straßburg ausgebaut wurden. Einmal jährlich findet ein Seminar statt, auf dem in einem Auswahlverfahren ermittelte Doktoranden und Habilitanden vortragen und unter Beteiligung von Professoren der vier Universitäten die vorgetragenen Thesen eingehend diskutiert werden. In diesem Jahr wurde das Gespräch auf italienische Wissenschaftler erweitert, was neue Perspektiven eröffnete. Inhaltliche Schwerpunkte des Doktorandenkollegs sind die Vergleichen im öffentlichen Recht, der Wandel der Staatlichkeit, Verfassungs- und Verwaltungsrechtsschutz sowie die europäische Integration. In zusätzlich veranstalteten Ateliers (Workshops), die sich vor allem mit methodologischen Fragen befassen, wird den Teilnehmern die Möglichkeit geboten, ihre Vorgehensweise und Argumente zu schärfen und wissenschaftskulturelle Besonderheiten ihres jeweiligen Umfelds zu erkennen. Damit spielt hier wie bei den zuvor genannten Aktivitäten die Sensibilisierung für interkulturelle Zusammenhänge und die Förderung produktiver interkultureller Verständigung eine wesentliche Rolle.

Die deutsch-französischen Forschungsaktivitäten, an denen wir mitwirken, können hier nicht im Einzelnen aufgezählt werden. Erwähnt sei

nur, dass eine besondere Zusammenarbeit mit Kolleginnen und Kollegen der Universität Paris I, dem Institut d'Études Politiques (Sciences Po Paris) sowie der Universität Aix-Marseille gepflegt wird.

Die skizzierten Vorhaben wären nicht möglich, wenn es nicht Förderorganisationen gäbe, die die ideellen, institutionellen und finanziellen Voraussetzungen für diese Zusammenarbeit förderten. Großer Dank gebührt der Deutsch-Französischen Hochschule, die heute durch Frau Vizepräsidentin Patricia Oster-Stierle hier vertreten ist. Von Anfang an hat die Deutsch-Französische Hochschule unser Doktorandenkolleg maßgeblich gefördert; in diesem Jahr hat sie uns auch geholfen, den Deutsch-Französischen Studientag mit einem vielschichtigen Programm zu verwirklichen.

Und schließlich: Dass die Veranstaltung dieser Deutsch-Französischen Sommerschule überhaupt möglich wurde, verdanken wir ebenfalls der Unterstützung der Deutsch-Französischen Hochschule. Wie segensreich die Förderung der deutsch-französischen Zusammenarbeit durch die DFH/UFA für alle Wissenschaftsdisziplinen ist, kann man nicht zuletzt bei den Treffen der Programmverantwortlichen erkennen.

Mein Grußwort möchte ich mit einem herzlichen Dank an alle Mitwirkenden schließen, die durch ihre Beiträge im Rahmen der Podiumsdiskussionen und Arbeitsgruppen unserer Zusammenkunft die Grundlage für einen fruchtbaren Austausch legen.

Ich wünsche uns allen anregende Tage.

Grußwort der wissenschaftlichen Koordinatorin der Deutsch-Französischen Sommerschule

Dr. Laure Ognois

Cher Monsieur Larat,
sehr geehrte Frau Ministerin,
sehr geehrte Frau Vize-Präsidentin,
cher Monsieur Suard, liebe AG-Leiter,
liebe Referentinnen und Referenten,
liebe Teilnehmerinnen und Teilnehmer,
liebe Gäste,

unser Prorektor sowie Herr Sommermann haben bereits die politischen und hochschulpolitischen Dimensionen dieser ersten deutsch-französischen Sommerschule in Verwaltungswissenschaften hervorgehoben. Ich möchte daher hierauf nicht näher eingehen, sondern eher versuchen, Ihnen die Genese und die Ziele dieser Veranstaltung näherzubringen.

Sie werden vielleicht staunen, wenn ich Ihnen erzähle, dass die Idee dieser Sommerschule vor ca. zwei Jahren an einem grauen Novembertag im Zug auf dem Weg zurück von Berlin nach Speyer entstand. In Berlin traf ich Herrn Leonhard, der Präsident der deutsch-französischen Hochschule war, als ich als Studentin der DFH gefördert wurde. In Berlin ging es um eine Veranstaltung der HRK zur Internationalisierung der Universitäten und wir beide vertraten die Meinung, dass nicht nur die Hochschulen, sondern auch die Verwaltungen auf den höchsten Ebenen sich dringend internationalisieren sollten, wenn die EU vorankommen will. Das Gespräch führten wir im Zug nach Süddeutschland weiter, ich erzählte von unserer ausgezeichneten Zusammenarbeit mit der ENA und Herr Leonhard fragte mich: „Warum machen Sie nicht eine deutsch-französische Sommerschule gemeinsam?“ Auch wenn der Impuls von Herrn Leonhard kam, sind auch der DFH und der französischen Botschaft für ihre großzügige Unterstützung – nicht nur materieller Art – zu danken. Das Konzept der Sommerschule stellten Herr Larat, Herr Sommermann und ich in enger Rücksprache mit den AG-Leitern auf die Beine. Die Organisation übernahmen die beiden Teams aus

Speyer und Strasbourg gemeinsam. Als überzeugter Europäer unterstützte Herr Rektor Wieland das Vorhaben von Anfang an mit aller Kraft. Allen sei für Ihr Engagement herzlich gedankt!

„Ziel der Veranstaltung ist es, aktuelle Themen der deutsch-französischen Zusammenarbeit aus einer doppelten Perspektive zu beleuchten und sich diesen unter Beachtung bi-nationaler und -kultureller Traditionen zu nähern. In diesem Zusammenhang soll insbesondere der interkulturelle Erfahrungsaustausch gefördert werden. Die Sommerschule richtet sich nicht nur an angehende Führungskräfte aus der öffentlichen Verwaltung, sondern auch an NachwuchswissenschaftlerInnen, die sich mit den Themen der Arbeitsgruppen in Theorie und in Praxis befassen. Im Rahmen von drei Arbeitsgruppen zum Thema ‚Personalmanagement und Personalführung‘, ‚Außenpolitik der EU‘ und ‚Bildungspolitik‘ werden angehende deutsche und französische Führungskräfte aus der öffentlichen Verwaltung und der Wissenschaft Fallstudien bearbeiten, sich mit deutsch-französischen Fragestellungen auseinandersetzen und ihre Ergebnisse gemeinsam präsentieren.“

So hieß es in der Ausschreibung und so soll es auch umgesetzt werden. Die Themen wurden von uns ausgewählt, denn es sind die Thematiken, mit denen Sie sich als angehende deutsche und französische Führungskräfte aus der öffentlichen Verwaltung und der Wissenschaft im Alltag auseinandersetzen müssen. Das Spannende daran ist, dass Sie als Praktiker und Theoretiker anders herangehen und dass die französischen und die deutschen Wahrnehmungen sowie die Vorgehensweisen unterschiedlich sind. Der Aspekt der Interkulturalität spielt eine wichtige Rolle dabei und auch das wollen wir innerhalb der Sommerschule reflektieren. Dafür haben wir die besten Experten gewinnen können – Herr Baasner wird gleich mit der Podiumsdiskussion „Deutsch-französische Verwaltungszusammenarbeit aus der Perspektive von Austauschbeamten“ starten, Frau Dussap-Köhler wird die Arbeitsgruppen begleiten und die deutsch-französischen Interaktionen analysieren. Neben dem wissenschaftlichen Teil haben wir ein Rahmenprogramm gestaltet, das den deutsch-französischen Austausch unterstützen soll: Heidelberg und Speyer als deutsch-französische Erinnerungsorte, der Rhein als natürliche Grenze, aber auch gemeinsames Identitätsmerkmal und Lebensraum, Karlsruhe und Paris als Zentren der Judikative, nicht

zuletzt die heutige Weinprobe, um die Convivialité pfälzischer Art genießen zu können.

Das, was Sie aus dieser Veranstaltung machen werden, liebe Teilnehmerinnen und Teilnehmer, liegt in Ihrer Verantwortung und ich denke, diese ist nicht gering. Wir stellen Ihnen einen Rahmen zur Verfügung, nicht nur, damit Sie gemeinsam Themen bearbeiten können. Vielmehr wollen wir, dass Sie sich kennenlernen, ein Netzwerk bilden und es nachhaltig beleben, um die Herausforderungen, die auf Sie und auf Europa zukommen, bestmöglich gestalten zu können. Denn Sie sind es, die über die Zukunft Europas entscheiden und entscheiden werden. Meine Generation, und das ist auch die Ihre, liebe Teilnehmerinnen und Teilnehmer, ist die erste, die den Krieg nur aus tradierten Erfahrungen erlebt hat. Der Mensch vergisst oft, wie konfliktbeladen die deutsch-französische Geschichte gewesen ist und wie mühsam es war, ein einiges Europa zu schaffen und zu gestalten. Krisen erlauben, gemeinsam zu wachsen. In diesem Sinne wünsche ich Ihnen einen zwar konfliktlosen, dennoch sehr lebhaften Austausch, einen angenehmen Aufenthalt in der Pfalz und eine ergiebige Sommerschule!

Allocution du coordinateur de l'École d'été Franco-Allemande

Fabrice Larat

1^{ère} école d'été franco-allemande en administration publique

Monsieur le pro-recteur, mesdames et messieurs les professeurs et intervenants, chers participants à cette première université franco-allemande consacrée à la coopération administrative franco-allemande.

Permettez-moi tout d'abord d'excuser l'absence de Nathalie LOISEAU, directrice de l'ENA, retenue à Paris par une importante obligation. Vous savez l'intérêt qu'elle porte à la coopération franco-allemande en général et entre l'ENA et l'Université Allemande des Sciences Administratives de Spire en particulier. Elle aurait aimé être avec nous aujourd'hui et m'a chargé de vous transmettre ses salutations et tous ses vœux de succès pour notre rencontre.

Il y a 4 ans maintenant, nous avons relancé la coopération entre nos deux établissements en organisant chaque année une journée d'étude réunissant les élèves de nos deux écoles. L'objectif est de leur permettre d'apprendre à travailler dans un environnement bi- ou multinational.

Pour nous, organismes en charge de la formation des futurs cadres, il est en effet de notre devoir de vous familiariser avec des situations de coopération bi- ou multilatérale impliquant des fonctionnaires français et allemands.

En plus de cette initiative, il nous a paru nécessaire d'ouvrir ce genre de rencontre à un public plus vaste de jeunes cadres de nos administrations, mais aussi de jeunes chercheurs travaillant sur des questions liées à l'action publique dans nos deux pays. Pour les futurs hauts fonctionnaires et décideurs qui seront un jour amenés à défendre, à expliquer et à coordonner la politique de leur pays face à leurs homologues que cela soit au niveau européen ou international, il est nécessaire de prendre conscience de ce que requiert le bon fonctionnement de telles rencontres transnationales.

Expliquer et coordonner la politique de son pays face à ses homologues que cela soit au niveau européen ou international, n'est pas quelque chose qui s'improvise.

Les exercices de simulation proposés permettront ainsi de solliciter les compétences des participants, que ce soit en termes de négociation, de rédaction, d'organisation du temps de travail et des procédures de collaboration, ainsi que les capacités à travailler en équipe, le tout doublé d'un exercice de langue étrangère avec une dimension interculturelle.

Cet apprentissage est nécessaire pour faire face aux multiples défis à dimension transnationale et européenne qui résultent de l'intégration politique et économique de l'Europe, intégration qui se fait également sentir au niveau administratif et sociétal.

En effet, la réalité de la coopération franco-allemande a de multiples facettes.

Il y a les grands sommets bilatéraux, il y a les sommets européens, et la recherche de positions communes, mais il y a aussi une multitude de contacts et d'échanges à tous les niveaux administratifs, sur des questions politiques, mais aussi techniques, voire des projets concrets de coopération comme au niveau transfrontalier.

Dans ces circonstances, il est important de se comprendre pour collaborer plus efficacement. Il s'agit de dépasser les singularités nationales voire même les cultures administratives sectorielles et les différences résultants de nos systèmes respectifs de formation en cherchant les convergences fécondes. Il faut pouvoir surmonter les obstacles par le désir commun d'aboutir et avancer vers une vraie gouvernance européenne.

C'est la raison pour laquelle l'ENA s'investit beaucoup dans ce partenariat avec l'école sœur de Spire, dont la fondation par la France après la guerre constitue un point commun. Comme l'a rappelé le recteur à l'instant, cela prend différentes formes, avec le MEGA, avec l'université d'été qui se tiendra en septembre, et avec ces journées d'études.

Merci donc à vous de nous accueillir aujourd'hui dans votre belle ville de Spire. Merci à tous les responsables d'ateliers qui ont accepté de participer à cet exercice.

C. Dokumentation der Podiumsdiskussion und der Arbeitsgruppen

Les échanges de fonctionnaires franco-allemands entre ministères de l'intérieur.

Bertrand Cadiot

La première évocation des échanges de fonctionnaires date du sommet franco-allemand d'Aix la Chapelle de 1978, à l'issue duquel, le président Giscard d'Estaing avait déclaré : *« j'attache, comme le chancelier, beaucoup d'importance à ces échanges de fonctionnaires qui vont débiter à partir de l'année prochaine, comme l'installation à Sarreguemines de ce premier institut de technologie franco allemand qui va former des ingénieurs et délivrer des diplômes qui seront valables dans les deux pays (...) car, ainsi, peu à peu, nous pouvons élaborer face aux grands problèmes du monde, face aux situations qui se présentent devant nous, une attitude étroitement concertée. »*.

Lors du sommet franco-allemand de Nantes (23 novembre 2001), le ministre fédéral allemand de l'intérieur, Otto Schily et le ministre à la réforme de l'Etat, Michel Sapin, décident d'intensifier les échanges de fonctionnaires entre la France et l'Allemagne.

La célébration du 40ème anniversaire du traité de l'Elysée, le 22 janvier 2003, a été l'occasion de donner un nouvel élan, la déclaration commune du président de La République Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder prévoit notamment plusieurs mesures de renforcement des procédures de concertation bilatérale, en particulier la généralisation des échanges de fonctionnaires : *« Afin d'améliorer la connaissance réciproque des pratiques administratives et l'efficacité de notre travail en commun au sein des administrations publiques de nos deux pays, nous demandons à nos ministres de généraliser l'affectation de fonctionnaires auprès du pays partenaire, au niveau national comme au niveau local, de rendre systématiques les contacts entre responsables des mêmes dossiers dans les deux Etats, d'accroître les échanges d'information, d'améliorer la connaissance de la langue du partenaire et de mettre en place des formations conjointes, particulièrement pour l'encadrement. »*

L'agenda 2010-2020 confirme cette préoccupation en citant les échanges de fonctionnaires, ainsi que la nomination, dans chaque ministère d'un point de contact de haut niveau.

Pour les ministères de l'Intérieur, les échanges de fonctionnaires sont désormais traditionnels dans la sphère policière, notamment dans les régions frontalières et les principaux aéroports où ils ont une mission au quotidien d'officiers de liaison. Au niveau de l'administration centrale, et de façon à rendre plus efficace la coopération franco-allemande dans le champ intérieur pendant les présidences européennes des deux pays, les ministères de l'intérieur ont décidé d'échanger des hauts fonctionnaires, un Français à Berlin pendant la présidence allemande (2007) et un Allemand à Paris pendant la présidence française (2008): A partir de 2009, ces échanges ont pris un tour régulier : d'abord, pendant trois ans, un fonctionnaire français à Berlin, ensuite, un fonctionnaire allemand à Paris. On notera que, jusqu'à présent, ces nominations sont alternatives et non simultanées.

Sans être directement au cabinet des ministres, ces fonctionnaires en ont été très proches puisqu'ils ont été intégrés, en France dans la délégation aux affaires internationales et européennes, puis à la direction de la coopération internationale et en Allemagne dans la direction Europe, puis à la sous direction de la coopération internationale, toutes directement rattachées aux instances politiques.

Dans ces conditions très particulières, qui font de la relation franco-allemande une relation d'une nature et d'une intensité différente de celles avec les autres pays, les missions et la position du fonctionnaire d'échange sont d'une nature particulière et ont été précisées.

Du côté allemand, une fiche de poste standardisé est publiée au moment lorsqu'un échange est envisagé :

- Un rôle de facilitateur pour intensifier et améliorer la coopération entre les deux ministères,
- Un rôle d'observateur de la situation politique intérieure du pays d'accueil,
- Un rôle d'informateur : indications, en phase amont des processus législatifs dans tous les domaines de la politique intérieure,

- Un rôle d'accompagnateur : prise en charge et soutien aux fonctionnaires allemands en déplacement dans le pays d'accueil et accompagnement des délégations de haut niveau, tant dans le pays d'accueil que dans le pays d'origine,
- Un rôle de collaborateur : concours à l'élaboration des accords bilatéraux, participation à des conférences, conduite de réunions ou de formations.

Du côté français, dans une lettre de mission, signée par le secrétaire général du ministère de l'intérieur. La mission du fonctionnaire d'échange est une mission à caractère général : identifier les thèmes pour les quels les deux pays sont en accord ou en désaccord, essayer de rapprocher les points de vue des deux pays, en particulier lorsqu'il s'agit de discussions européennes : En ce sens, une convention est signée entre les deux ministères qui, d'une part, précise les conditions matérielles de l'échange, d'autre part définit le fonctionnaire d'échange comme un conseiller, et établit une liste de thèmes particulièrement sensibles (par exemple le terrorisme) : Une liste élargie a été ensuite proposée par la partie allemande.

Cet échange a favorisé le rapprochement des points de vue des deux ministères et par là même contribué à donner, sur les questions européennes, une ligne directrice plus claire et plus efficace. Les deux présidences de l'Union ont été considérées en général comme positives et on peut considérer que la relation rapide entre les deux ministères par l'entremise du fonctionnaire d'échange a joué un rôle.

De manière plus concrète, les différentes fonctions exercées par le fonctionnaire d'échange peuvent être résumées de la manière suivante :

- 1) Il est fonctionnaire de liaison, en ce qu'il doit être capable, dans chaque domaine, d'identifier les autorités compétentes des deux pays et les mettre en relation. C'est une mission qui présente un caractère quotidien.
- 2) Il s'adresse à tous les niveaux de la hiérarchie, ayant accès directement au secrétaire général comme au cabinet, ainsi qu'aux directeurs et jusqu'aux agents référents. Il s'agit là d'une fonction essentielle, car elle permet une grande souplesse et une grande rapidité, là où les

modes hiérarchiques traditionnels impliquent souvent de suivre des voies préétablies.

3) Il assure une veille stratégique sur les sujets à enjeu durable : par exemple, problèmes de société, exclusions, discriminations, ghettoïsation, effets de la mondialisation sur le consensus social, place de l'Islam, politique de la ville. Cette veille stratégique peut se traduire par l'organisation de séminaires

4) Il favorise les échanges sur les réflexions ou les avancées de l'un ou l'autre pays sur tel ou tel domaine (par exemple à la protection des données, ou à la numérisation des titres d'identité, sujets qui demandent encore de nombreuses réflexions communes, y compris au niveau européen). Dans le même domaine, on pourrait aussi parler des échanges de bonnes pratiques.

5) Il suit les dossiers en cours (préparation des conseils des ministres franco-allemands par exemple), dans une fonction de synthèse et d'information des autorités ministérielles.

6) Il tente d'expliquer le point de vue de chaque ministère à l'autre et peut être amené à intervenir ponctuellement sur certains dossiers.

7) Il doit être capable d'initier ou de favoriser des projets innovants, par exemple, la réflexion déjà engagée pour permettre aux autorités d'un pays de remettre les titres sécurisés de l'autre pays (cartes d'identité allemande remises aux citoyens allemands expatriés par la mairie de leur domicile en France), ou encore le projet d'internet franco-allemand dans le champ de compétence « intérieur ».

8) Il doit être enfin capable de donner une information régulière sur les questions importantes de chaque pays (par exemple, des notes sur les programmes politiques ou les résultats des élections).

Au total, il s'agit bien d'une mission de « conseiller ».

Les missions du fonctionnaire d'échange sont donc nombreuses et variées. Il doit nouer des contacts à tous les niveaux et doit être capable d'intervenir dans les dossiers. Il importe de souligner que son travail ne doit jamais se substituer à celui des autres, puisque son but est justement de développer les relations entre les deux ministères et donc d'impliquer de plus en plus de fonctionnaires. Le fonctionnaire

d'échange ne prend la place de personne, il doit, au contraire, apporter une « plus value »

La relation franco-allemande n'est pas l'affaire d'une personne, mais celle des ministères dans leur ensemble. Si, dans beaucoup de directions, les partenaires sont identifiés, avec un travail commun suivi, comprenant réunions annuelles et feuille de route, ces partenariats ne constituent ni un réseau, ni une politique globale. La synthèse se fait au niveau d'une unité spécifique : la délégation aux affaires internationales et européennes devenue le secrétariat permanent aux affaires internationales et européennes, dépendant du cabinet du ministre, du côté français, la direction des questions fondamentales et internationales (le conseiller diplomatique du ministre étant lui-même intégré à cette direction) pour l'Allemagne. L'existence et la reconnaissance de ces équipes conditionnent très largement la capacité du fonctionnaire à intervenir.

De fait, le fonctionnaire d'échange appartient à ces deux équipes, celle de son pays à qui il doit rendre compte régulièrement, mais aussi celle du pays d'accueil dont il fait formellement partie. Ce point est crucial. Il conduit à introduire la notion de « double loyauté », particulièrement difficile à mettre en œuvre mais dont chacun comprend l'absolue nécessité : qu'il y ait faille dans le champ de la loyauté, alors, le risque est grand que le fonctionnaire d'échange soit marginalisé

L'intégration du fonctionnaire se fait ainsi, indépendamment de ses qualités professionnelles propres, à deux niveaux différents : elle dépend d'une part de la reconnaissance dont il bénéficie au sein des structures de départ et d'accueil, d'autre part, de la reconnaissance et de la légitimité dont ces structures elles mêmes, bénéficient au sein des ministères, légitimité qui dépend d'une part de leur ancienneté et de leur expérience (« avoir fait ses preuves »), d'autre part de leur proximité avec le ministre.

La participation aux réunions franco-allemandes est indispensable pour le fonctionnaire. Il est clair qu'aucun investissement de sa part n'est possible s'il n'est pas invité. Il y a donc une responsabilité des structures ministérielles dans l'intégration du haut fonctionnaire : la confiance doit être réciproque.

Une telle intégration demande de l'information, et du temps, surtout au moment de la création du poste. Il s'agit là d'un processus itératif par lequel, par exemple l'intervention sur un thème n'est possible que si le fonctionnaire connaît le dossier et son importance ou sa sensibilité. Son intervention ne sera reconnue que si elle apporte une plus value et ce n'est que si la plus value du fonctionnaire a été reconnue qu'il pourra avoir accès à de nouveaux dossiers. On voit qu'une période de deux ans pour mener cette action à bien est un minimum. Pour la continuité de l'action, il serait nécessaire que le fonctionnaire ne soit pas considéré comme un fonctionnaire d'un pays affecté dans l'autre pays, mais bien un fonctionnaire franco-allemand dont la continuité des missions doit être assurée quels que soient son lieu d'affectation et sa nationalité.

Au total, la nomination d'un haut fonctionnaire franco-allemand se justifie par la fréquence des relations entre les deux pays, l'abondance des thèmes d'intérêt commun, la nécessité d'introduire dans cette richesse, une vision stratégique, une continuité et une capacité de réaction rapide. Elle demande un fonctionnaire ayant des qualités spécifiques à l'intérieur de structures ayant une mission à caractère stratégique, suffisamment proches des ministres, permettant la circulation de l'information, une vision large sur l'ensemble des thèmes et une capacité de mise en contact favorisant les circuits de prise de décision.

Bericht des Leiters der Arbeitsgruppe „Personalmanagement und Personalführung“

Gerhard Fuckner

I. Einführung

Die deutsch-französische Sommerschule befasste sich nicht nur vergleichend mit den fachlichen Themen „Bildungspolitik“ und „Außenpolitik“, sondern auch mit dem Querschnittsthema „Personalmanagement und Personalführung“.

Ziel war es, Ähnlichkeiten und Unterschiede der internen Verwaltungskulturen beider Seiten zu erkennen und, soweit möglich, zu bewerten. Damit standen weniger die formalen Reglements und Bedingungen des Personalsektors im Vordergrund als der „gelebte Alltag“ vor deren Hintergrund. Für folgende vier Themenbereiche sollten in gemischten Arbeitsgruppen zu erstellende Kurzberichte eine Diskussionsgrundlage liefern: Rekrutierungsverfahren, Beförderung, Führungsleitbilder und -praxis sowie Personalentwicklungskonzepte. Eingeleitet wurde die Diskussion durch ein Impuls-Statement der deutschen Juristin und ENA-Absolventin Christine Beneke, das sich vor allem mit eigenen Erfahrungen in der französischen Verwaltung befasste. Im Kontext konnten auch die Darlegungen eines französischen Austauschbeamten (Bertrand Cadiot) beim Bundesministerium des Innern genutzt werden, der bereits Unterschiede der Verwaltungspraxis in beiden Ländern angesprochen hatte. Er wies auf seine Erkenntnis hin, dass die deutsche Verwaltung eher „bottom up“ funktioniere, die französische hingegen „top down“. Dies entsprach auch den Erfahrungen von Frau Beneke, die von der regelorientierten/legalistischen deutschen Vorgehensweise sprach, in der sich die Aufgabenerledigung zunächst am Gesetz orientiert und dann die Akzeptanz des Ergebnisses geprüft wird, während in Frankreich zunächst eher das gewünschte Ergebnis „angepeilt“ wird und dann die „legal compliance“ geklärt wird. Vom Ansatz her werden neue Aufgabenstellungen in Deutschland zunächst der sachbearbeitenden Ebene ohne Vorgaben durchgereicht, während in Frankreich ein Führungsinput jeweils am Anfang der Bearbeitung steht. Dort ist die Verhandlungsorientierung vor der Rechtsprüfung wichtig, während in Deutschland letztere erst den Rahmen für die Diskussion im Anschluss vorgibt.

Tendenziell wird dadurch die Bearbeitung in Deutschland „egalitärer“, vom einzelnen juristischen Bearbeiter geprägt, während in Frankreich die Führungsaufgabe intensiver wahrgenommen wird.

Die französische Verwaltung lebt im Alltag demnach wohl stärker hierarchisch als die deutsche, in der sehr viele Vorgänge ohne besondere Vorgaben den „Chefs“ unterschriftsreif vorgelegt werden, so dass diesen insoweit eher eine notarielle Funktion zukommt. Die geringe Betonung des Führungsvorrangs, etwa beim gelegentlichen gemeinsamen Kantinenessen des deutschen Innenministers mit den Mitarbeitern, ist in Frankreich weniger, wenn überhaupt denkbar. Auch die Bildung von spontanen Teams auf Arbeitsebene, die ohne Vorgabe Ergebnisse erarbeiten, die erst dann von der Hierarchie bewertet werden, ist in Deutschland eher die Regel. Der deutsche Chef möchte gerne auf „gleicher“ Ebene wahrgenommen werden, als zugewandt, transparent kommunizierend, kritikoffen und wertschätzend. In Frankreich spielt das Gefühl der Zugehörigkeit zum service public als abstraktes Merkmal im öffentlichen Dienst und natürlich das Elitebewusstsein des „Enarchen“ als besonders zu respektierendem Staatsdiener eine wichtige Rolle.

Interessant war auch die Bewertung von M. Cadiot, dass der Aufenthalt in Berlin nicht als karrierefördernd angesehen werden kann, da zum Einen das „Lernen vom anderen“ nicht als unbedingt erwünscht angesehen und zum Anderen die Abwesenheit von der Heimatverwaltung als Verlust an Netzwerkpräsenz erlebt wird. Dies wird in Deutschland nach Abordnungen zur EU oder überstaatlichen Instanzen von den Rückkehrern nicht selten ebenso erfahren.

II. Ergebnisse im Einzelnen

1. Rekrutierung

Die französische Verwaltung lebt von den „Concours“. Deren egalitäre, leistungsorientierte, an der Überprüfbarkeit der Einzelauswahl ausgerichtete Konzeption vermeidet systematisch Protektionismus und bewirkt auch eine starke Betonung von kognitiven Inhalten, die vorab erlernt werden. Am Beispiel der Einstellungspraxis des Quai d`Orsay, die zunächst über uniforme Fragebögen abstraktes Wissen abfragt, ehe dann auch mit der Präsenz eines Psychologen eine Schlussentscheidung

vorgenommen wird, wurde generell die Reproduktion von Wissen als Voraussetzung der Praxis in Frankreich angesprochen. Dies ist in Deutschland bei Massenverfahren zwar – etwa beim Auswärtigen Amt – ähnlich; dort wo aber eine dezentrale Auswahl stattfindet, kommt eher die Persönlichkeitskomponente, das Verhalten in Gruppen und evtl. bereits dokumentierte Führung (in Jugendgruppen, Parteien oder im Sport) als Entscheidungskriterium zum Tragen. Teamorientiertheit und kommunikative Fähigkeiten stehen auch im Vordergrund und werden z.T. in Assessment-Center zum Teil des Auswahlverfahrens. Soweit Problemlösungskompetenzen geprüft werden, steht in Frankreich traditioneller Weise der „richtige“ Weg im Vordergrund, der dann zwangsläufig auch zu der „richtigen“ Entscheidung führt, während in Deutschland die Orientierung an der richterlichen Entscheidung (Juristenansatz) beim Probanden auch unterschiedliche Lösungen akzeptiert, sofern sie nur vertretbar begründet sind. In den Arbeitsgruppenergebnissen wurde die Vielfalt von nachgefragten Kompetenzen (fachliche, kommunikative, soziale etc.) in Deutschland eher betont als in Frankreich.

2. Beförderung

Für die Beförderung werden diese Maßstäbe in ähnlicher Form gelebt. Die zentrale französische Verwaltungssteuerung sieht zudem die Vielzahl vom Einzelnen zu absolvierenden Dienstposten als wichtige Karriereschritte an, während dies im föderalen Deutschland unterschiedlich ist – in der bayerischen Landesverwaltung wie in den anderen großen Verwaltungen eher schon, in den kleineren Länderverwaltungen eher weniger. Formalisierte Beurteilungen sind in Deutschland ganz unterschiedlich in der Praxis. Es gibt in geringerem Masse eine gleichförmige Beurteilungskultur. Die Rechtsprechung ist in manchen Großverwaltungen präsenter – d.h. Bewerber klagen dann auch bei Nichtberücksichtigung, so dass formalisierte Beurteilungen und Entscheidungen nach dem Leistungsprinzip unter Zurückstellung der Anciennität erzwungen werden. Dem Druck ist die französische Verwaltung weniger ausgesetzt.

Dort scheint wiederum eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten des Einzelnen im Vordergrund zu stehen, die dann auch ein stärker formalisiertes Beurteilungswesen prägt.

Bei der deutschen Verwaltung sind Leistungsanreize wie finanzielle Boni regelmäßig wenig populär, da sie zur Unzufriedenheit der vielen und zur Verletzung des Teamgedankens führen. Dies gilt namentlich für die Polizei. Allerdings können interessante Dienstreisen oder Projekte auch als positive Anreize empfunden werden.

3. Führung

Hier haben die Arbeitsgruppen deutlich gemacht, dass in Frankreich ein wesentlich geringerer Druck besteht, Führung bewusst orientiert an der Privatwirtschaft in modernen Führungsgrundsätzen, wie der Differenzierung von autoritärem, kooperativem, *laisser-faire* und situativem Führungsstil festzuhalten.

Die französische Verwaltung praktiziert eher den autoritären Stil, der Kritik am Chef, etwa im Rahmen von Mitarbeiterbefragungen zum Führungsverhalten, 360 Grad-Erhebungen, Team-Workshops und Personalversammlungen, vermeidet.

In Deutschland gibt es das auch, aber ebenso Verwaltungen, die bewusst auf ausdifferenzierte Informations- und Kommunikationspraktiken setzen, die mit externen Instituten ausgearbeitet werden und bei deren Ausarbeitung (farbliche Hervorhebung beibehalten?) der Personalrat eine wichtige Rolle spielt. Regelmäßige Besprechungen, Strategietagungen, z.T. auch eine Rechtfertigungspflicht von Vorgesetzten gegenüber ihren Mitarbeitern, werden dort gelebt.

Führung wird dort nicht als „natürliche“ Fähigkeit, verliehen durch das Amt verstanden, sondern als zu trainierende Methodenkompetenz, um als Coach von Teams wirksame Ergebnisse zu erzielen.

Fraglos ist aber auch in Deutschland die Rolle des Vorgesetzten vielfach unklar definiert und dann umso schwerer lebbar, wenn die politischen Vorgesetzten Hierarchien umgehen und sich unmittelbar an die Experten wenden. Hier gilt es, noch ein ebenenspezifisches Rollenbild zu entwickeln, das der jeweiligen Führungsaufgabe zu Grunde liegt.

4. Personalentwicklung

Wie auch im Bereich der Führung (-skultur) ist ein Gefälle zwischen Deutschland und Frankreich erkennbar. Wenn auch nicht flächende-

ckend, so doch dem Anspruch nach orientiert sich die deutsche Verwaltung an den vielfältigen Systemen der Privatwirtschaft zur Stärkung der Motivation, der Einsatzbereitschaft und der Gesundheit der Mitarbeiterschaft (Gesundheitsmanagement wurde geradezu zum Schlagwort mit weitgreifendem Anwendungsanspruch). Ob Teilzeitmodelle, Wiedereingliederungsmaßnahmen für Mütter, Mentoring, Vereinbarkeit von Beruf und Familie (in Frankreich wegen der traditionellen Angebote ein weniger brisantes Thema), lebenslange Fortbildung oder das Mitarbeitergespräch mit Zielvereinbarung (Management by objectives), nahezu jedes Jahr wird ein neues Managementwerkzeug „entdeckt“, um den aus den Sparzwängen der Verwaltung resultierenden wachsenden Ansprüchen an die Mitarbeiterschaft zu begegnen und den Gedanken der Gemeinsamkeit der Aufgabenerfüllung zu unterstreichen.

Hinzu kommen die im Bereich „Führung“ diskutierten Instrumente zur Harmonisierung der Beziehung zwischen Führung und Geführten.

Demgegenüber ist das französische Verständnis von Verwaltungskultur eigenständiger und weniger beziehungsorientiert – damit natürlich auch traditioneller. Der ständige Wandel, geradezu als Institution, ist hier nicht so erkennbar. Die Mitarbeiter haben nicht den Anspruch, im Sinne einer umfassenden work/life balance als Individuen gefördert zu werden und sich einbringen zu können.

Es bleibt interessant festzustellen, inwieweit in Zukunft sich die französische Verwaltung diesem Gedanken einer Management orientierten Verwaltung nähert, in der auch die Mitbestimmung und Einbeziehung der Mitarbeiter als möglichst selbstständig und eigenverantwortlich agierende Teammitglieder weiterentwickelt wird und auch Führung sich ständig der Kritik stellen muss.

Gestion des ressources humaines et management du personnel - Quelques enseignements croisés

Jean-François Monteils

Autour de notions aussi complexes et souvent difficiles à définir que le management ou le leadership, le choc de deux cultures aussi proches et aussi contrastées que sont les cultures managériales allemandes et françaises, il y a forcément des découvertes passionnantes à faire, qui partent certainement avant tout de l'étonnement. L'exposé introductif de Frau Benecke montre parfaitement comment on peut à la fois construire une connaissance fine et empathique de notre voisin, et conserver une capacité d'étonnement qui est à la fois une forme de respect de l'autre, et une curiosité intellectuelle intacte source de progrès.

1/ identités et différences

Il faut garder en tête que l'on parle ici principalement de **management public**. Cela signifie aussi que les différences et identités doivent être appréciées dans ce contexte. Autant on imagine que le monde de l'entreprise, surtout à l'heure de la globalisation, peut dans certaines matières transcender les frontières (même si les frontières culturelles demeurent en réalité, voire se renforcent), autant la sphère publique dépend-elle étroitement du contexte institutionnel, législatif, règlementaire.

Le rapport avec la loi, avec la norme, en particulier, est un élément déterminant pour apprécier les questions de management public. Et il est probable qu'entre France et Allemagne persistent des différences d'approche fondamentales, qui expliquent certainement une partie des contrastes soulevées par exemple par Frau Benecke.

Parmi les ressemblances en revanche, on doit assurément se retrouver sur ce qui constitue aussi un socle de « fondamentaux » en matière de management. Je livre ici un souvenir personnel d'un échange avec une personnalité chargée en 2009 par le Premier ministre d'un rapport sur les hauts fonctionnaires et les corps de l'Etat, ancien dirigeant d'une très grande entreprise industrielle, qui m'avait répondu lors d'un

entretien que le rôle d'un dirigeant, selon lui, se résumait à trois éléments :

- définir une stratégie ;
- trouver les mots pour l'expliquer ;
- choisir les personnes capables de la porter.

Transposé à la sphère publique, ce triple objectif se décline sans doute avec des nuances. Mais j'ai constaté avec grand intérêt que lors des échanges que j'ai pu avoir avec Herr Fuckner pour préparer ce séminaire, nous nous sommes très vite retrouvés sur des rubriques qui tournaient autour d'une part du leadership, d'autre part du recrutement (à quoi s'ajoute au quotidien le suivi de la carrière des collaborateurs)

2/ la gestion du temps

Parmi les questions qui me paraissent les plus essentielles pour un manager, en particulier manager public, celui de la gestion du temps est certainement un des plus délicats.

Soulignons d'abord le fait que dans la plupart des cas, le temps du manager public est contraint par le temps de l'autorité politique : ministre, maire, élu. En règle générale, le « temps long » est calé sur le rythme gouvernemental ou le cycle électoral. Celui-ci ne coïncide que rarement avec le cycle de l'organisation concernée. Ainsi, un ministère par exemple retrouve un cycle nouveau à chaque remaniement qui l'impacte : j'ai ainsi pu connaître la nécessité de remettre en chantier une stratégie ministérielle nouvelle en fonction des changements de titulaire de portefeuille ministériel.

D'autre part, et ceci est une remarque plus générale, l'appréciation de l'agenda est une des tâches les plus importantes mais aussi les plus exigeantes du manager. Il importe donc de distinguer avec le plus de soin possible les diverses échéances, les objectifs de temps court ou de temps long, et d'adapter le fonctionnement en conséquence.

En ce qui concerne les méthodes qui peuvent se révéler les plus efficaces pour cette appréciation de la bonne gestion de l'agenda, un des outils les plus utiles que j'ai pu mettre en œuvre est l'échange en comité de direction : sur ces questions tout particulièrement en effet, il

est indispensable de confronter son propre diagnostic à celui de ses collaborateurs, de comparer les approches diverses du calendrier qu'ont les différents collaborateurs. Ainsi, dans mon expérience de secrétaire général d'un gros ministère (développement durable), rien n'était plus utile que de confronter la vision des échéances prochaines (sur une semaine pour le « temps court » ; sur deux mois et au-delà pour le « temps long ») entre, par exemple, la direction des ressources humaines, la direction de la communication, ou la direction des affaires juridiques.

3/ la solitude du dirigeant

La première surprise qui attend un manager arrivant pour la première fois sur un poste de direction est l'expérience de la solitude. Par définition, il ne se trouve personne en vis-à-vis direct qui soit au même niveau hiérarchique et/ou partage les mêmes préoccupations.

La difficulté se trouve donc dans cette solitude, dont la première conséquence est d'obliger à une nouvelle forme d'acquisition de l'information. Toute la partie de l'information indispensable à la prise de décision qui provient, avant cette situation de dirigeant, de « l'échange entre pairs », disparaît d'un coup, et il s'agit de trouver une « compensation ».

A titre personnel, je considère que cela implique la recherche permanente de sources directes d'information, et concrètement les déplacements réguliers « sur le terrain » : quelle que soit la position hiérarchique (i. e. jusqu'au plus haut niveau), le contact régulier avec les agents d'exécution les plus proches possibles du terrain est indispensable. Bien entendu, d'autres modes managériaux peuvent exister, et chacun agit non seulement selon son propre mode de fonctionnement mais aussi en fonction des circonstances conjoncturelles du service où il exerce, mais en ce qui me concerne, je n'ai jamais vécu de situation où cette régulière « sortie du bureau » ne fût ni nécessaire, ni utile.

Arbeitsgruppe „Bildungspolitik“: kurzes, rechtsvergleichendes Resümee

Privatdozentin Dr. *Cristina Fraenkel-Haeberle*

Die beiden Referate von Margret Wintermantel und Jean-Pierre Finance haben sich insbesondere mit dem universitären Leistungswettbewerb und den Exzellenzuniversitäten sowie mit den Auswirkungen des Bologna-Prozesses auseinandergesetzt. Die grundsätzlichen Unterschiede, aber auch die Gemeinsamkeiten zwischen dem französischen und dem deutschen Universitätswesen, wurden dabei sehr anschaulich ans Licht gebracht. In diesem Bericht möchte ich diese Aussagen gegenüberstellen und rechtsvergleichend kommentieren.

Wie Margret Wintermantel ausführte, steht gegenwärtig die Schwerpunktsetzung und Profilbildung der einzelnen Hochschuleinrichtungen im Mittelpunkt des Interesses. Angesichts der immer knapper werdenden Finanzmittel wurde in Deutschland wie in Frankreich der Versuch unternommen, einen Qualitätswettbewerb anzuregen und die Ressourcen dort zu bündeln, wo sich besonders erfolgsversprechende Initiativen abzeichneten. Die Budgetkürzungen und die seit den Achtziger- und Neunzigerjahren eingeleiteten Sparmaßnahmen wurden daher in Deutschland zum Anlass genommen, um die seit der Nachkriegszeit geltende Gleichheitsfiktion sowie den Homogenitätsgedanken (Dogma der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ laut Art. 72 Abs. 2 GG) zu überwinden.

Als Grund für die Austragung eines Qualitätswettbewerbs seien – so Wintermantel – die geringe internationale Leistungsfähigkeit des Bildungswesens und das schlechte Abschneiden der deutschen Hochschulen bei internationalen Rankings verantwortlich. Dieser Wettbewerb wurde im Rahmen der Exzellenzinitiative durch die drei Förderlinien „Zukunftskonzepte“ (Entwicklung der Gesamtuniversität), „Exzellenzcluster“ (Förderung von Forschungsschwerpunkten) und „Graduiertenschule“ (Förderung von Nachwuchswissenschaftlern in Form von Doktoratsprogrammen) ausgetragen. Gerade im Hinblick auf die Exzellenzinitiative hätten sich jedoch der länderbezogene Partikularismus und die „Versäulung“ der Wissenschaft als Hindernis erwiesen. Letztere bezeichnet die Trennung zwischen außeruniversitären, vom Bund finan-

zierten Forschungseinrichtungen (der Fraunhofer-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, Leibniz-Gemeinschaft und Max-Planck-Gesellschaft) und Universitäten, welche in die Landeskompetenz fallen. Laut den Aussagen von Margret Wintermantel beabsichtigt die Exzellenzinitiative die Herstellung eines „Standortwettbewerbs“, was die Notwendigkeit einer Bündelung der Kräfte zur Folge hätte. Angestrebt werden Spitzencluster zwischen Universitäten, Forschungszentren, Fachhochschulen und Betrieben. Zur Förderung der Produkt- und Prozessinnovation werden Forschungsclusterwettbewerbe zur Ausarbeitung von Modellen der Regionalentwicklung und der angewandten Forschung vorangetrieben. Daher wird eine Lockerung des seit 2006 bestehenden Kooperationsverbots angestrebt, damit durch ein Bündnis zwischen Universitäten und außeruniversitären Forschungszentren leichter die kritische Masse für Exzellenzprojekte erreicht werden kann.

Als Kritikpunkt wurde von Margret Wintermantel im Zusammenhang mit der Exzellenzinitiative betont, dass Kooperationsformen, die eine Symbiose zwischen Hochschulen und Großunternehmen (wie BASF und SIEMENS) nach sich ziehen, die Unabhängigkeit und Eigengesetzlichkeit der wissenschaftlichen Arbeit gefährden und die staatliche Verantwortung für das Bildungswesen schmälern. Daher dürfe die Universität bei ihrer Neupositionierung in Markt und Gesellschaft (erwähnt wurde dabei der steigende Einfluss universitätsexterner Hochschulräte) ihre institutionelle Rolle als „service public“ und ihre eigentliche Aufgabe der Berufsbefähigung und unabhängigen Forschungsleistung nicht aus den Augen verlieren.

Betont wurde außerdem das Thema der Nachhaltigkeit der Exzellenzförderung. Aufgrund der bis 2020 umzusetzenden Schuldenbremse könnte die dritte Auflage der Exzellenzinitiative wegen der Unfähigkeit der Länder scheitern, eine Fortschreibung ihrer finanziellen Beteiligung zu gewährleisten.

Aus französischer Perspektive wurde von Jean-Pierre Finance die Dreigliederung zwischen Universitäten (83), Grandes Écoles napoleonischen Ursprungs (knapp 250) und außeruniversitären Forschungseinrichtungen (knapp 20) als Besonderheit des nationalen Hochschulwesens angegeben. Seit 1970 sei ein „Wiederaufbau“ der Universitäten als Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit erfolgt. In letzter Zeit sei selbst im französischen zentralisierten Modell der Ministerialverwaltung mit

den Gesetzen aus den Jahren 2007 und 2013 die Universitätsautonomie gestärkt worden, was sich besonders auf die Personalfinanzierung ausgewirkt habe.

Auch in Frankreich wurde mit dem Gesetz von 2013 eine ähnliche Initiative gestartet wie die der deutschen „Zukunftskonzepte“. Es wurde eine „politique des sites“ durch Fusion und Föderation der Universitäten, Écoles und Forschungseinrichtungen versucht, um eine bessere Koordinierung der wissenschaftlichen Tätigkeit durch die Schaffung von „Pôles de recherche et d’enseignement supérieur“ (PRES) und von „Communautés d’Universités et d’Établissements“ (CUE) zu ermöglichen.

Die französische Exzellenzinitiative heißt – so Finance – „Programme Investissement d’Avenir“ (PIA). Ziel dieser Maßnahme sei die Schaffung von „Weltmeistern“ in verschiedenen Sektoren (Labors, Universitäten) und insbesondere eine Bekämpfung der Mittelvergabe nach dem Gießkannenprinzip durch eine strenge Auswahl der Projekte, die von politisch unabhängigen Gremien ausgesucht werden.

Auch in Frankreich wurde nach dem Modell des Public Management seit 2006 zusätzlich zur Grundfinanzierung eine projektbezogene Finanzierung eingeführt, die von der Agence Nationale de Recherche (ANR) gemanagt wird. Außerdem haben Universitäten eine fünfjährige Leistungsvereinbarung insbesondere mit Bezug auf ihre Forschungstätigkeit abzuschließen.

In diesem Zusammenhang wurden ähnliche Schwierigkeiten wie in Deutschland bemängelt. Darunter fallen die ausschließliche Fokussierung auf Exzellenzkonzepte und die unzureichende Berücksichtigung einer fortschreitenden und flächendeckenden Qualitätssteigerung der wissenschaftlichen Leistungen; der große Aufwand bei der Antragstellung und die Frustration der vielen Projektwerber, die bei der Auswahl leer ausgehen; die Benachteiligung kleiner Universitäten, die sich mit Großprojekten schwertun sowie das Problem der Finanzierung der Gemeinkosten (Overheads) und der Starrheit der Förderung, die einen festen Betrag vorsieht und sich bei nachträglichen Anpassungen an geänderte Bedürfnisse als unflexibel erweist. Für 2014 ist die Neuauflage dieser Initiative angekündigt worden.

Die Einführung von Bologna habe allgemein zu positiven Veränderungen wie der Mobilitätsförderung und der Stärkung der Qualitätskultur

geführt. In Frankreich wurde 2006 die Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur eingerichtet, die Mitglied der Europäischen Qualitätssicherungsagentur (ENQA) ist und im Europäischen Qualitätssicherungsregister (EQAR) eingetragen ist.

Als problematisch werden in beiden Ländern die Wucherung der Studienabschlüsse, die noch bestehenden Hürden beim Universitätswechsel und der nicht reibungslose Übergang zur Masterausbildung aufgrund der Koordinationsschwierigkeiten zwischen dem alten und dem neuen Ausbildungssystem angegeben.

Im deutsch-französischen Vergleich ist allerdings zu betonen, dass die vom Bologna-Prozess vorgesehenen Reformen in Deutschland mit „Preußischer Akribie“ umgesetzt werden, als wären sie in Stein gemeißelt, wohingegen in Frankreich mehr „souplesse“ an den Tag gelegt wird. Die alten Diplome wurden zum Beispiel nicht abgeschafft: Die Anpassung an die von Bologna vorgesehene Reihenfolge „Licence, Master, Doctorat“ erfolgte durch das Hinzufügen der vom Bologna-Prozess vorgesehenen Bezeichnung (beim „diplôme d'ingénieur“ wurde z. B. zur leichteren Orientierung der Zusatz „grade de master“ angehängt). Im Hinblick auf Bologna ist nämlich nicht zu vergessen, dass es sich um eine freiwillige Abmachung und um „Soft-Law“ handelt und dass daher die Anpassung an diesen Harmonisierungsprozess auch mit Blick auf die nationalen Besonderheiten erfolgen sollte.

Im Unterschied zum französischen Hochschulmodell, das traditionell eine zentralstaatliche Architektur aufweist, standen bei den Ausführungen von Prof. Wintermantel die zentrifugalen Kräfte im deutschen Hochschulwesen im Vordergrund. Dabei kommt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den Sinn, laut dem die Kultur- und die Bildungspolitik traditionell als „Hausgut der Länder“ bezeichnet werden. Man denkt jedoch auch an den ständigen Ausbau der Bundesbefugnisse im Hochschulbereich, was in finanzieller Hinsicht mit der Metapher der „goldenen Zügel“ (*cordons de la bourse*) bildhaft dargestellt wurde. Dementsprechend war die Föderalismusreform aus dem Jahre 2006 darauf ausgerichtet, eine „Kompetenzentflechtung“ (*dissociation des compétences*) im Hochschulbereich einzuführen und das Landesrecht entsprechend zu stärken. Diese Entflechtung hat jedoch die erwähnte „Versäulung“ des Wissenschaftssystems noch verschärft. Angesichts dieser Situation wird in letzter Zeit nach Mitteln und Wegen

gesucht, das „Kooperationsverbot“ zwischen Bund und Ländern aufzuheben oder zumindest zu lockern, was auch einer Clusterbildung im Rahmen des Exzellenzwettbewerbs zuträglich sein würde.

Quelques éléments majeurs de la politique française de l'enseignement supérieur et de la recherche

Le processus de Bologne et le plan « investissements d'avenir »

Prof. Dr. *Jean-Pierre Finance*

L'objet de cet article est de présenter deux actions majeures qui ont conduit à faire évoluer le système français d'enseignement supérieur et de recherche au cours de la dernière décennie.

1. Un système d'enseignement supérieur et de recherche singulier

Si la France peut s'enorgueillir d'avoir engendré quelques-unes des premières universités d'Europe (Paris, puis Toulouse et Montpellier au XII^{ème} siècle), elle a aussi toujours entretenu des relations ambiguës vis à vis de ces institutions, considérées comme trop proches du pouvoir et/ou de la religion. C'est dans ce contexte que la révolution française décida en septembre 1793 de supprimer les 22 universités, l'empire bien que créant un système centralisé nommé « Université Impériale » privilégia les Grandes Ecoles (Polytechnique, Centrale, Pont et Chaussées, ...).

Ainsi pendant presque deux siècles l'enseignement supérieur français était composé de « grandes Ecoles » et de Facultés (Sciences, Humanités, Médecine, Droit) toutes indépendantes les unes des autres et dépendant directement des ministères parisiens. Il y eu bien quelques tentatives de regroupement de ces institutions dispersées en universités au travers de plusieurs lois (1875, 1896), mais les structures ainsi créées ne possédaient que peu de pouvoir, ce dernier restant aux mains des Facultés et des Grandes Ecoles. Une conséquence de cette balkanisation institutionnelle a impacté la recherche qui, dans certains domaines nécessitait de plus en plus de moyens humains et financiers : l'absence d'université, structure légitimes dans la plupart des pays pour porter le développement de la recherche, a conduit à créer de manière intensives

les organismes nationaux de recherche, le CNRS¹ tout d'abord au milieu des années 30, puis l'INSERM², l'INRA³, l'INRIA⁴ etc.

Il fallu attendre les événements de mai 1968 et la loi « Edgard Faure » qui a suivi pour que soient recréées de « vraies » universités en France, dotées d'un président élu, d'un conseil responsable du vote du budget et d'une certaine autonomie en matière d'organisation et de choix de développement. Plusieurs lois ont suivi (1984, 2007, 2013) qui sont toutes allées dans le sens du renforcement de l'autonomie de la responsabilisation des universités⁵.

Cependant l'augmentation importante du nombre d'étudiants, dès le début des années 70, a conduit à créer de nouvelles universités et de nombreuses antennes délocalisées. Ainsi, fruit de l'éclatement historique et du phénomène de « massification », le système d'enseignement supérieur et de recherche français reste extrêmement morcelé : les universités⁶ recrées en 1970 n'ont souvent conduit qu'à des regroupements partiels (droit et santé, ou lettre et droit, ou science et santé, selon les choix locaux et les craintes des communautés scientifiques les unes vis à vis des autres), les écoles d'ingénieurs et de commerce⁷ sont souvent à l'extérieur des universités et les organismes de recherche⁸ sont indépendants des universités, même si aujourd'hui ils partagent le plus souvent la tutelle de leurs laboratoires avec ces dernières dans le cadre des UMR⁹. Une action complémentaire au renforcement de l'autonomie engagée par les gouvernements successifs vise à réduire l'éclatement

¹ Centre national de la Recherche Scientifique.

² Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale.

³ Institut National de Recherche Agronomique.

⁴ Institut National de Recherche en Informatique et Automatique.

⁵ Frédéric Forest ed., Les universités en France, fonctionnement et enjeux, Publication des universités de Rouen et du Havre, 2012.

⁶ En 2014 la France compte 83 universités publiques et quelques universités confessionnelles, et accueillant environ 1,5 millions d'étudiants.

⁷ Plus de 250 Ecoles, et « Grands Etablissements », dont une cinquantaine sont dans des universités. Si l'on ajoute les effectifs des classes supérieures des lycées (post baccalauréat) on trouve environ 700 000 étudiants dans ces institutions.

⁸ Plus de 20 organismes nationaux de recherche.

⁹ Unité Mixte de Recherche qui sont des laboratoires regroupant des enseignants chercheurs relevant d'universités et/ou d'écoles et des chercheurs « à temps

structurel en proposant des formes successives de regroupement : les PRES dans la loi de 2006, les Communautés d'Universités et d'Établissements dans la loi de 2013.

Nous verrons (§ 3) que le Programme Investissement d'Avenir relevait aussi de cette volonté de regroupement et de mutualisation.

2. Mise en place du processus de Sorbonne-Bologne

Ayant pris l'initiative de l'organisation, en Mai 1998, d'une première réunion en Sorbonne de quatre pays Européen (Allemagne, France, Grande-Bretagne et Italie) en vue d'harmoniser les cycles d'études supérieures en Europe, initiative suivie en 1999 de la première réunion de Bologne sur ce thème, la France ne pouvait pas rester en dehors de ce mouvement d'harmonisation à l'échelle d'un continent. Mais la question était délicate, d'autant que la coexistence de plusieurs systèmes rendait complexe la mise en cohérence de l'ensemble :

- Facultés avec un système en 3 cycles (premier cycle en 2 ans, second cycle en 2 ans licence-maîtrise, troisième cycle en 1 ou plusieurs années conduisant à un diplôme professionnel – le DESS¹⁰ - ou à un DEA¹¹ suivi d'un doctorat).
- Ecoles d'ingénieurs ou de commerce, conduisant à un diplôme délivré après 5 années d'études supérieures (cycle unique de 5 ans dans certains cas, cycle de 2 ans en lycée – classes préparatoires -, suivi, après réussite à un concours très sélectif de 3 ans en « Grande Ecole »).
- Les études de santé, médecine, odontologie, pharmacie, ayant chacune un régime spécifique

La démarche adoptée par le ministère en charge de l'enseignement supérieur fut plus incitative que directive :

- D'une part les universités françaises ont été invitées à mettre en évidence une nouvelle organisation des cycles d'études, un premier cycle de 3 ans conduisant à la licence (ancien premier cycle,

plein » appartenant à un organisme de recherche national. On compte environ 1500 UMR sur 3000 laboratoires répertoriés à l'échelle nationale.

¹⁰ Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées.

¹¹ Diplôme d'Études Approfondies.

suivi de l'ancienne licence), d'un 2^{ième} cycle conduisant à un master et composé d'une maîtrise suivie d'un DESS ou d'un DEA et enfin d'un 3^{ième} cycle conduisant au doctorat. Cette nouvelle organisation ne supprimait pas l'ancienne mais venait « surligner le futur niveau de sortie. Corrélativement les universités ont introduit une logique semestrielle et une valorisation des résultats des semestres en utilisant le système des ECTS¹².

- D'autre part a été introduite une « subtile » distinction entre diplôme et grade, permettant de reconnaître le grade de master à un titulaire de diplôme d'ingénieur délivré par une Grande Ecole.

Etonnamment, alors que les universités disposaient de 4 ans pour se couler dans le nouveau système, presque toutes ont proposé leur nouvelle offre de formation en 2 ou 3 ans ! Au prix il est vrai de quelques « scories » : la superposition de l'ancien et du nouveau système était illisible si l'on voulait l'expliquer (ce point a disparu aujourd'hui car plus personne ne se réfère à l'ancien système), mais surtout comme la sélection s'opérait anciennement à la fin de la maîtrise, elle est placée (encore aujourd'hui !) au milieu du 2^{ième} cycle, entre la 1^{ère} et la 2^{ième} année de master, et non pas entre 1^{er} et 2^{ième} cycle... Les syndicats étudiants étant toujours cramponnés à « cet acquis » de la démocratisation des études !

Une analyse plus complète serait nécessaire pour présenter les acquis et les difficultés de la mise en place du processus de Bologne en France, contentons nous de mentionner quelques points saillants :

- De nombreux aspects positifs sont liés à l'ouverture européenne du système français, favorisant la mobilité des étudiants et l'usage important des bourses Erasmus ainsi que de modes de financements nationaux et régionaux. Même si le concept de « grade de master » est un peu étonnant, il a permis de réconcilier partiellement les deux systèmes d'études supérieures fruits de l'histoire française. Enfin, à l'image de ce qui s'est produit dans de nombreux pays européens, L'unification des différents dispositifs d'évaluation (évaluation de l'institution, de la recherche et de la formation) en une seule agence -AERES¹³- a contribué à renforcer

¹² European Credits Transfert System.

¹³ Agence Nationale d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur créée par la loi sur la recherche d'avril 2006.

la culture de qualité, et on doit espérer que le nouveau « Haut Conseil de l'Évaluation », appelé à succéder à l'AERES en application de la loi de 2013, poursuivra dans cette voie de standards de qualité à l'échelle européenne.

- Bien évidemment, une évolution de cette importance a engendré quelques excès, notamment en conduisant à une multiplication des intitulés de licences et de master, rendant peu lisible les offres de formation et incompréhensible de l'extérieur les nuances entre des cursus voisins. Une rationalisation des cartes des diplômes est en cours de réalisation. Mais surtout il arrive que le désir de mobilité des étudiants soit freiné par les enseignants, par crainte de perdre de bons étudiants.

3. Le Plan Campus et le Programme Investissements d'Avenir

Dès la parution de la loi LRU¹⁴ de 2007, le gouvernement de l'époque s'est engagé dans la mise en place de deux grands programmes nationaux visant à renforcer le système universitaire français.

3.1. Le Plan Campus

Lancé en 2008, doté de 5 milliards d'euros, ce plan visait, e, améliorant les infrastructures immobilières, à faire émerger 12 campus d'excellence internationale en France. La démarche adoptée fut de lancer un appel à projets sur le thème de la réorganisation et de la rationalisation des infrastructures en soutien d'une réorganisation scientifique. A la suite de 2 appels d'offres successifs, 12 projets nationaux furent retenus, essentiellement au sud de la France et en région parisienne, le tout pour une somme de l'ordre de 5 milliards d'euros. Un certain nombre de financement de moindre envergure vinrent « consoler » les sites non retenus (quart Ouest et Est de la France) pour quelques centaines de millions supplémentaires.

¹⁴ LRU : <http://www.legifrance.gouv.fr/af-fichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000824315>; liberté et Responsabilité des Université, qui a augmenté l'autonomie des universités au travers d'une responsabilité directe en matière de gestion des personnels.

Le processus technico-administratif de mise en œuvre des projets du plan campus s'est révélé très long, d'autant que la méthode de financement initialement retenue s'appuyait sur un mécanisme de partenariat public-privé, mal connu et maîtrisé par les responsables publics. Les premiers projets ont commencé à aboutir en 2012, le retour à un mode de pilotage fondé sur une maîtrise d'ouvrage public a été décidé en 2013.

Il est donc trop tôt pour mesurer les impacts directs de cette initiative, mentionnons seulement que plusieurs syndicats de personnels et d'étudiants se sont élevés contre une démarche qui « accroissait les inégalités entre sites ».

3.2. Le Programme Investissement d'Avenir

Dès 2009, le gouvernement décida de lancer, au-delà du Plan Campus, un vaste programme d'investissement dans « la matière grise » dénommé Programme Investissements d'Avenir, doté de 32 milliards d'euros de budget, dont environ 23 milliards devaient concerner l'enseignement supérieur et la recherche. Il s'inspirait en partie de l'initiative d'excellence allemande et avait pour objectif de permettre l'émergence de « champions universitaires mondiaux » et en particulier de lutter contre la fragmentation du système français d'enseignement supérieur et de recherche.

En terme de méthode fondée sur des appels à projets, une attention toute particulière a été portée aux dispositifs de sélection composés de jury internationaux et indépendants de toute influence politique. Le Programme s'est décomposé en de nombreux volets, chacun disposant de son cahier des charges, de son budget et de son jury :

- Laboratoires d'excellence (Labex) sur un objectif scientifique précis et pouvant regrouper des équipes appartenant à plusieurs universités. 171 projets ont finalement été retenus pour un financement moyen de 14 M€ par projet
- Equipements d'excellence (Equipex) visant à se doter d'un équipement de pointe sur un projet scientifique donné. 88 propositions ont été retenues pour un budget moyen de 6 M€ par projet.

- Instituts de Recherche Technologique (IRT) associant établissements publics et entreprises sur une thématique donnée (matériaux, aéronautique..). 8 propositions retenues pour un financement moyen de 150 M€
- Instituts Hospitalo-Universitaire (IHU), associant hôpitaux, universités, organismes de recherche et entreprises dans le domaine de la santé. 6 sont retenus, pour un financement moyen de 140 M€
- Initiatives De Formation Innovante (IDEFI) visant à faire émerger des formations supérieures exemplaires et porteuses d'avenir. 38 ont été retenues pour 5 M€ en moyenne.
- Société d'accélération du Transfert de Technologie (SATT) pour permettre un regroupement des activités de gestion et de promotion de la propriété intellectuelle. 10 SATT ont ou sont en cours de création.
- Initiatives d'Excellence (IDEX) qui visaient à créer des regroupements de compétences sur un projet scientifique, recherche et formation, mobilisateur. L'idée principale était de dépasser les structurations actuelles des sites universitaires pour créer des « locomotives internationales ». Etaient ainsi recherchés de nouvelles organisations, de nouvelles gouvernances et des masses critiques de compétences scientifiques. Ainsi 8 propositions ont été retenues, auxquelles se sont ajoutés 2 projets ayant quelques années pour se finaliser. Le financement moyen de ces IDEX est de 800 M€ non consommables (seuls les revenus des placements de ces sommes sont utilisables).
- ...

Il est encore trop tôt pour faire un bilan du Programme Investissement d'Avenir¹⁵. On peut cependant écouter les critiques diverses qui se sont fait entendre :

- L'objectif d'excellence laisse de côté une grande partie du système universitaire, que fait-on pour les autres ?
- Complexité très grande due à l'éclatement en de nombreux sous-programmes

¹⁵ <http://investissement-avenir.gouvernement.fr/sites/default/files/user/Rapport%20Evaluation%20expost%20du%20PIA%20un%20dispositif%20%20C3%A0%20constuire.pdf>.

- Le poids scientifique initial reste déterminant, toute tentative fondée sur les seules améliorations de l'organisation et de la gouvernance est donc vaine.
- L'absence de financement des coûts induits (overhead) par les projets scientifiques met en péril l'équilibre financier des universités.
- ...

Néanmoins ce programme a mis en évidence en France que les investissements majeurs pour l'avenir doivent se faire dans le domaine des connaissances et de l'innovation. C'est un message nouveau et qui devrait avoir de nombreux échos.

4. Et l'avenir ?

Malgré la crise, l'enseignement supérieur et la recherche restent des secteurs relativement protégés en France, même si la stagnation actuelle des budgets engendre ici et là des tensions.

Au-delà de la loi ESR de 2013 qui encourage les regroupements d'établissements dans des systèmes fédéraux (les Communautés d'universités et d'établissements), la mise en place des projets évoqués ci-dessus va prendre un certain temps.

Pour faire écho à la nécessité d'investissements dans les secteurs de la connaissance, le nouveau gouvernement a annoncé le lancement d'un nouveau Plan Initiative d'Excellence (PIA2) en 2014, visant à la fois à renforcer la dynamique tout en corrigeant certains défauts du PIA1 : il faut attendre pour apprécier ces nouveaux projets.

Enfin, beaucoup accaparées par les différents appels à projets nationaux, les équipes de recherche et les établissements ont un peu négligé la dimension communautaire. Il est à espérer que le nouveau programme Horizon2020 sera vraiment mobilisateur en France.

D. Wissenschaftliche Beiträge der Nachwuchswissenschaftler

Der Europäische Auswärtige Dienst und innerunionale Abstimmungsprozesse in der Außenpolitik

Rechtsfragen der Koordinierung europäischer auswärtiger Politik
nach 50 Jahren Élysée-Vertrag

Frederik Becker

- I. „From bilateralism to community interest“ – auch in der europäischen Außenpolitik?
- II. Der Élysée-Vertrag und die deutsch-französische Außenpolitik als Exempel und Referenz innerunionaler Koordinierung
- III. Der EAD im Institutionengefüge des Unionsrechts
 1. Normativer Rahmen und völkerrechtliche Bedeutung
 2. Sekundärrechtliche Ausgestaltung durch Ratsbeschluss
 3. Organisatorische Verfasstheit und binneninstitutionelle Zuordnung
 4. Doppelzuordnung zu Rat und Kommission und Verhältnis zum Europäischen Rat
 5. Insbesondere: Außenpolitische Zuständigkeit innerhalb der Kommission
 6. Zwischenergebnis: Ermöglichung institutioneller Synergie durch den EAD
- IV. Inter-se-Abkommen und Reichweite des Kohärenzgebots in der Außenpolitik
 1. Interferenzen von Kohärenzgebot und Intergouvernementalität der auswärtigen Politiken
 - a) Struktur und Bandbreite europäischer auswärtiger Politik
 - b) Das Kohärenzgebot in der Außenpolitik als Schranke für Inter-se-Verträge?
 2. Domestizierung von Inter-se-Verträgen durch die Verstärkte Zusammenarbeit
 - a) Verfahren und Voraussetzungen

- b) Sperrwirkung der Verstärkten Zusammenarbeit oder Beeinträchtungsverbot der Kompetenzordnung?
- c) Differenzierung nach Zuständigkeit und Regelungsgegenstand
- d) Sonderfall: Stillhalteverpflichtung bei absehbarem Erlass einer Sekundärrechtsnorm

3. Zwischenergebnis: Prozesshafte Koordinierung als Vorstufe und Baustein gesamteuropäischer Kohärenz

V. Schluss: Koordinierung und Kohärenz in der europäischen Außenpolitik

I. „From bilateralism to community interest“¹ – auch in der europäischen Außenpolitik?

Die europäische Zusammenarbeit auf dem Feld der auswärtigen Politik spaltet sich bis in die Gegenwart in voranschreitende Erfolgsprojekte und unerwartete Rückschläge² – es bleibt allein eine Frage der historisch-politischen Bewertung, an welcher Stelle der „Spalt punkt“ anzusetzen ist. Insbesondere die Außenbeziehungen der Mitgliedstaaten os-

¹ Unter dieses Thema stellte *Bruno Simma* schon im Jahr 1994 seinen Kurs an der Haager Akademie für Völkerrecht (RdC 250-VI [1994], 217 ff.). Gleichsam vereint dieses Motto nicht nur die Aufsätze zu Ehren von *Judge Simma* (hrsgg. von Ulrich Fastenrath et al., 2011), sondern stellt im aktuellen Völkerrechtsdiskurs ein vielzitiertes Leitmotiv dar, das auf die Verdichtung des internationalen Rechts und die Zerfaserung nationalen Rechts verweist, vgl. etwa *Andreas L. Paulus*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, 2000; eingehend zuletzt *Thomas Kleinlein*, Konstitutionalisierung im Völkerrecht, 2012. Die Frage lässt sich anlässlich der hier behandelten Thematik vom Völker- auch auf das Unionsrecht übertragen.

² Für letztere steht als frühes Beispiel die Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft durch die französische Nationalversammlung im August 1954, nachdem der Vertrag am 27. Mai 1952 unterzeichnet worden war und die Bundesrepublik die Verträge im Mai 1953 bereits ratifiziert hatte, hierzu etwa *Maximilian Müller-Härlin*, Nation und Europa in Parlamentsdebatten zur europäischen Integration: Identifikationsmuster in Deutschland, Frankreich und Großbritannien nach 1950, Baden-Baden 2008, 56 ff.

zillieren inmitten eines von Fall zu Fall kaum vorhersehbaren Spektrums von Uni- und Bilateralismus über vielfältige multilaterale Zwischenformen bis hin zur „EU-28“.³ Die klassisch nationalstaatliche Domäne der Außenpolitik – und damit auch das Feld der Diplomatie⁴ – scheint trotz verschiedener Unionszuständigkeiten dabei geradezu versteinert in der Pluralform zu verharren – die jeweiligen Außenpolitiken der Mitgliedstaaten statt *die* Außenpolitik der EU geben im europäischen Konzert weiterhin den Ton an.⁵

Der Beitrag untersucht das Zusammenwirken von innerunionalen Verständigungsprozessen am Beispiel des am 22. Januar 1963 im Pariser Élysée-Palast unterzeichneten Vertrags über die deutsch-französische Zusammenarbeit⁶ mit dem fast fünfzig Jahre später eingerichteten Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD).⁷ Nach einer Grundlegung durch eine Verortung der im Élysée-Vertrag festgelegten deutsch-französischen Konsultationspflichten (II.) sowie einer institutionellen Positionierung des EAD (III.) soll dem unionsrechtlichen Standort und Stellenwert bi- oder multilateraler *Inter-se*-Abkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten nachgegangen werden (IV.), was zugleich eine Betrachtung des Zusammenhangs von institutioneller Koordinierung und dem Gebot inhaltlicher Kohärenz in der europäischen Außenpolitik erlaubt (V.).

³ Zu diesem Phänomen der Ungleichzeitigkeit im Rahmen heterogener europäischer Außenpolitik bereits *Daniel Thym*, *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, Baden-Baden 2005, insb. S. 151 ff.

⁴ Als Ausgangspunkt unbestritten, zuletzt *Lars Ole Petersen*, *Europäisierung der Diplomatie*, Berlin 2011, 19 ff.

⁵ Daher stößt der Versuch eines vollauf system(at)ischen Verständnisses der EU-Außenpolitik an naheliegende Grenzen, vgl. hierzu *Andreas von Arnould*, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff/Andreas von Arnould, *Enzyklopädie des Europarechts*, Bd. 10, 2014, § 1 Rn. 20.

⁶ Ratifiziert durch das Zustimmungsgesetz vom 15. Juni 1963 (BGBl. II S. 705).

⁷ Zuletzt eingehend *Franziska Kruse*, *Der Europäische Auswärtige Dienst zwischen intergouvernementaler Koordination und supranationaler Repräsentation* (Diss. Speyer 2013), Berlin 2014.

II. Der Élysée-Vertrag und die deutsch-französische Außenpolitik als Exempel und Referenz innerunionaler Koordinierung

Der Élysée-Vertrag als das im Folgenden herangezogene Referenzobjekt zwischenstaatlicher Konsultationsvereinbarungen auch auf dem Feld auswärtiger Politik ist in seiner Form mehr noch als andere völkerrechtliche Verträge Geburt eines historischen Zufalls. Ursprünglich hatten der französische Staatspräsident *General de Gaulle* und der deutsche Bundeskanzler *Konrad Adenauer*, als sich *Adenauers* Amtszeit dem Ende zuneigte, in einer Art *Gentlemen's Agreement* an ihrer ständigen Konsultationspraxis festgehalten,⁸ ihre gute Übung damit perpetuieren und somit auch die nachfolgenden Politik(er)generationen auf das deutsch-französische außenpolitische Gleis setzen wollen. Nur durch staatsrechtliche Bedenken von deutscher Seite – das Auswärtige Amt hatte darauf hingewiesen, das Parlament müsse in eine solche außenpolitische Angelegenheit mit einbezogen werden, um einen möglichen Verfassungskonflikt zu vermeiden – wurde die ursprünglich als *soft law* konzipierte nichtrechtliche Absprache sodann in einen völkerrechtlichen Vertrag gegossen, der über Art. 53 der Verfassung der Fünften Republik von 1958 bzw. Art. 59 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes von 1949 die Zustimmung der *Assemblée nationale* und des Deutschen Bundestags auslöste.⁹ Doch verglichen mit der bereits 1950 von *de Gaulle* und *Adenauer* formulierten Aussicht, es könne irgendwann eine „*union entre les deux peuples*“ geben,¹⁰ steckt der deutsch-franzö-

⁸ Dies sollte in Form eines Austauschs von Noten oder eines gemeinsamen Protokolls erfolgen, um auf eine bildmächtige Symbolik in Form eines „feierlichen Vertrags“, dessen „Abschluss unter Glockengeläute und mit Feuerwerk“ zelebriert würde, bewusst verzichtet werden; vgl. hierzu die Mitschrift des Bundeskanzlers Adenauer mit Staatspräsident de Gaulle am 5. September 1962, in: Institut für Zeitgeschichte (Hrsg.), Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1962-III, 2010, 1493 (1497).

⁹ In Frankreich hätte es einer Zustimmung des Parlaments nicht zwingend bedurft, da die Materie eines bilateralen Freundschaftsvertrags nicht ausdrücklich im Katalog des Art. 53 Abs. 1 der Verfassung enthalten ist und sein Inhalt auch nicht den nach Art. 34 der Verfassung allein dem Gesetzgeber vorbehaltenen Bereich berührt. Dennoch zogen *Charles de Gaulle* und *Georges Pompidou* eine Zustimmung des Parlaments vor, s. Loi № 63-604 vom 26. Juni 1963, Journal officiel 1963, 5659.

¹⁰ Rede vom 16. März 1950; wiedergegeben im Journal officiel 1963, 1379.

sische Freundschaftsvertrag – wenn auch in völkervertraglich verbindlicher Form – allenfalls Eckpfeiler auf dem Weg zu einer vertieften Kooperation ab. Dennoch war und ist vor allem die Entwicklung der europäischen Integration zu einem Gutteil das unmittelbare Destillat des deutsch-französischen Zusammenwirkens – nicht nur die Historizität des Élysée-Vertrags selbst hängt mit den Entwürfen einer europäischen Integration von *Jean Monnet* und *Robert Schuman* unmittelbar zusammen.¹¹

Ausgangspunkt für die deutsch-französische Zusammenarbeit ist die – recht technokratisch formulierte¹² – Pflicht der Regierungen des *couple européen*,¹³ sich in „allen wichtigen Fragen der Außenpolitik“ und „in erster Linie in den Fragen von gemeinsamem Interesse“ zu konsultieren, um „so weit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen.“¹⁴ Schon zu Beginn des europäischen Einigungsprozesses vereinbarten die beiden Staaten unmittelbar darauffolgend, dass die Konsultationspflicht sich insbesondere auf „Fragen der Europäischen Gemeinschaften und der europäischen politischen Zusammenarbeit“ erstrecken sollte. Damit hat der Élysée-Vertrag die „*entente élémentaire*“¹⁵ in einen Rahmen gekleidet, der bis heute maßgeblich geblieben

¹¹ So sprach aus dem französischen Außenminister *Robert Schuman* mit der Schuman-Erklärung im Mai 1950 und dem Entwurf einer Montanunion vor allem eine von Deutschland und Frankreich aus gedachte europäische Vision, s. etwa *Jacques Bariéty*, Der französische Weg zum Élysée-Vertrag, in: Corine De-france/Ulrich Pfeil, Der Élysée-Vertrag und die deutsch-französischen Beziehungen 1945 – 1963 – 2003, 2005, 61 ff. Aus dem Wortlaut der Erklärung: „Die Vereinigung der europäischen Nationen erfordert, dass der Jahrhunderte alte Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland ausgelöscht wird. Das begonnene Werk muss in erster Linie Deutschland und Frankreich erfassen.“

¹² Zum arbeitsorientiert-sachlichen Duktus des Élysée-Vertrags *Bardo Fassbender*, Der deutsch-französische Elysée-Vertrag von 1963. Idee und Zukunft eines bilateralen Freundschaftsvertrags im Rahmen der Europäischen Union, DÖV 2013, 125 (127).

¹³ Dass diese Bezeichnung alles andere als eine historische Selbstverständlichkeit ist, belegt zuletzt populärliterarisch-ironisierend *Georges Valance*, Petite histoire de la germanophobie, 2013.

¹⁴ Abschnitt „II. Programm; A. Auswärtige Angelegenheiten“ des Vertrags.

¹⁵ Zum Überblick der wechselvollen Begriffs- und Terminologiegeschichte *Hans-Peter Schwarz*, Eine Entente Élémentaire. Das deutsch-französische Verhältnis zum 25. Jahrestag des Élysée-Vertrags, 1988; *Karl-Heinz Bender*, Von

ist und weiterhin die deutsch-französischen Beziehungen dominiert. Auch in einem komplexer gewordenen Gesamtgefüge der verschiedenen – institutionalisierten wie informellen – *modi vivendi* inmitten des Deutsch-Französischen Ministerrats (seit 2003, zuvor als Deutsch-Französische Gipfeltreffen),¹⁶ des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats, trilateraler Konsultationen (etwa das „Weimarer Dreieck“)¹⁷ sowie der verbleibenden eigenständigen Außenpolitiken der beiden Länder jenseits und diesseits des Rheins ist der Élysée-Vertrag und die in ihm verbürgte Konsultationspflicht nicht nur regelmäßiger Anlass zur Hervorhebung der inzwischen gefestigten und freundschaftlichen deutsch-französischen Beziehungen, sondern nach dem Selbstverständnis der jeweiligen Regierung – bei aller inhaltlicher Differenz im Einzelnen¹⁸ – der maßgebliche Rechtsrahmen.¹⁹ Institutionalisiert ist diese Konsultationspflicht etwa durch gemeinsame Sitzungen der beiden Regierungskabinette (Deutsch-Französischer Ministerrat) oder auch der *Assemblée nationale* und des Deutschen Bundestages.

der Erbfeindschaft zur „Entente élémentaire“. Ein Essay zur Terminologie, Dokumente 45 (1989), 319 ff.

¹⁶ Daneben bestehen vielerlei informelle Foren des Austauschs, etwa die Treffen der Präsidien der französischen Nationalversammlung und des Deutschen Bundestags oder diejenigen des *Conseil constitutionnel* und des Bundesverfassungsgerichts.

¹⁷ Das Komitee zur Förderung der Deutsch-Französisch-Polnischen Zusammenarbeit (sog. Weimarer Dreieck) bezeichnet die regelmäßigen, im Jahr 1991 etablierten Regierungskonsultationen zwischen den Regierungschefs von Deutschland, Frankreich und Polen.

¹⁸ Diese außenpolitischen Differenzen treten in jüngerer Vergangenheit teilweise deutlich zu Tage, etwa in Bezug auf die Beteiligung an Militäreinsätzen in Afrika. Die Entwicklung verläuft allerdings wellenförmig. Denn erst jüngst wurde wiederum eine intensiviertere Zusammenarbeit verabredet, s. etwa FAZ Nr. 18 vom 22. Januar 2014, 3 (unter dem Titel „Freundschaft ist nur der Anfang“). Siehe zur Verlängerung des Bundeswehreinsetzes in Mali BT-Drs. 18/437, 18/603, in dessen Rahmen auch die Entsendung von Teilen der deutsch-französischen Brigade avisiert wurde.

¹⁹ Für einen aktuellen Überblick *Claire Demesmay*, Internationale Politik (IP) Heft Juli/August 2013, 102 ff.

III. Der EAD im Institutionengefüge des Unionsrechts

Diese auch heute noch insbesondere in allen wichtigen Fragen der Außenpolitik fortbestehende Konsultationspflicht ist jedoch spätestens nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages am 1. Dezember 2009 in einen mehr und mehr gewandelten Rechtsrahmen eingebettet. Mit dem EAD wurde erstmals ein eigenständiger supranationaler „Außendienst“ institutionalisiert (dazu 1., 2., 3.), der im diplomatischen Verkehr im Rahmen seiner Kompetenzen auftreten und die Europäische Union mit einer – möglichst – einheitlichen Stimme vertreten soll, wofür die Auslotung im europäischen institutionellen Gleichgewicht (dazu 4., 5., 6.) entscheidend ist.

1. Normativer Rahmen und völkerrechtliche Bedeutung

Dem EAD kommt inmitten der verzweigten *réseaux multiformes* in den europäischen und mitgliedstaatlichen Außenpolitiken die Funktion zu, auf Unionsebene zu einer kohärenten Außenpolitik beizutragen. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik²⁰ soll sich dazu auf den EAD „stützen“ (Art. 27 Abs. 3 Satz 1 EUV, franz. *s'appuyer*). Der Dienst arbeitet nach der vertraglichen Vorgabe mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte des Rates und der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste. Er trägt dem Umstand Rechnung, dass die Union nach Art. 47 EUV eigenständige Völkerrechtspersönlichkeit besitzt und damit im internationalen Verkehr Trägerin von Rechten und Pflichten sein kann.²¹ Allerdings sind weiterhin die Staaten die maßgeblichen Akteure, die „Normalpersonen“ des Völkerrechts.²² Wiewohl die europäischen Verträge die Achtung der Grundsätze der VN-Charta zum wesentlichen Prinzip der europäischen Außenpolitik (Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 lit. c EUV, vgl. Art. 220 Abs. 1 AEUV) erheben, ist ein Beitritt der Europäischen Union zu den Vereinten Nationen versperrt (Art. 4 Abs. 1 VN-Charta). Allerdings verfügt

²⁰ Derzeit ist dies seit 2009 die Hohe Vertreterin *Catherine Ashton*. Am Vertragstext orientiert wird im Folgenden die Form des generischen Maskulinums verwendet.

²¹ Daraus folgt im Grundsatz auch das aktive und passive Gesandtschaftsrecht, s. *Volker Epping*, in: Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 6. Aufl., 2014, § 6 Rn. 89.

²² *Epping*, ebd., § 5 Rn. 1 ff.

die EU und deren diplomatischer Dienst über einen Beobachterstatus in der Generalversammlung,²³ der in den Nebenorganisationen einen entsprechenden Status nach sich zieht.²⁴ Im Rahmen einer Vielzahl weiterer Internationaler Organisationen hat die Union eine ähnliche Stellung inne.²⁵

Als institutionelles Korrelat dieser Völkerrechtssubjektivität kann die Union nach Art. 221 Abs. 1 AEUV Delegationen in Drittländern und bei Internationalen Organisationen unterhalten und diese mit Personal des EAD, das zur engen Zusammenarbeit mit den Vertretungen der Mitgliedstaaten verpflichtet ist, ausstatten (Art. 221 Abs. 2 AEUV). Inzwischen kann der EAD so auf ein Netz von 139 EU-Delegationen und Büros weltweit aufbauen,²⁶ darunter auch Delegationen bei Internationalen Organisationen wie der VN, OECD, OSZE²⁷ und – als Mitglied (Art. XI Abs. 1 WTO-Übereinkommen) – bei der WTO. Mit dem Vertrag von Lissabon sind die zuvor ohne nähere primärrechtliche Grundlage bestehenden Delegationen²⁸ berechtigt worden, unter Beachtung der Weisungshierarchie gegenüber dem Hohen Vertreter (dazu sogleich) und in enger Zusammenarbeit mit den mitgliedstaatlichen diplomatischen Diensten die Aufgaben der EU in der gesamten Breite des auswärtigen Handels wahrzunehmen.²⁹

Im damit geschaffenen „Mehrebenensystem der Diplomatie“ bleibt der EAD aber gemäß Art. 32 UAbs. 3, 35 Abs. 1, 2 EUV und Art. 221

²³ Res. A/65/276 vom 3. Mai 2011.

²⁴ *Juliane Kokott*, in: Rudolf Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 220 AEUV Rn. 47.

²⁵ Vollständiger Überblick bei *Kerstin Odendahl*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnould, EnzEuR, Bd. 10 (o. Fn. 5), § 5 Rn. 83 ff.

²⁶ Quelle: http://www.eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm (Stand: 1. März 2014).

²⁷ Der Status der OSZE als Internationale Organisation ist wohl zu verneinen, s. *Volker Epping/Manuel Brunner*, Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff, EnzEuR, Bd. 1, § 34 Rn. 23 ff.

²⁸ Zur weit zurückreichenden Praxis *Christian Tietje*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union. EUV/AEUV, Art. 221 Rn. 1 ff.

²⁹ *Kirsten Schmalenbach*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 221 Rn. 2.

Abs. 2 Satz 2 AEUV zu einer engen Abstimmung mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten verpflichtet und ist auf diese Weise an die nationalen Außenämter rückangebunden.³⁰

2. Sekundärrechtliche Ausgestaltung durch Ratsbeschluss

Erst seit dem Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010³¹ verfügt der EAD über eine sekundärrechtliche Rechtsgrundlage, die wesentliche Fragen der Organisation und Arbeitsweise des Dienstes näher ausgestaltet. Gleichzeitig bietet die Handlungsform eines Ratsbeschlusses ausreichende Flexibilität, um den Dienst im Hinblick auf die tatsächlichen Erfordernisse anzupassen.³² Der Beschluss im Sinne von Art. 288 UAbs. 4 AEUV wird auf Vorschlag des Hohen Vertreters nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission verabschiedet (Art. 27 Abs. 3 Satz 4 EUV). Auch das Initiativrecht des Hohen Vertreters für die sekundärrechtliche Ausgestaltung ‚seines‘ Dienstes trägt zu der Flexibilität und Offenheit der Rechtsgrundlage bei. Für 2014 ist so bereits eine erste Novelle des Beschlusses angedacht, die ersten Erfahrungen mit dem Dienst Rechnung tragen kann.

Mit der institutionellen Schaffung des EAD wurden zugleich alle vorherigen zentralen GASP- und GSVP-Einrichtungen in den EAD überführt und damit die zuvor teils zersplittert vorhandenen Einrichtungen kanalisiert.³³ Der Dienst gliedert sich innerorganisatorisch (Art. 1 Abs. 4 EAD-Beschluss) einerseits in die Brüsseler Zentralverwaltung (Art. 4 EAD-Beschluss), die wiederum in Generaldirektionen unterteilt ist (Art. 4 Abs. 3 EAD-Beschluss), sowie andererseits die Delegationen (Art. 5 EAD-Beschluss). Eine Delegation wird durch Beschluss des Hohen Vertreters eröffnet oder geschlossen, der hierfür das Einvernehmen mit Rat und Kommission herzustellen hat (Art. 5 Abs. 1 EAD-Beschluss). Der Hohe Vertreter hat in diesem Rahmen nach Art. 5 Abs. 6

³⁰ *Gernot Sydow*, Der Europäische Auswärtige Dienst, JZ 2011, 6 (7); hierzu sogleich.

³¹ Beschluss 2010/427/EU, ABl. EU 2010 L 201/30; im Folgenden EAD-Beschluss.

³² *Daniel Thym*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnould, EnzEuR, Bd. 10 (o. Fn. 5), § 16 Rn. 17.

³³ Nähere Aufschlüsselung der zu überführenden Dienststellen in Art. 7 Abs. 1 i. V. m. dem Anhang des EAD-Beschlusses.

EAD-Beschluss auch die erforderlichen Vereinbarungen mit dem Aufnahmestaat bzw. der Aufnahmeorganisation zu schließen, insbesondere um sicherzustellen, dass die Aufnahmeländer den Delegationen, ihrem Personal und ihrem Besitz diejenigen Vorrechte und Immunitäten einräumen, die den im Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 genannten Vorrechten und Immunitäten gleichwertig sind.³⁴ Hierarchisch untersteht der jeweilige Delegationsleiter dem vollen Weisungsrecht des Hohen Vertreters (Art. 1 Abs. 3, 5 Abs. 3 EAD-Beschluss). Er ist dem Hohen Vertreter gegenüber auch rechenschaftspflichtig (Art. 5 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 2 EAD-Beschluss).

Neben der Bestimmung detaillierter Vorgaben für die Arbeitsweise des Dienstes, vor allem im Hinblick auf das Personal (Art. 6 und 7 EAD-Beschluss)³⁵ und das Budget (Art. 8 ff. EAD-Beschluss), wirft der Einrichtungsbeschluss aber auch institutionelle Probleme auf. Schon die Bestimmung der Stellung der noch jungen Institution des EAD im vielschichtigen Institutionengefüge bereitet Schwierigkeiten, denen im Folgenden nachzugehen ist.

3. Organisatorische Verfasstheit und binneninstitutionelle Zuordnung

Mit der Einführung des EAD durch den Vertrag von Lissabon hat die Struktur der Koordinierung europäischer Außenpolitik eine grundlegende Reform erfahren. Bereits die binneninstitutionelle Zuordnung des EAD war jedoch von Anfang an umstritten.³⁶ Anzuknüpfen ist –

³⁴ Näher zu den Immunitäten des Dienstes in Drittstaaten als „vertikale“ Europäisierung der Diplomatie und zu entsprechenden bilateralen Modellvereinbarungen *Lars Ole Petersen*, *Europäisierung der Diplomatie*, 2011, 89 ff., 121 ff.; zu diesem funktionalen diplomatischen Schutz auch *John Dugard*, *Diplomatic Protection*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Online), Rn. 74 ff.

³⁵ Im hier interessierenden Zusammenhang der Kooperation von mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene ist die Vorgabe des Art. 6 Abs. 9 EAD-Beschluss hervorzuheben, nach der sich das Personal des EAD zu mindestens einem Drittel aus den Mitgliedstaaten und zu mindestens 60 % aus der Unionsebene speisen.

³⁶ Zur Problematik s. etwa *Walter Frenz*, *Handbuch Europarecht*, Band 6, 2011, Rn. 1207 ff.

nachdem die vor allem symbolische³⁷ Bezeichnung des europäischen „Außenministers“ (Art. I-28 des Verfassungsvertrags) im Zuge der Ablehnung des Verfassungsvertrags beiseitegelegt wurde³⁸ – zunächst an die Institution des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik, dessen „Stütze“ der EAD ist. Der Hohe Vertreter „leitet“³⁹ die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Art. 18 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 EUV-Lissabon). Er führt damit die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik „im Auftrag des Rates“ durch und verfügt über ein Vorschlagsrecht gegenüber dem Rat (Art. 18 Abs. 2 Satz 2, Art. 27 Abs. 1 EUV). Der Hohe Vertreter wird durch Beschluss des Europäischen Rates, der mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, und nach Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 EUV). Daneben ist er als Vizepräsident der Kommission dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments unterworfen (Art. 17 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 7 UAbs. 3 EUV). Die Dauer seiner Amtszeit ist nicht geregelt (vgl. aber zu Abwahlmöglichkeiten Art. 18 Abs. 1 Satz 2, Art. 17 Abs. 8 Satz 3 EUV).

Ob der EAD hierneben eine eigenständige Organisationseinheit (mit korrespondierenden eigenen Rechten) darstellt oder ob er völlig in der Funktion des Hohen Vertreters aufgeht, war von Anfang umstritten.⁴⁰ In vertragssystematischer Hinsicht liegt es nahe, dem EAD keinen eigenständigen institutionellen Status zuzubilligen, da er im *numerus clausus*⁴¹ der Organe in Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV ohne Erwähnung

³⁷ Zur Symbolik des Verfassungsvertrags etwa *Volker Epping*, in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg, *Europäisches Unionsrecht*, 2011, Art. 18 EUV Rn. 6; *Ulrich Haltern*, Finalität, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast, 2. Aufl. 2009, 279 (insb. 283 ff.); *Franz C. Mayer*, Wege aus der Verfassungskrise – Zur Zukunft des Vertrags über eine Verfassung für Europa, *JZ* 2007, 593 (599).

³⁸ Gleichwohl enthielt auch schon der Verfassungsvertrag eine im Wesentlichen gleichlautende Ermächtigung zur Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (Art. III-296 Abs. 3 EVV).

³⁹ Diese Leitung hat er zumindest nach dem Vertragstext vollständig inne; zur dahinterliegenden Zuständigkeitsverteilung sogleich.

⁴⁰ Für eine kurze Darstellung *Otmar Philipp*, Streit um den Europäischen Auswärtigen Dienst, *EuZW* 2009, 836 ff.

⁴¹ *Martin Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *EUV/AEUV* (o. Fn. 28), Art. 13 EUV Rn. 15.

bleibt. Wenn schon der Hohe Vertreter lediglich institutionell an Rat und Kommission angebunden ist und damit nicht über den Status eines selbstständigen Organs verfügt, kann der EAD keinen darüber hinausgehenden Status beanspruchen. Doch Art. 13 EUV bezweckt vor allem eine klare Zurechnung der Handlungen von Gliedern der Union zu den dort genannten Organen.⁴² Dass die Auflistung nicht im engeren Sinne *abschließend* ist, bestätigt schon die primärrechtliche Installierung des EAD kraft Art. 27 Abs. 3 EUV. Dies löst die Frage der organinternen Zuordnung des EAD aber noch nicht.

Art. 1 Abs. 2 des EAD-Beschlusses spricht von einer „funktional eigenständige[n] Einrichtung“ und geht damit anscheinend den Weg eines *sui-generis*-Modells unter – so der Wortlaut des EAD-Beschlusses – „Trennung“ von Rat und Kommission.⁴³ Allerdings geht eine solche strikt distinguierende Deutung am Vertragstext vorbei. Der EAD hat schon ausweislich Art. 27 Abs. 3 Satz 1 EUV allein eine (unter-)„stützende“ Funktion. Er unterliegt der vollen Weisungsbefugnis des Hohen Vertreters.⁴⁴ Stattdessen ist die Wendung im EAD-Beschluss dahingehend zu verstehen, dass sie lediglich den institutionellen Korpus des EAD hervorheben will. Dafür spricht auch, dass Art. 1 Abs. 2 EAD-Beschluss mit dem Begriff der „Einrichtung“ eine Bezeichnung verwendet, die zwar vereinzelt in den Verträgen auftaucht,⁴⁵ im Gegensatz zum Begriff des „Organs“ aber keine weiteren Befugnisse oder sonstigen Rechtsfolgen bewirkt. Die Nomenklatur des Primärrechts unterscheidet in dieser Hinsicht auch im Sinne der Institutionen- und Zurechnungsklarheit trennscharf zwischen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen. Die Befugnis, eigenständige Einrichtungen innerhalb von Organen einzurichten, hat der EuGH bereits früh bejaht.⁴⁶ Gemeint ist mit dieser Eigenständigkeit aber nur eine *funktionelle* Autonomie im

⁴² *Nettesheim*, ebd., Rn. 4 ff.

⁴³ Zur Diskussion auch *Bernd Martenczuk*, Der Europäische Auswärtige Dienst, EuR-Beiheft 2/2012, 189 (196 f.).

⁴⁴ Art. 221 Abs. 2 AEUV; Art. 5 Abs. 3 EAD-Beschluss, dazu näher unten 0.

⁴⁵ Beispielsweise Art. 9, 15 Abs. 1 EUV.

⁴⁶ EuGH, Urt. v. 13. Juni 1958, Rs. 9/56, *Meroni I*, Slg. 1958, 1 (42). Vgl. auch *Armin Hatje*, in: Jürgen Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 13 EUV Rn. 36 ff. Jüngst hat der EuGH diese Grundsätze erheblich ausgebaut, s. EuGH, Urt. v. 22. Januar 2014, Rs. C-270/12, *Vereinigtes Königreich gegen Parlament und Rat*, JZ 2014, 244 ff.

Hinblick auf Personal und Budget, nicht eine organisatorische Losgelöstheit von einem der zurechnungsfähigen Organe.⁴⁷ Daher bedeutet die von Art. 1 Abs. 2 EAD-Beschluss postulierte funktional eigenständige Trennung vom Generalsekretariat des Rates und von der Kommission lediglich, dass der verwaltungsorganisatorische Unterbau des Dienstes auf eigenständiger Grundlage beruht, wenngleich er wechselseitig auf die Zusammenarbeit mit Kommission und Rat angewiesen ist und von dieser abhängt (Art. 2 EAD-Beschluss). Art. 1 Abs. 2 EAD-Beschluss führt nur in einer Gesamtschau mit Art. 6 ff. des EAD-Beschlusses zu der insgesamt allein budgetär, institutionell aber in keiner Weise relevanten Folge, dass dem Dienst möglichst die nötigen Personal- und Budgetressourcen für die Bewerksstellung seiner Arbeit bereitzustellen sind. Angesichts der im 15. Erwägungsgrund des EAD-Beschlusses niedergelegten Verpflichtung auf den Grundsatz der „Kostenwirksamkeit“, der das Gebot enthält, „möglichst haushaltsneutral“ zu operieren, schrumpft die von Art. 1 Abs. 2 EAD-Beschluss geforderte funktionale Eigenständigkeit zu einer bloß symbolischen Leerformel, die zu einer institutionellen Einordnung des EAD nichts beizutragen vermag.

4. Doppelzuordnung zu Rat und Kommission und Verhältnis zum Europäischen Rat

Die Kreation des EAD im Zuge des Vertrags von Lissabon hat auch dem Hohen Vertreter jedoch nicht nur einen institutionellen Unterbau verschafft, sondern auch dessen eigene Stellung erheblich ausgebaut. Verharrte der Hohe Vertreter seit dem Vertrag von Amsterdam bis zum Vertrag von Nizza institutionell⁴⁸ in einer Nischenposition, montierte

⁴⁷ Daher muss die Betonung in Art. 1 Abs. 2 EAD-Beschluss auf dem Adverb „funktional“ liegen; s. auch Art. 7 f. EAD-Beschluss zur Personal- und Haushaltsautonomie. Für die beamtenrechtlichen Fragen erfolgt nach Art. 1b lit. a des Beamtenstatuts insofern eine Gleichstellung mit den Organen, dies bewirkt aber nicht die „praktische Gleichstellung“ des EAD mit den übrigen Organen in anderen Belangen, was die Rechtsmacht des Statutsgebers überschritte, die die Vorgaben des Primärrechts nicht derogieren kann; missverständlich insoweit *Martenczuk* (o. Fn. 43), 189 (200).

⁴⁸ Nicht aber personell: Die faktische Prägung des Hohen Vertreters durch *Javier Solana* als „Mister GASP“ ging insoweit wohl über die post-Amsterdam beste-

ihn der Lissabonner Vertrag als ein zentrales Scharnier zwischen Kommission und Rat, und positionierte ihn damit auch an einer Schnittstelle zu den nationalen Regierungen und letztlich den exekutivföderalistisch angebundenen Parlamenten.⁴⁹ Diese im Wortsinn zentrale Position wird insbesondere durch die „Doppelhut“-Eigenschaft als einer der Vizepräsidenten der Kommission (Art. 18 Abs. 4 EUV)⁵⁰ und zugleich Vorsitzender des Rats der „Auswärtige Angelegenheiten“ (Art. 18 Abs. 3 und 27 Abs. 1 EUV) markiert,⁵¹ wengleich ihm das Stimmrecht im Rat fehlt.⁵² Der dem Hohen Vertreter damit aufgesetzte „*double chapeau*“ soll zu einer Bündelung der Entscheidungszuständigkeit und damit einer institutionenübergreifenden Kohärenz beitragen, die Art. 16 Abs. 6 UAbs. 3 EUV und Art. 18 Abs. 4 Satz 2 EUV nochmals hervorheben. Diese Brückenfunktion zwischen Rat und Kommission wird auch dadurch erzielt, dass der Hohe Vertreter im Rat einen ständigen Vorsitz ausübt und nicht dem Rotationssystem des Art. 16 Abs. 9 EUV unterworfen ist. Diese institutionelle Regelung spiegelt sich damit in der vom

hende normative Ausformung hinaus; die europäische Außenpolitik war in dessen Amtszeit von 1999 bis 2009 auf verschiedenen Feldern politisch sichtbar und nicht nur für die europäischen Außenämter spürbar, s. etwa *Christoph Heusgen*, in: Waldemar Hummer (Hrsg.), *Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages*, 2001, 161 ff. Ursprünglich benannte der Europäische Rat am 29. Juni 2004 *Solana* auch für das Amt des Außenministers nach dem Verfassungsvertrag, s. Pressemitteilung des Rates Nr. 10995/04, 7.

⁴⁹ Zu deren Rolle *Philipp Dann*, *Parlamente im Exekutivföderalismus*, 2004, 43 ff. Gleichfalls durch die Änderungen in Folge des Vertrags von Lissabon haben die nationalen Parlamente jedoch eine gewisse Aufwertung im Wege der Partizipation an europäischen Rechtsetzungsprozessen gewonnen, vgl. etwa das Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, das ein „Frühwarnsystem“ einrichten soll.

⁵⁰ Eingehend zur kommissionsinternen wie -externen Position *Werner Kaufmann-Bühler/Nikolaus Meyer-Landrut*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *EUV/AEUV* (o. Fn. 28), Art. 18 EUV Rn. 36 ff.

⁵¹ *Volker Epping*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, *Europäisches Unionsrecht* (o. Fn. 37), Art. 18 EUV Rn. 1.

⁵² Dies folgt aus der fehlenden Nennung des Hohen Vertreters als Mitglied des Rates in Art. 16 Abs. 2 EUV; nur Mitglieder des Rates haben aber ausweislich Art. 16 Abs. 4 EUV das Stimmrecht inne. Damit soll vermieden werden, dass ein Mitglied der supranational agierenden Kommission im intergouvernemental ausgestalteten Bereich der GASP Stimmeneinfluss haben könnte.

Primärrecht gewollten inhaltlichen Stabilität des Amtes und einer spürbaren Reduzierung des Einflusses der jeweiligen Ratspräsidentschaft auf den Vorsitz und das Agenda-Setting des Rates der Auswärtigen Angelegenheiten.⁵³ *Primo loco* bleibt der Hohe Vertreter an den Rat angebunden, auch wenn er der Kommission als Vizepräsident kooptiert ist: Der Hohe Vertreter ersetzt in dieser Eigenschaft nicht die Kommission als Kollegium.⁵⁴ Dies hat für die Binnenorganisation greifbare Konsequenzen, beispielsweise, dass der Hohe Vertreter Initiativen im Bereich der auswärtigen Politiken der Union im Rat nur aufgrund einer von der Kommission als Kollegium getragenen Entscheidung vorlegen kann, während er im Bereich der GASP solchen Einschränkungen nicht unterliegt und Initiativen individuell ergreifen kann (Art. 27 Abs. 1 EUV, s. auch Art. 42 Abs. 4 EUV). Beide Handlungsformen können – und sollten im Sinne des übergreifenden Kohärenzprinzips – auch konvergieren, wenn der Hohe Vertreter eine Initiative mit Unterstützung der Kommission ergreift. Dieser Fall wird von den Verträgen ausdrücklich vorgesehen (vgl. Art. 22 Abs. 3 EUV, Art. 215 Abs. 1, 222 Abs. 3 AEUV). Ein solches Auftreten für die Kommission als ganze erfordert allerdings einen Mehrheitsbeschluss des Kollegiums als Mandatierung (Art. 250 AEUV). Umgekehrt gilt: Wenn der Rat ein Vorhaben verwirklichen möchte, für das er nach den vertraglichen Zuständigkeiten einen Vorschlag der Kommission benötigt, und eine einvernehmliche Lösung der Kommission nicht zu erreichen ist, verbleibt dem Rat letzten Endes nur das Aufforderungsrecht nach Art. 241 AEUV; ein Weisungsrecht des Rates besteht nicht. Wenn die Kommission ihrerseits ein Vorhaben im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ einbringen will und der Hohe Vertreter nicht bereit ist, diese Aufgabe zu übernehmen, bleibt der Kommission nach Streichung ihres eigenen Initiativrechts, das ihr

⁵³ Siehe *Markus Krajewski*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnould, *EnzEuR*, Bd. 10 (o. Fn. 5), § 3 Rn. 38. Bezeichnenderweise führt jedoch der jeweilige Vertreter der Ratspräsidentschaft nicht nur im Vertretungsfall (Art. 2 Abs. 5 UAbs. 2 GO Rat), sondern auch dann den Vorsitz, wenn der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ Fragen der Gemeinsamen Handelspolitik und damit eine Schnittmenge zwischen auswärtigen Angelegenheiten und einem anderen Politikbereich behandelt, siehe Erklärung a) zu Art. 2 Abs. 5 UAbs. 2 GO Rat.

⁵⁴ Zum Folgenden auch *Werner Kaufmann-Bühler/Nikolaus Meyer-Landrut*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *EUV/AEUV* (o. Fn. 28), Art. 18 EUV Rn. 39.

nach Art. 22 EUV-Nizza noch Zustand, allein der Weg einer informellen Anregung. Eine Rechtspflicht zum Handeln ergibt sich für den Rat hieraus nicht.

Aus der Doppelzuordnung folgt damit insgesamt, dass der Hohe Vertreter als entscheidendes Bindeglied im Interorganverhältnis zwischen Rat und Kommission fungiert und – insbesondere im Rahmen der GASP – über eigenständige Handlungsmöglichkeiten verfügt, die auch zu Konflikten mit der Kommission als Kollegium führen können.⁵⁵ Als wäre die vorgenommene Doppelzuordnung trotz der Kohärenzbestrebungen nicht schon potentiell konfliktrichtig genug, tritt mit dem Europäischen Rat ein dritter Akteur hinzu, der die außenpolitischen Interessen der Mitgliedstaaten nicht nur als Impulsgeber ventiliert, sondern diese in allgemeingültigem Umfang für das Handeln der Union zu determinieren berechtigt ist: Nach Art. 22 Abs. 1 EUV legt die Formation der Staats- und Regierungschefs zwar nicht durch Gesetzgebungsakte, aber doch durch rechtsverbindliche Beschlüsse⁵⁶ die strategischen Interessen und Ziele der Union fest, die sich nicht nur auf die GASP, sondern auf das gesamte auswärtige Handeln der Union erstrecken (Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 EUV). Zwar darf der Hohe Vertreter an diesen Arbeiten teilnehmen (Art. 15 Abs. 2 Satz 2 EUV), ein Stimmrecht kommt ihm aber freilich nicht zu. Als institutionell-personelles Korrelat tritt mit der ebenfalls durch den Vertrag von Lissabon kreierten Einrichtung eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 5 f. EUV) überdies eine weitere Person in die – auch außenpolitische – Arena, die „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr[nimmt]“ (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2 EUV). Diese Vorschrift betraut den Präsidenten des Europäischen Rates zwar anscheinend mit der Außenvertretung im Rahmen der GASP. Die doppelt-restriktive Einschränkung durch die Wendungen „unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters“ und „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft“ hat aber zur Folge, dass

⁵⁵ Hierzu sogleich unter 0.

⁵⁶ Siehe *Andreas J. Kumin*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (o. Fn. 28), Art. 15 EUV Rn. 77.

der Präsident des Europäischen Rates allein repräsentativ auf der „Gipfel-Ebene“ aktiv sein kann.⁵⁷ Denn die Leitung der GASP obliegt nach Art. 18 Abs. 2 Satz 1 EUV allein dem Hohen Vertreter, die inhaltliche Ausdifferenzierung der Positionen werden von ihm und dem unter seinem Vorsitz tagenden politischen Beratungs- und Beschlussgremium des Rats für Auswärtige Angelegenheiten festgelegt.⁵⁸

Dies führt zu der gemessen an dem Prinzip der – auch legitimationstheoretisch bedeutsamen – Institutionenklarheit⁵⁹ wenig glücklichen Konsequenz, dass derzeit der Präsident des Europäischen Rates, der Kommissionspräsident sowie die Hohe Vertreterin auf den politisch bedeutsamen Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie bei sonstigen Anlässen einer Repräsentation der EU auf außenpolitischer Ebene oftmals gemeinsam auftreten,⁶⁰ was etwa bei der Verleihung des Friedensnobelpreises an die Europäische Union besonders sichtbar wurde.⁶¹ Diese institutionelle Gemengelage schlägt sich unmittelbar auf den EAD nieder, der ausweislich Art. 2 Abs. 2 EAD-Beschluss u. a. auch den Präsidenten des Europäischen Rates bei seinen außenpolitischen Aufgaben unterstützt, worauf nach einer Betrachtung der Kompetenzverteilung innerhalb der Kommission noch zurückzukommen ist.

⁵⁷ *Volker Epping*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht (o. Fn. 37), Art. 15 EUV Rn. 16; *Andreas J. Kumin*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (o. Fn. 28), Art. 15 EUV Rn. 23.

⁵⁸ Die Funktion des Präsidenten des Europäischen Rates reduziert sich diesbezüglich daher auf eine bloß repräsentative, s. *Volker Epping*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht (o. Fn. 37), Art. 15 EUV Rn. 16.

⁵⁹ Diese lässt sich aus dem Prinzip des institutionellen Gleichgewichts als unionrechtlichem Pendant zur Gewaltenteilung herleiten, hierzu *Christoph Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, 253 ff.

⁶⁰ Der Kommissionspräsident und der Präsident des Europäischen Rates haben zu diesem Zweck eine Vereinbarung abgeschlossen, s. „Practical Arrangement“ vom 16. März 2010, abgedruckt in CEPS/Egmont/EPC, The Treaty of Lisbon, 78 f.

⁶¹ Hinzu trat hier statt der Hohen Vertreterin aber der Präsident des Europäischen Parlaments. Andere Exponenten der EU, etwa der Präsident des Gerichtshofs oder der Präsident der EZB, traten hingegen nicht mit auf die Bühne.

5. Insbesondere: Außenpolitische Zuständigkeit innerhalb der Kommission

Im vorgefundenen „Institutionendesign“ erklärungsbedürftig bleibt – auch im Hinblick auf mögliche Konflikte – die Vorschrift des Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV, die die bereits erörterte Zuständigkeit innerhalb der Kommission aufteilt. Danach vertritt – außer im Rahmen der GASP – nicht etwa der Hohe Vertreter die Union nach außen, sondern die Kommission als Kollegium. Diese binneninstitutionelle Zuständigkeitsaufteilung wird auch von Art. 22 Abs. 2 EUV widergespiegelt, nach dem der Hohe Vertreter und die Kommission dem Rat gemeinsame Vorschläge vorlegen können, wobei der Hohe Vertreter für den Bereich der GASP für die anderen Bereiche des auswärtigen Handelns zuständig ist. Auch im Vorfeld des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge, in dessen Rahmen der Rat als entscheidender Akteur figuriert (Art. 218 Abs. 4 ff. AEUV), kann – je nach Zuständigkeit – die Kommission oder, wenn sich die geplante Übereinkunft ausschließlich oder hauptsächlich auf die GASP bezieht, der Hohe Vertreter dem Rat Empfehlungen vorlegen (Art. 218 Abs. 3 AEUV); gleiches gilt nach Art. 218 Abs. 9 AEUV für den Vorschlag eines Beschlusses über die Aussetzung der Anwendung einer internationalen Übereinkunft oder zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem Gremium zu vertreten sind.

Diese Aufspaltung hinterlässt den markanten Realbefund, dass die Außenvertretung der Union beispielsweise im Rahmen Internationaler Organisationen derzeit allein bei der Kommission als Kollegium loziert ist,⁶² weil die Mitgliedschaften der EU in Internationalen Organisationen bislang nur in Sachbereichen zustande gekommen sind, die außerhalb der GASP liegen, also etwa im Bereich der Handelspolitik, der Landwirtschaft, der Erhaltung der Fischbestände sowie Rohstoffe und im Verkehrs-, Umwelt- und Energiesektor.⁶³ Entsprechendes Gewicht innerhalb der Kommission haben in diesen Bereichen auch die jeweils spiegelbildlichen Generaldirektionen.

⁶² So *Kerstin Odendahl*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnould, *EnzEuR*, Bd. 10 (o. Fn. 5), § 5 Rn. 50.

⁶³ Auflistung: Europäische Kommission, *European Union Membership in International Organisations*, verfügbar unter <http://ec.europa.eu/world/agreements/viewCollection.do> (letzter Aufruf: 1. März 2014).

Fragwürdig ist diese Zuständigkeitsaufteilung jedoch insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Regelung des Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV nicht etwa Relikt vorheriger Integrationsschritte geblieben ist, sondern erst mit dem Vertrag von Lissabon in das Primärrecht aufgenommen wurde. Zuvor war die Außenvertretung der Union im Bereich der ehemals zweiten und dritten Säule der jeweiligen Ratspräsidentschaft zugewiesen.⁶⁴ Zur Ägide der Kommission in Sachen Außenpolitik außerhalb der GASP in Kontrast steht etwa, dass die Delegationen der EU nach Art. 221 Abs. 2 AEUV allein dem Hohen Vertreter unterstehen, insofern also die Außenvertretungen nicht mit den bisherigen Ständigen Vertretungen personen- und institutionengleich – zumindest nach dem Primärrecht – sein können. Die scheinbare Notwendigkeit der „doppelten“ Errichtung zuständiger Einrichtungen⁶⁵ – ist durch die Vorschrift des Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV in institutionell vermeidbarer Weise geschaffen worden. Im immer noch recht schmalen Zuständigkeitsbereich außenpolitischen Auftretens der EU, also etwa im Rahmen der VN-Familie (vgl. Art. 220 AEUV),⁶⁶ ist daher bislang stets die Kommission als Kollegium handlungszuständig, die Delegationen als Vertretungen der Union nach außen unterstehen indes allein dem Hohen Vertreter.

Nur vor dem Hintergrund dieses im Primärrecht angelegten (scheinbaren) Janusgesichts europäischer Außenvertretung lässt sich die etwas sybillinische Regelung des Art. 4 Abs. 5 EAD-Beschluss erklären, nach der der Hohe Vertreter und der EAD „erforderlichenfalls vom Generalsekretariat des Rates und den einschlägigen Dienststellen der Kommission unterstützt“ werden – also immer dann, wenn Sachbereiche außerhalb der GASP betroffen sind. Gleiches gilt für Art. 5 Abs. 2 UAbs. 3 EAD-Beschluss, demzufolge das Personal der Delegationen „Personal des EAD und, soweit dies für die Ausführung des Haushaltsplans der Union und für die Durchführung der Politik der Union in Bereichen, die nicht in die Zuständigkeit des EAD fallen, zweckmäßig ist, Personal der

⁶⁴ Volker Epping, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Art. I-26 Rn. 6.

⁶⁵ Zur tatsächlichen Situation vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Waldemar Hummer, Vom „Außendienst“ der Gemeinschaften zum „Europäischen Auswärtigen Dienst“ im Vertrag über eine Verfassung für Europa, in: Astrid Epiney u.a. (Hrsg.), Die Herausforderung von Grenzen, 2007, 493 (502 f.).

⁶⁶ Eingehend hierzu Kerstin Odendahl, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnould, EnzEuR, Bd. 10 (o. Fn. 5), § 5 Rn. 49 ff.

Kommission“. Wenngleich diese Regelungen in ihrer materiellen Verbindlichkeit und Tragweite letztlich wenig bestimmt und bestimmbar sind, lassen sie deutlich werden, dass der EAD-Beschluss den Auswärtigen Dienst in Form der Delegationen auf eine breitere institutionelle Grundlage stellen will, um den EAD damit auch jenseits der originären Zuständigkeiten des Hohen Vertreters zu einer Art europäischer „Gesamtaußenvertretung“ avancieren zu lassen.

Anders gewendet versucht das Sekundärrecht mit dem EAD-Beschluss auf Arbeitsebene das institutionelle Knäuel zu entwirren, das das Primärrecht gesponnen hat. Der EAD-Beschluss wirft allerdings seinerseits europarechtliche Probleme auf. Auf durchgreifende Bedenken stößt so die Regelung des Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 EAD-Beschluss, derzufolge die Kommission statt des Hohen Vertreters in Bereichen, in denen die Kommission die ihr durch die Verträge übertragenen Befugnisse ausübt, den Delegationen „im Einklang mit Artikel 221 Absatz 2 AEUV ebenfalls Weisungen erteilen kann, die unter der Gesamtverantwortung des Delegationsleiters ausgeführt werden“. Diese – bewusst vorsichtig formulierte – Regelung verstößt gegen den Wortlaut derjenigen Norm, die sie selbst nennt: Art. 221 Abs. 2 Satz 1 AEUV unterstellt die Delegationen der Union *claris verbis* der Leitung des Hohen Vertreters. Wenn das Primärrecht aber eine Kompetenz ausschließlich dem Hohen Vertreter zuweist, kann diese Kompetenz schon aus normhierarchischen Gründen nicht vom Sekundärrecht auf andere Organe erstreckt werden. Überdies ist eine zwiegespaltene Weisungsstruktur in der einheitlichen Einrichtung der Delegation und ihres jeweiligen Delegationsleiters (Art. 5 Abs. 2 EAD-Beschluss) nicht realisierbar: Innerhalb des Handelns der Delegationen lässt sich nicht zwischen „EAD-Bereich“ und „sonstigem“ Bereich differenzieren, wofür auch Art. 5 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 EAD-Beschluss spricht, nach dem ausdrücklich das „gesamte Personal – unabhängig von seiner Rechtsstellung – hinsichtlich all seiner Tätigkeiten“ dem Delegationsleiter untersteht, der wiederum, wie aufgezeigt, allein dem Hohen Vertreter subordiniert ist. Zwar versucht Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 EAD-Beschluss die dargelegte Öffnung des EAD zu Gunsten der anderen Bereiche auswärtiger Politik der Union außerhalb der GASP auch in der Weisungs- und Leitungsstruktur widerzuspiegeln, damit nimmt die Vorschrift aber einen Verstoß gegen die primärrechtliche Vorgabe des Art. 221 Abs. 2 Satz 1 AEUV in Kauf.

Trotz dieser primärrechtlichen Friktion einer sekundärrechtlichen Bündelung des diplomatischen Dienstes bleibt die Frage bestehen, ob innerhalb der skizzierten verteilten Zuständigkeit tatsächlich ein Kompetenzkonflikt zwischen der Kommission, insbesondere namentlich dem Kommissionspräsidenten,⁶⁷ und dem Hohen Vertreter denkbar sind. Aufschluss hierüber gibt die binneninstitutionelle Struktur der Kommission. Die dem Kommissionspräsidenten kraft Art. 248 AEUV gewährte Befugnis zur Zuständigkeitsaufteilung innerhalb der Kommission, die diesem die interne Organisationsgewalt verleiht, steht ausdrücklich unter dem Vorbehalt des Art. 18 Abs. 4 EUV, der ausweislich seines dritten Satzes festlegt, dass der Hohe Vertreter innerhalb der Kommission mit deren Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen und mit der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut ist. Insofern obliegt auch innerhalb der Kommission als Kollegium dem Hohen Vertreter das außenpolitische Prä.

Hieran ändert auch Art. 18 Abs. 4 Satz 4 EUV nichts, der festlegt, dass der Hohe Vertreter bei der Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten in der Kommission und – so persiziert die Norm – „ausschließlich im Hinblick auf diese Zuständigkeiten“ den Verfahren, die für die Arbeitsweise der Kommission gelten, unterliegt, „soweit dies mit den Absätzen 2 und 3 vereinbar ist.“ Denn dieser Verweis auf die Möglichkeit der Überstimmung und eines gemeinsamen Kollegiumsbeschlusses negiert nicht die allein dem Hohen Vertreter anvertraute außenpolitische Kompetenz. Durch die doppelte Einschränkung der Norm wird gerade umgekehrt wiederholt, dass sich auch die Abstimmungsprozesse in der Kommission an dem außenpolitischen Prä des Hohen Vertreters zu orientieren haben. Dies bestätigt etwa auch Art. 34 Abs. 1 UAbs. 1 EUV, nach dem auch im Rahmen des Handelns der Mitgliedstaaten in Internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, bei denen die

⁶⁷ Dieser hat innerhalb des Kollegialorgans der Kommission nach Art. 17 Abs. 6 lit. a EUV die „Leitlinienkompetenz“, die die vor Lissabon bestehende Kompetenz zur „politischen Führung“ (Art. 217 Abs. 1 EGV a. F.) ausweitet, s. etwa *Bernd Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (o. Fn. 28), Art. 17 EUV Rn. 92 ff.; eingehend zum Kommissionspräsidenten als „Unionsoberhaupt“ *Simone Staeglich*, *Der Kommissionspräsident als Oberhaupt der Europäischen Union*, 2007, 146 ff. Zur Ausnahme des Art. 18 Abs. 4 Satz 3 EUV aber sogleich.

Mitgliedstaaten für die Standpunkte der Union einzutreten haben, allein der Hohe Vertreter für die Organisation dieser Koordinierung Sorge trägt.

Nachdem auch allgemeinvölkerrechtliche Gründe als *Movens* hinter der verteilten Zuständigkeit zwischen Kommission als Kollegium und Hohem Vertreter ausscheiden⁶⁸ und sich die Zuständigkeit der gesamten Kommission für die übrigen Politikbereiche der europäischen Außenpolitik allein aus historischer Perspektive erklären lässt,⁶⁹ wäre eine künftige Reform zu Gunsten einer auch primärrechtlich komplettierten und in sich stringenten Zuständigkeit des Hohen Vertreters daher zumindest überlegenswert, um dem faktisch-funktionellen Prä des Hohen Vertreters auch tatsächlich in sämtlichen außenpolitisch relevanten Bereichen zum Leben zu verhelfen. Jedoch dürfte eine derartige Reform aus einem bedeutenden politischen Grund weiterhin Desiderat bleiben: Eine vollauf gebündelte Zuständigkeit des Hohen Vertreters wäre zwar,

⁶⁸ Wollte man so die Kommission als europäische „Exekutive“ und den Kommissionspräsidenten tatsächlich als „Unionsoberhaupt“ ansehen, so wären die Regelungen der WVK zwar grundsätzlich auf die EU als Internationale Organisation übertragbar (Art. 5 WVK). Nach Art. 7 Abs. 2 lit. a WVK ist grundsätzlich das Staatsoberhaupt dazu bevollmächtigt und damit berufen, einen Staat nach außen zu vertreten. Jedoch kommt dieser Regelung lediglich ein (widerlegbarer) „Rechtsschein“ zu: Das Staatsoberhaupt muss abweichend von Art. 7 Abs. 1 WVK für einen Vertragsschluss keine Vollmacht vorlegen. Daneben sind jedoch etwa auch der Außenminister und andere Gesandte des Staates mit diesen Befugnissen ausgestattet (Art. 7 Abs. 2 lit. a, b und c WVK). Mehr als eine allgemeine Wertung des schon völkergewohnheitsrechtlich verankerten *ius omnimodo repraesentationis* kann somit der WVK, soweit diese anwendbar wäre, in dieser Hinsicht selbst nicht entnommen werden. Vielmehr ließe sich allenfalls die gewohnheitspraktische Präsomption aufstellen, dass in der Regel das „Exekutivorgan“ einer Internationalen Organisation auch dessen Repräsentationsaufgaben auf völkerrechtlicher Ebene wahrnimmt, was aber selbstverständlich von dem jeweiligen völkerrechtlichen Vertrag auch anders vorgesehen werden kann, s. *Volker Epping*, in: Knut Ipsen, *Völkerrecht* (o. Fn. 21), § 6 Rn. 48.

⁶⁹ Die Kommission nahm die Außenvertretung der Union vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ohne explizite normative Grundlage wahr, was nicht nur von den jeweils handelnden Drittstaaten anerkannt, sondern auch vom EuGH gebilligt wurde, vgl. EuGH, Urt. v. 12. Juni 2006, Rs. C-131/03, *Reynolds gegen Europäische Kommission*, Abs. 94; s. *Markus Krajewski*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnould, *EnzEuR*, Bd. 10 (o. Fn. 5), § 3 Rn. 110.

wie aufgezeigt, dem Vertragsziel der Kohärenz zuträglich, hätte aber zwangsläufig zur Folge, dass den Kommissaren und deren Generaldirektionen, die hinter den einzelnen – außerhalb der GASP liegenden – auswärtigen Kompetenzen der Union stehen, ein Mitspracherecht innerhalb der Kommission entzogen wäre. Eine solche Änderung des Zuständigkeitszuschnitts auf primärrechtlicher Ebene und damit auch einer partiellen Abschwächung der Dichotomie von Supranationalität und Intergouvernementalität erscheint wenig wahrscheinlich.⁷⁰ Doch auf sekundärrechtlicher „Arbeitsebene“ kann der EAD für eine derartige Entzerrung der Zuständigkeiten eine institutionelle Basis bereithalten, worauf abschließend einzugehen ist.

6. Zwischenergebnis: Ermöglichung institutioneller Synergie durch den EAD

Erst das Sekundärrecht gibt somit letztlich Aufschluss darüber, wie sich der EAD in die vom Primärrecht geschaffene institutionelle Gemengelage einfügt. Nach Art. 2 Abs. 2 EAD-Beschluss ist der EAD auch zur Unterstützung des Präsidenten des Europäischen Rates sowie des Präsidenten der Europäischen Kommission und der Kommission als ganze verpflichtet. Damit können auch die im Primärrecht in den auswärtigen Politiken teilweise vom Hohen Vertreter abgespreizten Zuständigkeiten der übrigen Unionsorgane auf den EAD als gemeinsamen diplomatischen Korps zugreifen.⁷¹ Die Vorgabe des Art. 2 Abs. 2 EAD-Beschluss ist daher zentral für das Verständnis der institutionellen Positionierung des EAD. Mit dieser vom Sekundärrecht geschaffenen Erweiterung des Aktionsradius des EAD geht nach Art. 3 Abs. 2 EAD-Beschluss eine Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Kommission durch eine Konsultation bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben zu allen Fragen im Zusammenhang mit dem auswärtigen Handeln der Union einher. Ferner müssen die Delegationen nach Art. 5 Abs. 7 EAD-Beschluss über ausreichende Kapazitäten verfügen, um den Bedürfnissen

⁷⁰ Siehe auch *Daniel Thym*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnauld, EnzEuR, Bd. 10 (o. Fn. 5), § 16 Rn. 76.

⁷¹ Zu dieser über die primärrechtliche Anlage des Art. 27 Abs. 3 EUV hinausgehenden Verschränkung des Dreiecks Rat–Kommission–Europäischer Rat durch die sekundärrechtliche Ausgestaltung s. auch *Markus Krajewski*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnauld, EnzEuR, Bd. 10 (o. Fn. 5), § 3 Rn. 66.

anderer Organe der Union, insbesondere des Europäischen Parlaments, bei ihren Kontakten mit den internationalen Organisationen oder den Drittstaaten, bei denen die Delegationen akkreditiert sind, nachzukommen.

In Folge der Einrichtung des EAD und der näheren Ausgestaltung der Delegationen sucht daher erst die sekundärrechtliche Ebene die verschiedenen Strahlungsrichtungen europäischer Außenpolitik zu bündeln bzw. eine solche Bündelung zu ermöglichen. Obwohl die weisungsgebundene Zuordnung des EAD zum Hohen Vertreter eindeutig ist, ist seine mögliche materielle Zuständigkeit hybrid und polyform.⁷² Die Vorschriften des Einrichtungsbeschlusses sollen damit eine – auf der von den politischen Leitentscheidungen bis ins Details determinierten Arbeitsebene – Zusammenführung der Koordination erzielen, die im Idealfall konvexlinsenartig auf den EAD zuläuft. Dies liegt in der Einsicht begründet, dass eine möglicherweise entstehende außenpolitische „Rivalität“⁷³ zwischen den Institutionen auf der obersten Ebene einen systematisch kaum begründbaren Kontrapunkt zu der von den Verträgen einhellig geforderten Kohärenz des Auswärtigen Dienstes bilden würde.⁷⁴ Die nach dem Primärrecht denkbaren institutionellen Konflikte im Wege eines kohärenten und konvergenten Handelns auf Arbeitsebene abzufedern, ist eine der wesentlichen Aufgaben des EAD, wengleich dieses Arrangement einer institutionellen Konvergenz stets auf den Umsetzungswillen der beteiligten Unionsorgane angewiesen ist. Gleichzeitig öffnet sich der EAD auch für eine – allerdings für die nationalen Außenämter immer noch recht unverbindlich in Anspruch nehmbar – Kooperation mit den Botschaften der Mitgliedstaaten, die auch primärrechtlich verbürgt ist (Art. 221 Abs. 2 Satz 2 AEUV).

⁷² Dass der EAD eine beispiellos hybride Form aufweist, findet sich auch in der Empfehlung des Europäischen Parlaments an die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Kommission, den Rat und die Kommission zu der 2013 anstehenden Überprüfung von Organisation und Arbeitsweise des EAD (2012/2253(INI)) vom 13. Juni 2013, Erwägungsgrund B.

⁷³ So *Walter Frenz*, Handbuch Europarecht, Bd. 6, 2011, Rn. 1204.

⁷⁴ Allein im EAD-Beschluss findet sich das Gebot der Kohärenz, jeweils an zentralen Stellen, acht Mal.

IV. *Inter-se*-Abkommen und Reichweite des Kohärenzgebots in der Außenpolitik

Das exemplarische Nebeneinander von Élysée-Vertrag und Europäischem Auswärtigen Dienst – als institutioneller Korpus des auswärtigen Handelns der EU – offenbart einen Querstand im Hinblick auf die Koordinierung gemeinsamer Belange in der Außenpolitik: Auf der einen Seite agieren die beiden größten Mitgliedstaaten der EU in bilateralen Beziehungen, auf der anderen Seite strebt der EAD – soweit seine Kompetenzen nach dem vertraglichen Zuschnitt reichen – eine harmonisierte Position der EU im Hinblick auf außenpolitische Interessen an. Diese – nicht seltene⁷⁵ – Diskrepanz zwischen „EU-2“ und „EU-28“ und ihren vielstimmigen Zwischentönen schlägt die Brücke zu der Frage, ob und inwieweit das Unionsrecht *Inter-se*-Verträge – insbesondere auf dem Gebiet der Außenpolitik – zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten noch zulässt. Denn schließlich ist die Forderung nach einer „einheitlichen Stimme“ Europas auf der Weltbühne nicht nur mindestens so alt wie der europäische Integrationsprozess selbst,⁷⁶ sondern insbesondere durch den Lissabon-Vertrag hat das Ziel einer kohärenten Außenpolitik auch primärrechtlich erheblich an Konturen gewonnen. Nachdem ein Überblick über die Struktur und Bandbreite europäischer auswärtiger Politik skizziert ist (1.), wendet sich der Beitrag der Frage zu, ob und, falls ja, inwieweit mit der Kompetenzstruktur in der Außenpolitik ein Verbot des Abschlusses völkerrechtlicher Binnenverträge wie etwa des Élysée-Vertrags einhergeht (2.).

⁷⁵ Überblick dieser „Satellitenverträge“ auch bei *Jürgen Bast/Julia Heesen*, European Community, Supplementary Agreements between Member States, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Online), Rn. 12 ff.

⁷⁶ Man denke an die *Henry Kissinger* zugeschriebene Frage, „welche Telefonnummer Europa“ denn habe; hierzu etwa *Christian Tomuschat*, Calling Europe per Phone, CMLRev. 47 (2010), 3 ff.; s. auch *Daniel Thym*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnould, EnzEuR, Bd. 10 (o. Fn. 5), § 16 Rn. 12.

1. Interferenzen von Kohärenzgebot und Intergouvernementalität der auswärtigen Politiken

a) Struktur und Bandbreite europäischer auswärtiger Politik

Auch wenn die normative Dichte im Unionsrecht insbesondere nach dem Lissabon-Vertrag – wie schon aufgezeigt auch und gerade im Hinblick auf die Außenbeziehungen⁷⁷ – gestiegen ist, bleibt offen, inwieweit Außenpolitik im engeren Sinne überhaupt als *rechtliche* Kategorie fassbar und damit strukturell bindbar ist. Zwar findet die überlieferte Tradition politischer Theorie, nach der die Außenpolitik als solitäre Sondergewalt von den anderen, mehr oder minder an das Recht gebundenen Gewalten zu scheiden ist,⁷⁸ auch auf europäischer Ebene angesichts der detaillierten Regelungen sowie der umfassenden Bindung der in der Außenpolitik involvierten Hoheitsträger an das Recht (Art. 2 EUV)⁷⁹ keinen Widerhall. Zu beachten bleibt aber gleichwohl, dass die auswärtige Politik in den europäischen Verträgen überwiegend weiterhin mit souveränitätsschonenden ‚Samthandschuhen‘ angefasst wird. Die Jurisdiktion des EuGH, etwa im Bereich der GASP, ist trotz Auflösung der Säulenstruktur bis auf Zuständigkeitsabgrenzungsfragen deaktiviert (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 6 EUV; Art. 275 Abs. 1 AEUV).⁸⁰ Auch das Einstimmigkeitserfordernis in diesem Bereich beansprucht, von marginalen Ausnahmen abgesehen, weiterhin übergreifend Geltung (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EUV).⁸¹ Nicht zuletzt die Erklä-

⁷⁷ Allerdings herrscht namentlich im Bereich der Außenpolitik zwischen kodifikatorischer und tatsächlicher Entwicklung in besonderem Maße eine Ungleichzeitigkeit, die zu einem in der Gesamtschau mehr prozeduralen als materiellen Gehalt der Regelungen führt, zusammenfassend *Andreas von Arnould*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnould, *EnzEuR*, Bd. 10 (o. Fn. 5), § 1 Rn. 40.

⁷⁸ Kurzer dogmengeschichtlicher Überblick bei *Christian Waldhoff*, in: Josef I-sensee (Hrsg.), *Menschenrechte als Weltmission*, 2009, 43 ff.

⁷⁹ Zur „rule of law“ als europäische Form des Rechtsstaatsprinzips etwa *Ulrich Haltern*, *Europarecht*, 2. Aufl. 2007, Rn. 294 ff; aus der Rspr. etwa EuGH, Urt. v. 23. April 1986, Rs. 294/83, *Les Verts*, Slg. 1986, 1339, Abs. 23 („Rechtsgemeinschaft“).

⁸⁰ Zur weiteren Ausnahme des Art. 75 Abs. 3 AEUV siehe *Matthias Herdegen*, *Europarecht*, 15. Aufl. 2013, § 9 Rn. 3.

⁸¹ Dies gilt auch für den Bereich der Verstärkten Zusammenarbeit (dazu sogleich), Art. 329 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1, 2 AEUV i. V. m. Art. 16 Abs. 3 EUV.

rungen Nr. 13 und 14 zum Vertrag von Lissabon perpetuieren den eindeutigen Willen der Mitgliedstaaten, die GASP nicht zu supranationalisieren, was zur Folge hat, dass dieser Bereich aus den übrigen Kompetenzkategorien herausfällt: Ziel der GASP ist nicht eine Verdrängung, sondern die komplementäre Ergänzung mitgliedstaatlicher Entscheidungszuständigkeit.⁸² Gleichzeitig nicht zu verschweigen ist neben diesen intergouvernementalen Bereichen ‚genuin-klassischer‘ Außenpolitik, dass die Union über einige selbstständige Kompetenzen verfügt, die einen teilweise unmittelbaren Bezug zur Außenpolitik aufweisen. Als wohl wichtigste Domäne in dieser Hinsicht ist die ebenfalls mit dem Lissabon-Vertrag erstreckte ausschließliche Zuständigkeit in Bezug auf die gemeinsame Handelspolitik (Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV) zu nennen, also die handelspolitische weltweite Außenvertretung des Binnenmarktes einschließlich Direktinvestitionen und (in begrenzterem Maße) Investitionsschutz.⁸³ Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich mit diesem Kompetenzzuwachs ausführlich auseinandergesetzt und ist dabei zu dem Schluss gekommen, dass der Union die alleinige Dispositionsbefugnis über internationale Handelsabkommen wächst, von denen wesentliche Umgestaltungen der inneren Ordnung der Mitgliedstaaten ausgehen können.⁸⁴

Weitere unmittelbar außenpolitisch relevante Kompetenzen – mit ganz unterschiedlicher Kompetenzfülle⁸⁵ – bestehen etwa für die gemeinsame Fischereipolitik (Art. 4 Abs. 2 lit. d AEUV mit der ausschließlichen Kompetenz für die Erhaltung der biologischen Meeresschätze, Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV), die Europäische Nachbarschaftspolitik (Art. 8 Abs. 2 EUV), die Entwicklungszusammenarbeit (Art. 209 AEUV), die Kooperationspolitik mit Nicht-Entwicklungsländern (Art. 212 AEUV), die humanitäre Hilfe (Art. 214 Abs. 4 AEUV), die vertraglichen Assoziierungen (Art. 217 AEUV) sowie die Währungspolitik (Art. 219 AEUV). Zu denken ist auch an die Transeuropäischen

Zu den Ausnahmen *Werner Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (o. Fn. 28), Art. 24 EUV Rn. 23.

⁸² *Matthias Herdegen*, Europarecht (o. Fn. 80), § 28 Rn. 1.

⁸³ Im Einzelnen *Ulrich Haltern*, in: Knut Ipsen, Völkerrecht (o. Fn. 21), § 34 Rn. 78.

⁸⁴ BVerfGE 123, 267 (416 ff.).

⁸⁵ Detaillierter Überblick: *Michael Hahn/Nina Dudenhöfer*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnould, EnzEuR, Bd. 10 (o. Fn. 5), § 15 Rn. 35 ff.

Netze (Art. 4 Abs. 2 lit. h, 171 Abs. 3 AEUV) sowie explizite auswärtige (allerdings „weiche“) Annexkompetenzen im Bereich von Bildung und Sport (Art. 6 lit. e, 165 Abs. 3, 166 Abs. 3, 2 Abs. 5 AEUV), Kultur (Art. 6 lit. c, Art. 167 Abs. 3, 2 Abs. 5 AEUV), Gesundheit (Art. 6 lit. a, 168 Abs. 3, 2 Abs. 5 AEUV) sowie Forschung und Entwicklung (Art. 4 Abs. 3, 180 lit. b, 186 AEUV).

Einige Kompetenzen, die ursprünglich allein auf den Binnenmarkt fokussiert waren, weisen schließlich ebenfalls eine erhöhte Außendimension auf, die sich als Extension ihrer internen Politiken ergibt.⁸⁶ Neben der Kompetenz für den Verkehr (Art. 4 Abs. 2 lit. g, 90 ff. AEUV) gilt dies besonders auch für die Landwirtschaft und Fischerei (Art. 4 Abs. 2 lit. d AEUV, 38 ff. AEUV), die Umweltpolitik (Art. 4 Abs. 2 lit. e, 191 ff. AEUV), die Energiepolitik (Art. 4 Abs. 2 lit. i, 194 AEUV), die Wirtschafts- und Währungsunion, etwa in Bezug auf Verträge mit Drittstaaten über die Verwendung des Euro oder dessen Relation zur jeweiligen Drittwährung (Wechselkurssysteme nach Art. 219 AEUV) oder die potentiellen Außendimensionen der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 2 lit. j, 67 ff. AEUV).

Die Außenpolitik in den europäischen Verträgen beschränkt sich damit nicht allein auf die in der GASP versammelten Bereiche der „*high politics*“, sondern offenbart ein breites Spektrum verschiedener Zuständigkeiten, in dessen Rahmen sich innerunionale Abstimmungsprozesse auch zwischen einzelnen Staaten in Form völkerrechtlicher Verträge perpetuieren ließen.

b) Das Kohärenzgebot in der Außenpolitik als Schranke für Inter-se-Verträge?

Das Unionsrecht enthält nicht *per se* ein Verbot von *Inter-se*-Verträgen, also völkerrechtlichen Verträgen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten ohne Bezug zu Drittstaaten. Erscheint dies auf den Gebieten, für die die

⁸⁶ Zu den folgenden Bereichen ausführlich *Stefan Kadelbach*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnould, *EnzEuR*, Bd. 10 (o. Fn. 5), § 4 Rn. 160 ff.; *Michael Hahn/Nina Dudenhöfer*, ebd., § 15 Rn. 117 ff.

Mitgliedstaaten weiterhin eine ausschließliche Zuständigkeit besitzen,⁸⁷ geradezu selbstverständlich, so könnte dies auf den Domänen unterschiedlich gradierter geteilter und sonstiger Zuständigkeit – und damit auch im Bereich der Sonderkompetenz der GASP nach Art. 2 Abs. 4 EUV⁸⁸ – Zweifel wecken. Die Verträge setzen eine koordinierte Außenpolitik der EU in einer globalisierten und multipolaren Welt voraus (Art. 3 Abs. 5, 21 ff. EUV). Das Kohärenzgebot firmiert als Ausfluss der allgemeinen Regel des Art. 7 AEUV (s. auch Art. 13 Abs. 1 EUV) nicht nur in der GASP als besonderes Kennzeichen der gemeinsamen auswärtigen Politiken und stellt somit das – nicht nur vertraglich, sondern auch gesellschaftlich erwartete⁸⁹ – einheitliche Handeln der Union auf dem Feld der Außenpolitik mit besonderem Nachdruck als vorrangiges Ziel der Koordinierung heraus.⁹⁰ Teilweise wird aus einer Gesamtschau von Kohärenzgebot und Unionstreue sogar hergeleitet, dass die Mitgliedstaaten sowie die EU beim Entstehen von Völkergewohnheitsrecht eine kohärente Haltung einnehmen sollten.⁹¹

Dem Hohen Vertreter sowie dem EAD kommt in diesem Rahmen die besondere Aufgabe zu, das vertragliche Kohärenzgebot durch Bündelung der verschiedenen Interessen und Organe zu materialisieren.⁹² Die unter dem übergreifenden Stichwort der Kohärenz, dem im Rahmen der Außenpolitik schon allein durch die Häufigkeit der Erwähnung das Signum eines besonderen Nachdrucks zuteilwird,⁹³ firmierende Koordinationspflicht lässt daher Zweifel an der Feststellung aufkommen,

⁸⁷ So etwa im Bereich der Kultur- und Bildungspolitik, die der Élysée-Vertrag in dessen Abschnitt C ebenfalls streift, siehe ebenso die sog. Unterstützungskompetenzen nach Art. 6 AEUV.

⁸⁸ Die GASP ist keine „echte“ geteilte Zuständigkeit nach Art. 2 Abs. 2 AEUV. Für sie definieren vielmehr die Art. 23 ff. EUV ein Sonderregime.

⁸⁹ Hierzu *Armin von Bogdandy*, Grundprinzipien, in: ders./Jürgen Bast, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, 13 (33).

⁹⁰ Näher *Frank Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *EUV/AEUV* (o. Fn. 28), Art. 7 AEUV Rn. 6 ff.

⁹¹ So *Juliane Kokott*, in: Streinz, *EUV/AEUV* (o. Fn. 24), Art. 47 EUV Rn. 11.

⁹² Siehe oben, III.6.

⁹³ In Bezug auf die Außenpolitik findet sich dieses Kohärenzgebot wiederholt und übergreifend genannt in Art. 16 Abs. 6 UAbs. 3, 17 Abs. 6 lit. b, 18 Abs. 4 Satz 2, 21 Abs. 3 UAbs. 2, 24 Abs. 3, 26 Abs. 2 EUV sowie Art. 329 Abs. 2,

dass innerunionale (oder „intra-unionale“) Verträge weiterhin getreu der fortbestehenden Vertragsabschlusskompetenz aus Art. 6 WVK⁹⁴ zum völkerrechtlichen Handlungsrepertoire der Staaten gehören. Denn dieser Verweis auf die fortbestehende Fähigkeit zum Vertragsschluss blendet aus, dass staatliche Souveränität nur soweit reicht, wie sie nicht durch einen Akt der staatlichen Selbstverpflichtung – hier den Abschluss der europäischen Verträge – beschränkt wurde.⁹⁵ Zu beachten ist aber nicht nur, dass – anders als im Bereich ausschließlicher oder geteilter Zuständigkeiten (Art. 2 Abs. 1, 2 AEUV) – für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip gilt (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EUV), sondern auch der Erlass von Gesetzgebungsakten ausgeschlossen ist (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 3 EUV, zu zulässigen Handlungsformen Art. 25 EUV). Auch der Verweis auf das Kohärenzprinzip verfängt im Ergebnis nicht. Dieses entfaltet sich nur in den Bahnen der Kompetenzen der Union, die durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV) limitiert sind. Der rein binnenkompetenziellen Dimension des Kohärenzgebots kann damit gerade keine Pflicht zur „Unitarisierung“ der mitgliedstaatlichen Außenpolitiken entnommen werden.

Aufgeworfen bleibt damit die Frage, wie das Unionsrecht mit den Spezifika insbesondere der bilateralen deutsch-französischen Beziehungen, wie sie der Elysée-Vertrag vor über 50 Jahren neu konturiert hat, normativ umgeht. Nach dem Textbefund bleiben diese im Schatten. Zwar lässt das Primärrecht auch nach Lissabon in Bezug auf die auswärtigen Angelegenheiten wie aufgezeigt insbesondere durch die fortbestehende Intergouvernementalität Souveränitätsschonung zu Gunsten der Mitgliedstaaten walten, doch werden stets nur die nationalen Besonderheiten in Bezug genommen (insbesondere: Art. 4 Abs. 2 EUV), nicht aber einzelne Kooperationen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten.⁹⁶ Der

334 (ohne Nennung des Wortes Kohärenz), 349 UAbs. 3 AEUV; zur Bedeutung im Bereich der Grundfreiheiten *André Lippert*, Das Kohärenzerfordernis des EuGH, EuR 2012, 90 ff.

⁹⁴ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (BGBl. 1985 II, 927 ff.).

⁹⁵ *Alfred Verdross/Bruno Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 36.

⁹⁶ Historisch kontingente Ausnahme für die Benelux-Staaten als „Laboratorium der Union“: Art. 350 AEUV; daneben besteht nur die sogleich zu erörternde

Vertragstext intendiert damit anscheinend lediglich konkludent⁹⁷ einen Verzicht auf zwischenstaatliche Bündnisse zu Gunsten einer gesamteuropäischen Koordinierung.⁹⁸ Eine Vermeidung der „Flucht“ in völkerrechtliche *Inter-se*-Verbindungen würde vor allem von kleineren Mitgliedstaaten begrüßt werden, da sie den Unionsrahmen schätzen, auch um eine deutsch-französische Dominanz abzumildern.⁹⁹ Vor diesem Hintergrund verwundert es aber nicht, dass derartige (politische) Mechanismen bi- oder multilateraler Art bis auf wenige Ausnahmen im (normativen) Vertragsgeflecht fehlen, wenngleich sie gerade in letzter Zeit vermehrt geschlossen werden.¹⁰⁰ Auch dem deutsch-französischen Tandem ist es in jüngster Zeit nicht unbekannt, bilaterale Abkommen

Verstärkte Zusammenarbeit als Ermöglichung regionaler Integrationsbündnisse sowie die sog. „Euro-Gruppe“ (Art. 137 AEUV mitsamt des Protokolls Nr. 14), deren Finalität aber auf die stufenweise Beteiligung aller Mitgliedstaaten ausgerichtet ist (Art. 3 Abs. 4 EUV, s. allerdings die Protokolle Nr. 15 und 16). Anderen regionale Vereinigungen – etwa die Visegrád Gruppe, eine Allianz zwischen der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen, Slowakei sowie die Baltische Versammlung, eine Internationale Organisation gegründet von Estland, Lettland und Litauen – wurde durch das Primärrecht kein Sonderstatus zugebilligt, s. *Kirsten Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (o. Fn. 29), Art. 350 AEUV Rn. 4. Zu Abkommen mit Bezug zu Drittstaaten *Cars-ten Nowak*, Multilaterale und bilaterale Elemente der EU-Assoziations-, Partnerschafts- und Nachbarschaftspolitik, EuR 2010, 746 ff.

⁹⁷ Die Konkludenz ist nicht nur im Völkerrecht (zur Analogie *Wolff Heintschel von Heinegg*, in: Knut Ipsen, Völkerrecht [o. Fn. 21], § 20 Rn. 5 ff.), sondern gleichfalls im Unionsrecht angesichts des Konsensprinzips eine heikle Argumentationsfigur, worauf sogleich zurückzukommen ist.

⁹⁸ *Bardo Fassbender*, DÖV 2013, 125 (132) nennt dies eine „Art von gleichmäßiger Freundschaft“, die sich allerdings rechtlichen Kategorien weitgehend entziehe und auch faktisch nicht realisier- oder einforderbar sei.

⁹⁹ Zu diesem Zusammenhang *Daniel Thym*, Flexible Integration: Garant oder Gefahr für die Einheit und die Legitimation des Unionsrechts?, EuR-Beiheft 2/2013, 23 (32).

¹⁰⁰ Siehe etwa den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (sog. Fiskalvertrag); deutsches Zustimmungsgesetz vom 13.9.2012, BGBl. II, 1006; in Kraft getreten am 1. Januar 2013, BGBl. II, 162 oder den ESM-Vertrag, s. das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, BGBl. II, 981, 1086. Auch das Schengen-System entspringt völkerrechtlicher Provenienz.

abzuschließen.¹⁰¹ Doch ist diese Schlussfolgerung wirklich zulässig? Ein normatives Argument könnte sie speisen: Wenn die im Folgenden dargestellte Verstärkte Zusammenarbeit exklusiven Charakter hätte, also sämtliche Formen eines „Europa *à la carte*“ abschließend beinhaltete, könnten daneben außervertragliche völkerrechtliche Verträge unzulässig sein.¹⁰²

2. Domestizierung von *Inter-se*-Verträgen durch die Verstärkte Zusammenarbeit?

Seit dem Vertrag von Nizza (Art. 27a ff. EUV a. F.) hält das Unionsrecht – zurückgehend auf eine deutsch-französische Initiative¹⁰³ – mit dem Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV) auch im Rahmen der GASP ein institutionelles Arrangement bereit, das einen möglichen Rechtsrahmen für bi- oder multilaterale Abkommen in Bezug auf die europäische Außenpolitik anbietet. In verstärktem Maße genutzt wird dieses Instrument in jüngerer Zeit zwar nicht in diesem Bereich, aber etwa auf Feldern der Wirtschafts- und Währungspolitik, wie dem Beschluss 2013/52/EU des Rates über eine Finanzmarkttransaktionssteuer¹⁰⁴ oder dem Beschluss

¹⁰¹ So zum Beispiel das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über den Güterstand der Wahl-Zugewinnengemeinschaft vom 4. Februar 2010 (BGBl. II 2012, 178 ff.); in Kraft getreten am 1. Mai 2013 (BGBl. II, 431), vgl. § 1519 BGB. Zwar steht dieses Abkommen nach dessen Art. 21 Abs. 1 allen Mitgliedstaaten der EU zum Beitritt offen, allerdings findet sich in der Genese des deutschen Zustimmungsgesetzes (vgl. BT-Drs. 17/5126, 17/8059) nicht auch nur ein knapper Hinweis auf mögliche unionsrechtliche Bedenken eines solchen bilateralen Staatsvertrags (beispielsweise prospektiv hinsichtlich Art. 81 Abs. 2 lit. c AEUV).

¹⁰² Dass dieses Problem einer möglichen Sperrwirkung der europäischen Verträge auch im Vorfeld der Verabschiedung des Élysée-Vertrags – also weit vor der Existenz des Instruments der Verstärkten Zusammenarbeit – gesehen wurde, weist *Bardo Fassbender*, DÖV 2013, 125 (132) nach.

¹⁰³ *Helmut Kohl/Jacques Chirac*, Lettre commun au Président du Conseil européen v. 9.12.1995.

¹⁰⁴ Hiergegen hat das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland Klage u. a. mit dem Argument erhoben, der Beschluss erlaube den Erlass einer Finanztransaktionssteuer mit extraterritorialer Wirkung, die die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht teilnehmenden Staaten missachte und daher gegen Art. 327 AEUV verstoße (Rs. C-209/13), s. ABl. EU 2013 C 171/22.

2011/167/EU des Rates über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes. Ziel dieses Mechanismus ist vor allem, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten in die Lage versetzt und ermutigt werden soll, *inter se* nicht außerhalb (etwa auf völkerrechtlichem Wege), sondern innerhalb der Union und ihrer Organe zusammenzuarbeiten.¹⁰⁵

a) Verfahren und Voraussetzungen

Allerdings installiert wegen der schon beschriebenen intergouvernementalen Eigenheiten der GASP auch im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit die Sonderregelung des Art. 329 Abs. 2 AEUV den Rat als zentralen Akteur für Initiative, Vorlage und Beschluss der Verstärkten Zusammenarbeit. Die Kommission wird hingegen aus den Entscheidungsprozessen herausgenommen, Art. 329 Abs. 2 Satz 2 AEUV weist ihr und dem Hohen Vertreter lediglich ein Stellungnahmerecht zu.¹⁰⁶ Auch das Europäische Parlament hat statt eines Ablehnungsrechts lediglich ein Recht auf Unterrichtung von der bevorstehenden Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 329 Abs. 2 Satz 3 AEUV). Im Übrigen sind die allgemeinen Regelungen über die Voraussetzungen der Verstärkten Zusammenarbeit, also insbesondere die zwingende Mindestanzahl von neun Mitgliedstaaten (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 EUV) auf die GASP anwendbar. Für die Gemeinsame Verteidigungspolitik besteht daneben mit dem gegenüber der Verstärkten Zusammenarbeit spezielleren Instrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit nach Art. 42 Abs. 6, 46 EUV zwar ein weiterer *modus operandi*, im allgemeinen Rahmen der GASP nach Art. 24 EUV sowie in den sonstigen Bereichen auswärtiger Politik ist jedoch allein das Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit anwendbar.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Zum Hintergrund auch *Rudolf Streinz*, Die Verstärkte Zusammenarbeit: Eine realistische Form abgestufter Integration, JuS 2013, 892 ff. sowie die Schlussanträge des Generalanwalts *Yves Bot* vom 11. Dezember 2012, verb. Rs. C-274/11 und C-295/11, Abs. 82 ff.

¹⁰⁶ Im Bereich ihrer Zuständigkeiten hat die Kommission dagegen das machtvolle Vorlagerecht auf Initiative der verstärkt zusammenarbeitwilligen Mitgliedstaaten inne (Art. 329 Abs. 1 AEUV).

¹⁰⁷ *Armin Hatje*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar (o. Fn. 46), Art. 329 AEUV Rn. 9.

Die Vereinbarung einer Verstärkten Zusammenarbeit hat nach Art. 20 Abs. 1 UAbs. 2 EUV darauf ausgerichtet zu sein, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken. Nach Art. 328 AEUV steht sie allen Mitgliedstaaten zum Beitritt jederzeit offen. Besondere Bedeutung hat der EuGH der verfahrensrechtlichen Voraussetzung des Art. 20 Abs. 2 EUV beigemessen, nach der der Rat eine Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit nur „als letztes Mittel“ erteilen kann, wenn er feststellt, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können. Der Gerichtshof stellt hierzu fest, dass die Interessen der Union und der Integrationsprozess offensichtlich nicht gewahrt wären, wenn „auf Kosten der Suche nach einem Kompromiss [...] jede ergebnislose Verhandlung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit in einem oder mehreren Fällen führen könnte“.¹⁰⁸ Der EuGH betont damit den Ausnahmecharakter der Verstärkten Zusammenarbeit, die nicht zu einer Fragmentierung der Unionspolitiken führen dürfe. Gleichzeitig hat eine Verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 327 AEUV die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten zu achten; diese stehen der Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit durch die daran beteiligten Mitgliedstaaten aber gleichsam nicht im Wege. Damit ist aber noch nichts über die Bedeutung der Verstärkten Zusammenarbeit für die Zulässigkeit innerunionaler Verträge ausgesagt.

b) Sperrwirkung der Verstärkten Zusammenarbeit oder Beeinträchtigungsverbot der Kompetenzordnung?

Obwohl damit aus der verstärkten Zusammenarbeit hinsichtlich der Zulässigkeit völkerrechtlicher *Inter-se*-Verträge lediglich ein *non liquet* folgt, könnte sich aus einem methodisch auf den ersten Blick naheliegenden Umkehrschluss eine Sperrwirkung dieses besonders für den Fall einer differenzierten Integration nur einzelner Mitgliedstaaten geschaffenen Prozederes der Verstärkten Zusammenarbeit ergeben. Die vertraglich besonders vorgesehene Form der Verstärkten Zusammenarbeit hätte danach getreu der Figur *expressio unius est exclusio alterius* zur Folge, dass andere Formen der zwischenstaatlichen Kooperation, also

¹⁰⁸ EuGH, Urt. 16. April 2013, verb. Rs. C-274/11, C-295/11, *Spanien und Italien gegen Rat der Europäischen Union*, Abs. 48 ff.

insbesondere eine allein bilateral angelegte Zusammenarbeit obsolet oder sogar – insbesondere angesichts der Mindestzahl von neun verstärkt zusammenarbeitenden Mitgliedstaaten – gar unionsrechtswidrig werden ließen.

Allerdings ist dieser Umkehrschluss zumindest in dieser Pauschalität nicht stichhaltig, wenn nicht sogar zirkulär.¹⁰⁹ Dafür spricht schon, dass die Mitgliedstaaten für die Verstärkte Zusammenarbeit auf eine Kompetenz der Union zurückgreifen müssen.¹¹⁰ Letztlich ausschlaggebend ist also die Kompetenzordnung zwischen Union und Mitgliedstaaten. Der EuGH hat in der Rechtssache *Pringle* in diesem Zusammenhang angenommen, dass sich das Unionsrecht *Inter-se*-Verträgen im Bereich der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik (Art. 2 Abs. 3, Art. 5 EUV) nicht verschließen, weil es in diesem Bereich an einer „speziellen Zuständigkeit“ der Union fehle.¹¹¹ Zu fragen ist, was unter einer solchen fehlenden „speziellen Zuständigkeit“ zu verstehen ist. Als Ausgangspunkt ist festzuhalten, dass die Grenzen für völkerrechtliche Verträge im Unionsrecht selbst liegen: Die *Inter-se*-Verträge dürfen, wie alles übrige nationale Recht auch, sich nicht an Stelle der Kompetenzen des Unionsrechts setzen und auch im Übrigen nicht das Unionsrecht missachten. Daher können die Schranken für *Inter-se*-Verträge schon durch ein Weiterdenken des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts ermittelt werden.¹¹² Der EuGH legt auf die Beachtung des *gesamten* Unionsrechts (und nicht etwa nur der Kompetenzverteilung) zudem einen besonderen Fokus.¹¹³ Innerunionale völkerrechtliche Verträge dürften

¹⁰⁹ Für eine methodische Annäherung *Lars Ole Petersen*, Europäisierung der Diplomatie, 2011, 245 ff.

¹¹⁰ Vgl. zudem die (deklaratorischen) Regelungen der Art. 326, 334 AEUV.

¹¹¹ EuGH, Urt. v. 27. November 2012, Rs. C-370/12, *Pringle gegen Irland*, Abs. 68.

¹¹² In diesem Sinne auch *Daniel Thym*, Europarechtskonformität des Euro-Rettungsschirms, JZ 2013, 259 (260 f.). Siehe deklaratorisch etwa Art. 2 Abs. 2 des Fiskalvertrags. Zudem sieht Art. 16 des Fiskalvertrags vor, diesen binnen fünf Jahren in den „Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen“.

¹¹³ Für völkerrechtliche *Inter-se*-Verträge ist der Vorrang des Europarechts seit langem konsentiert, vgl. etwa EuGH, Urt. v. 27. September 1988, Rs. 235/87, *Matteucci*, Slg. 1988, I-5589 (bilaterales Kulturabkommen). Art. 351 AEUV gilt gerade nicht für *Inter-se*-Abkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten, wenn kein Drittstaat beteiligt ist. Im Falle der Kollision eines *Inter-se*-Vertrages mit dem EUV bzw. AEUV genießen letztere nach Unionsrecht und

sich nicht „über die Beachtung des Unionsrechts hinwegsetzen“.¹¹⁴ Mit anderen Worten gestattet der EuGH keine Schaffung einer innerunionalen völkerrechtlichen „Nebenrechtsordnung“, die den *acquis communautaire* dadurch beeinträchtigen könnte, dass unional konsentiert Regeln in einen lediglich von einigen Mitgliedstaaten geschlossenen völkerrechtlichen Vertrag ausgelagert werden.¹¹⁵ (Nur) in diesem Sinn kann der Verstärkten Zusammenarbeit daher eine prononciert begrenzte Sperrwirkung zukommen. Ein „Schleichweg“ am Europarecht vorbei soll durch das Völkerrecht dann nicht möglich sein, wenn eine „spezielle Zuständigkeit“ des Unionsrechts gegeben ist. Damit stellt der EuGH ein Beeinträchtigungsverbot auf, das ein ordnungsgemäßes Arbeiten der EU-Organe sicherstellen und damit die Integrität der supranationalen Rechtsordnung schützen soll.

Diese Integrität des Unionsrechts ist aber nur dort berührt, wo die Union eine exklusive Kompetenz zum Handeln innehat und den Mitgliedstaaten kein Spielraum für eigenes Handeln verbleibt. Systematisch ist daher unter dem Fehlen einer „speziellen Zuständigkeit“ das Fehlen einer ausschließlichen oder durch Rechtsetzung in Anspruch genommenen geteilten Zuständigkeit der Union zu verstehen.¹¹⁶ Diese vom EuGH aufgestellten Wertungen lassen sich auf andere Bereiche europäischer Zuständigkeit übertragen. So muss die Annahme einer fehlenden „speziellen“ Zuständigkeit wegen eines ähnlichen Zuschnitts und Umfangs der Kompetenzen auch für die hier interessierende Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 2 Abs. 4 EUV) sowie für die Parallelzuständigkeiten (Art. 4 Abs. 3 und 4 EUV) und Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen (Art. 2 Abs. 5, Art. 6 AEUV) bestehen.¹¹⁷ Diese Übertragung der Aussagen zur Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik liegt

nach den allgemeinen völkerrechtlichen Kollisionsregeln Anwendungsvorrang, s. *Kirsten Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (o. Fn. 29), Art. 351 Rn. 9.

¹¹⁴ EuGH, Urt. v. 27. November 2012, Rs. C-370/12, *Pringle gegen Irland*, Abs. 69.

¹¹⁵ Wiederholte Betonung: EuGH, Urt. v. 27. November 2012, Rs. C-370/12, *Pringle gegen Irland*, Abs. 101, 113, 119.

¹¹⁶ Hierzu im Einzelnen sogleich.

¹¹⁷ S. auch *René Repasi*, Völkervertragliche Freiräume für EU-Mitgliedstaaten, EuR 2013, 45 (52 f.).

zwar nahe, weil beide außerhalb der Kompetenztypik von ausschließlichen und geteilten sowie Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten liegen und nationaler Legislatur nicht entgegenstehen.¹¹⁸ Methodisch zwingend erscheint dieser Schluss aber gleichsam nicht, weil eben diese beiden Sachgebiete die Definition der Kompetenzgrenzen nicht generell und kategorisch über die Art der Aufgabenverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten vornehmen, sondern über ihren jeweils in Bezug genommenen Gegenstand.¹¹⁹ Damit können die Aussagen hinsichtlich einer fehlenden „speziellen Zuständigkeit“ nicht als im Hinblick auf bestimmte Kompetenzkategorien gewissermaßen zementiert gelten, sondern es ist jeweils nach dem regelungsspezifischen Gegenstand zu differenzieren. In diesem Sinne ließ Generalanwältin *Kokott* in ihrer Stellungnahme sogar ausdrücklich offen, ob die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten nach den Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 AEUV eine geteilte Zuständigkeit der Union darstelle.¹²⁰ Hiergegen spreche zwar, dass diese Vorschriften eine besondere, von den übrigen Zuständigkeitsregeln des Vertrages abweichende Formulierung enthielten, nach der die Union nicht die Zuständigkeit für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten hat, sondern diese ihre Wirtschaftspolitik lediglich im Rahmen der Union koordinieren. Art. 4 AEUV, der die Bereiche der geteilten Zuständigkeit festlegt, setze nach seinem ersten Absatz jedoch eine Zuständigkeit der Union voraus und lege in seinem zweiten Absatz auch keine geteilte Zuständigkeit für die Wirtschaftspolitik fest.¹²¹ Die weitergehende Auffassung einer ‚echten‘ geteilten Zuständigkeit ließ die Generalanwältin aber dennoch offen.

¹¹⁸ *Martin Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (o. Fn. 28), Art. 2 AEUV Rn. 41.

¹¹⁹ *Nettesheim*, ebd.

¹²⁰ Generalanwältin *Juliane Kokott*, Stellungnahme vom 26. Oktober 2012, Rs. C-370/12, Rn. 93. Die Generalanwältin wurde lediglich angehört und hat keine Schlussanträge gestellt, da ein beschleunigtes Verfahren nach Art. 104a der Verfahrensordnung a. F. (heute: Art. 105 Abs. 5 der Verfahrensordnung) angeordnet wurde.

¹²¹ *Kokott*, ebd.

c) Differenzierung nach Zuständigkeit und Regelungsgegenstand

Zu differenzieren ist also nach dem Gegenstand der Zuständigkeit. Eine Sperre für *Inter-se*-Verträge besteht zunächst generell im Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten. Hier ist ein völkerrechtlicher „Satellitenvertrag“ zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten nach den Verträgen versperrt (Art. 2 Abs. 1 AEUV).¹²² Systematisch hiermit zusammenhängend wird auch eine Verstärkte Zusammenarbeit auf diesen Gebieten von Art. 20 Abs. 1 EUV ausdrücklich untersagt. Unzulässig sind *Inter-se*-Verträge damit jedenfalls auf den – außenpolitisch relevanten – Domänen der gemeinsamen Handelspolitik (Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV), der Währungspolitik (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV) sowie daneben der maritimen Politik in Bezug auf die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik (Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV).¹²³ Gleiches gilt im Bereich der Zollunion (Art. 3 Abs. 1 lit. a AEUV), nur begrenzt aber für Vereinbarungen zur Durchführung des Zollwesens (Art. 33 AEUV).

Art. 3 Abs. 2 AEUV verleiht der Union überdies die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, soweit dieser in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit die EU ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte. Dieser Norm entnimmt der EuGH, dass es den Mitgliedstaaten untersagt ist, *untereinander* eine Übereinkunft zu schließen, die gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.¹²⁴ Art. 216 Abs. 1 Var. 1 AEUV konkretisiert

¹²² Daniel Thym, EuR-Beiheft 2/2013, 23 (34) betont, dass der ESM-Vertrag nur deshalb in kompetenzieller Hinsicht Bestand haben konnte, weil er nicht der ausschließlichen Zuständigkeit für die Währungspolitik unterfiel, was der EuGH mit einigem Begründungsaufwand explorierte, s. EuGH, Urt. v. 27. November 2013, Rs. C-370/12, *Pringle gegen Irland*, Abs. 93 ff. Dies erlaubt die Schlussfolgerung, dass die Bestimmung der Art und Reichweite des *Gegenstands* des jeweiligen Vertrages für die Beurteilung der Zulässigkeit von innerunionalen Verträgen das ausschlaggebende Kriterium ist.

¹²³ Für eine Unzulässigkeit jedenfalls in den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit etwa auch Michael Kort, Zur europarechtlichen Zulässigkeit von Abkommen der Mitgliedstaaten untereinander, JZ 1997, 640 (642 f.).

¹²⁴ EuGH, Urt. v. 27. November 2012, Rs. C-370/12, *Pringle gegen Irland*, Abs. 101.

diesen Grundsatz und verweist auf ausdrückliche Vertragsabschlusskompetenzen, für die es eines Eingehens auf die in der AETR-Rechtsprechung ausbuchstabierte unionsrechtliche *Implied-Powers*-Doktrin gar nicht erst bedarf.¹²⁵ Daher können auch Vertragsabschlusskompetenzen der Union für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge einem Tätigwerden der Mitgliedstaaten in Form von *Inter-se*-Verträgen eine Schranke setzen. Allerdings kommt in diesem Rahmen den einschränkenden Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 AEUV besondere Bedeutung zu. Denn die ausschließliche Zuständigkeit für internationale Übereinkünfte ist nur ein äußerer Mantel, der mit den inhaltlichen Kompetenzen der Union ausgefüllt werden muss.

Diese ausdrücklichen Vertragsabschlusskompetenzen, die diese inhaltlichen Kompetenzen begründen können, finden sich etwa – soweit für den Rahmen der europäischen Außenpolitik relevant – in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 37 EUV), der Europäischen Nachbarschaftspolitik (Art. 8 Abs. 2 EUV), der Handelspolitik (Art. 207 AEUV), der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 209 AEUV), der Kooperationspolitik mit Nicht-Entwicklungsländern (Art. 212 AEUV), der humanitären Hilfe (Art. 214 Abs. 4 AEUV), den vertraglichen Assoziierungen (Art. 217 AEUV) sowie in der Währungspolitik (Art. 219 AEUV).¹²⁶ Gemessen an dem Maßstab der „speziellen Zuständigkeit“ ist jedoch entscheidend, dass diese Vertragsabschlusskompetenzen die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, ihre eigene Zuständigkeit weiterhin wahrzunehmen, wie sowohl allgemein in Art. 2 Abs. 3 ff. AEUV als auch speziell etwa in Art. 4 Abs. 4 AEUV oder Art. 209 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV hervorgehoben wird. Daher lassen diese Abschlusskompetenzen stets mehr oder minder große Spielräume für das Tätigwerden der Mitgliedstaaten, was eine „spezielle Zuständigkeit“ der Union und damit eine Sperrwirkung für *Inter-se*-Verträge von vornherein ausschließt.

Ermächtigungen zum Vertragsschluss sind zwar daneben ausdrücklich auch in Art. 186 AEUV für die Forschung, in Art. 191 Abs. 4 AEUV

¹²⁵ Zu dieser etwa *Kirsten Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (o. Fn. 29), Art. 216 AEUV Rn. 10.

¹²⁶ Zu diesen ausführlich *Ralph Alexander Lorz/Verena Meurers*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnould, EnzEuR, Bd. 10 (o. Fn. 5), insb. § 2 Rn. 104 ff.

für die Umweltpolitik und in Art. 209 Abs. 2 AEUV für die Entwicklungspolitik vorgesehen. Nur in der umweltpolitischen Zusammenarbeit (Art. 192, 191 Abs. 4 AEUV) besteht allerdings eine echte geteilte Zuständigkeit, die, soweit die Union ihre Regelungskompetenz wahrnimmt, zu einer Sperrwirkung führt (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV).¹²⁷ Die Regelungskompetenz kann allerdings nach Art. 2 Abs. 2 Satz 3 AEUV wieder aufleben, soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht mehr ausübt. In den übrigen genannten Bereichen erlaubt Art. 4 Abs. 4 AEUV das Ergreifen von Maßnahmen auf beiden Ebenen unabhängig voneinander. Gleiches gilt für die Nachbarschaftspolitik (Art. 8 EUV), die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Art. 212 Abs. 3 Satz 2 AEUV) und die schon erwähnte GASP (Art. 37 EUV), die allesamt lediglich nicht-konkurrierende, parallele Zuständigkeiten befördern. Einen Sonderfall stellt die Assoziierungspolitik (Art. 217 AEUV) dar, die zum Abschluss von Verträgen in ausschließlichen und nicht-ausschließlichen Kompetenzbereichen gleichermaßen ermächtigen kann. Soweit nicht-ausschließliche Kompetenzen betroffen sind, besteht indes wiederum keine allgemeine Sperrwirkung des Unionsrechts.

Damit ist im Ergebnis davon auszugehen, dass bi- oder multilaterale *Inter-se*-Verträge zwischen EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik nicht von der Sperrwirkung der Unionszuständigkeiten umfasst sind. Dies gilt für nahezu alle Politikfelder mit außenpolitischem Bezug und damit weitgehend auch für den unionseigenen Teil der Kompetenzen des auswärtigen Handelns, die im fünften Teil des AEUV (Art. 205 bis 222 AEUV) loziert sind.

d) Sonderfall: Stillhalteverpflichtung bei absehbarem Erlass einer Sekundärrechtsnorm

Die Unionstreue als allgemeines Prinzip (Art. 4 Abs. 3 EUV) schließlich vermag die verbleibende Rechtsmacht der Mitgliedstaaten nur soweit zu limitieren, wie Vorfeldprozesse einer Rechtsetzung betroffen sind.¹²⁸ Diese sogenannte Stillhalteverpflichtung erweitert das Verbot

¹²⁷ S. auch *Markus Krajewski*, in: Hatje/Müller-Graff/von Arnould, *EnzEuR*, Bd. 10(o. Fn. 5), § 4 Rn. 45.

¹²⁸ Hierzu *Repasi* (o. Fn. 117), *EuR* 2013, 45 (60 f.); s. auch *Astrid Epiney*, Zur Tragweite des Art. 10 EGV im Bereich der Außenbeziehungen, in: Jürgen

eines Abschlusses völkerrechtlicher Verträge im Bereich der dargestellten ausschließlichen und bereits in Anspruch genommenen konkurrierenden Binnenzuständigkeiten in zeitlicher Hinsicht. Im Rahmen der noch nicht ausgeübten konkurrierenden Binnenzuständigkeiten entsteht bei Richtlinien in Verbindung bereits mit dem Erlass einer Richtlinie eine Stillhalteverpflichtung, keine Maßnahmen zu erlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie in Frage stellen könnten (Frustrationsverbot). Auf die Außenzuständigkeiten der Union bezogen ist nach der Rechtsprechung des EuGH eine Stillhalteverpflichtung der Mitgliedstaaten dann zu bejahen, sobald ein „abgestimmtes gemeinschaftliches Vorgehen“ vorliegt.¹²⁹ Dies gilt unabhängig davon, ob die betreffende Unionszuständigkeit ausschließlich oder geteilt ist.¹³⁰ Nicht ausreichend ist für die Annahme eines abgestimmten gemeinschaftlichen Vorgehens etwa ein bloßer Kommissionsvorschlag. Dieser muss vielmehr im Verlauf der weiteren Beratungen in einen gefestigten Abstimmungsprozess münden. Eine Stillhalteverpflichtung entsteht spätestens mit dem Erlass eines Beschlusses, mit dem die Kommission ermächtigt wird, im Namen der Union ein Übereinkommen auszuhandeln.¹³¹ Ab diesem Zeitpunkt ist es den Mitgliedstaaten untersagt, das Unionsrecht durch zwischenstaatliche Übereinkünfte zu „hintertreiben“, diese Stillhalteverpflichtung kann bei einem Scheitern des unionalen Rechtsetzungsprozesses aber auch wieder wegfallen.¹³²

Bröhmer u.a. (Hrsg.), *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte*, Festschrift für Georg Ress, 2005, 441 ff.; *Marcus Klamert, The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford 2014, insb. 280 ff.

¹²⁹ EuGH, Urt. v. 5. Mai 1981, Rs. 804/79, *Kommission gegen Vereinigtes Königreich*, Abs. 28; EuGH, Urt. v. 2. Juni 2005, Rs. C-266/03, *Kommission gegen Luxemburg*, Abs. 59; EuGH, Urt. v. 14. Juli 2005, Rs. C-433/03, *Kommission gegen Deutschland*, Abs. 65; EuGH, Urt. v. 20. April 2010, Rs. C-246/07, *Kommission gegen Schweden*, Abs. 74.

¹³⁰ So EuGH, Urt. v. 20. April 2010, Rs. C-246/07, *Kommission gegen Schweden*, Abs. 71; EuGH, Urt. v. 2. Juni 2005, Rs. C-266/03, *Kommission gegen Luxemburg*, Abs. 58; EuGH, Urt. v. 14. Juli 2005, Rs. C-433/03, *Kommission gegen Deutschland*, Abs. 64.

¹³¹ EuGH, Rs. C-266/03 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2005, I-4805, Rn. 60; Rs. C-433/03 (Kommission/Deutschland), Slg. 2005, I-6985, Rn. 66.

¹³² So *Armin von Bogdandy/Stephan Schill*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV (Fn. 28), Art. 4 EUV Rn. 67, 104.

Gerade auf den Domänen auswärtiger Politik, die zu den „*high politics*“ – die Sicherheits-, Verteidigungs- und Außenpolitik – gehören, gilt dies jedoch nicht. Hier liefe es dem Willen der Staaten in diametraler Weise entgegen, aus den europäischen Verträgen oder dem – trotz der prätorischen Ausgestaltung – recht konturarmen Prinzip der Unionstreue ein Verbot zwischenstaatlicher Verpflichtungen in Bezug auf die Außenpolitik zu folgern. Auch die Konstruktion eines Kartellierungsverbots, also die unionsrechtliche Herleitung eines Verbots, mittels völkerrechtlicher Kooperationen ein dauerhaftes einheitliches Stimmverhalten in den Organen der Union zu erzeugen, kann dem völkerrechtlich verbürgten Recht auf Abschluss zwischenstaatlicher Verträge wegen seiner vergleichsweisen inhaltlichen Unbestimmtheit nicht im Wege stehen.¹³³ Bi- oder multilaterale *Inter-se*-Verträge werden daher auch im Rahmen einer kohärenten unionalen Außenpolitik weitgehend nicht vom Europarecht „domestiziert“.

3. Zwischenergebnis: Prozesshafte Koordinierung als Vorstufe und Baustein gesamteuropäischer Kohärenz

Parallel zu der Diskussion, ob und inwieweit Regeln des allgemeinen Völkerrechts im Rahmen des europäischen Unionsrechts anwendbar sind oder ob das Unionsrecht als *self-contained regime* einer regionalen Internationalen Organisation eine Abschottung gegenüber dem Völkerrecht enthält, wird somit auch das völkervertragliche Geflecht innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten durch das europäische Primärrecht nur sehr begrenzt verdrängt. Das Unionsrecht als offenes Subsystem¹³⁴ gestattet den Mitgliedstaaten somit weiterhin auch innerunional den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, falls keine ausschließliche oder soweit keine von der Union wahrgenommene geteilte Zuständigkeit betroffen ist. Dieses eng umgrenzte Verbot des Abschlusses von *Inter-se*-Verträgen lässt den Mitgliedstaaten in auswärtigen Angelegenheiten bei zwischenstaatlichen völkerrechtlichen Verträgen weitgehend freie Hand, zumal wenn sie – wie der Élysée-Vertrag – allein Konsultationspflichten beinhalten. Daher kann der deutsch-französische Freundschaftsvertrag nicht als Hindernis, sondern umgekehrt geradezu als

¹³³ Petersen (o. Fn. 4), 252, 280 ff.

¹³⁴ Siehe zur Diskussion Kirsten Scholl, Haftung zwischen den EG-Mitgliedstaaten bei Verletzung von Gemeinschaftsrecht, 2005, 123 ff.

Vorbedingung der von den europäischen Verträgen vorgezeichneten Entwicklungsperspektive hin zu einer „immer stärkeren Konvergenz“ des Handelns der Mitgliedstaaten (Art. 24 Abs. 2 EUV) verstanden werden. Dieses Optimierungsgebot wird durch vielfältige Vernetzungen zwischen den Mitgliedstaaten und durch vertragliche Konsultationsrahmen prozeduralisiert: Mitgliedstaatliche Interessen ventilieren nicht allein im isolierten nationalen Raum, sondern werden in verschiedengestaltigen Konstellationen unter den Mitgliedstaaten abgestimmt. Jede Zusammenarbeitsform in diesem Sinn wird vom Unionsrecht nicht blockiert, sondern begrüßt: Derlei vorgelagerte Abstimmungsmechanismen erhöhen damit zugleich die demokratische Legitimation, die sich – neben den begrenzten Mitwirkungsbefugnissen etwa des Europäischen Parlaments – noch immer *auch* aus dem nationalen Raum speist. Diese ‚demokratisierende‘ Wirkung mitgliedstaatlicher Vorfeldprozesse politischer Willensbildung¹³⁵ sollte bei einer Betrachtung auch der Legitimität europäischer Außenpolitik nicht ausgelassen werden,¹³⁶ zumal die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments diesbezüglich allenfalls marginal sind.¹³⁷

Die Einrichtung des EAD lässt sich damit als institutionelle Bündelung dieser stufenweisen Entwicklung verstehen, die auf einer vorherigen Koordinierung basiert und diese im definierten Rahmen weiterentwickeln kann. Mitgliedstaatliche Koordinierung und gesamteuropäische

¹³⁵ Hierzu auch *Robert Uerpmann-Witzack*, Völkerrecht als Ausweichordnung – am Beispiel der Euro-Rettung, *EuR*-Beiheft 2/2013, 49 (58 ff.).

¹³⁶ *Tobias Jaag*, Demokratische Legitimation der EU-Außenpolitik nach Lissabon, *EuR* 2012, 309 (insb. 321 ff.) etwa konzentriert seine Betrachtung ausschließlich auf das Europäische Parlament, das allerdings nicht simplifizierend als „Solitär der europäischen Demokratie“ verstanden werden kann, s. zuletzt *BVerfGE* 132, 195 (259), wonach insbesondere auch die nationalen Gesetzgebungsorgane vermöge ihres jeweiligen „Legitimationsreservoirs“ zur Demokratisierung der Europäischen Union beizutragen haben.

¹³⁷ Das Europäische Parlament ist regelmäßig durch den Hohen Vertreter zu informieren, er soll dessen Auffassungen „gebührend“ berücksichtigen, woraus sich allerdings keine Rechtspflicht ergibt (Art. 36 UAbs. 1 EUV). Bis auf eine zweimal jährlich abzuhaltende allgemeine Aussprache hat das Parlament aber nur ein Recht, Empfehlungen abzugeben (Art. 36 UAbs. 2 EUV). Auch bei Abkommen, die in den Bereich der GASP fallen (Art. 37 EUV), hat es keine Mitwirkungsrechte (Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 AEUV).

Kohärenz sind damit kein Gegensatzpaar, sondern stehen in einem sich einander bedingenden Zusammenhang.

V. Schluss: Koordinierung und Kohärenz in der europäischen Außenpolitik

Als vor über 50 Jahren der erste Präsident der EWG-Kommission *Walter Hallstein* – ausgerechnet vor dem Europäischen Parlament, das erst seit einem Jahr diesen Namen statt desjenigen der „Parlamentarischen Versammlung“ trug¹³⁸ – angesichts der Verabschiedung des Élysée-Vertrags äußerte, dass mit einer allein bilateralen Konsultationspflicht in einen „ausgewogenen Gemeinschaftsprozess der Meinungsfindung ein neues und dem Vertrag fremdes Gewicht“¹³⁹ hineingetragen werde, war die Einrichtung eines supranationalen diplomatischen Dienstes weder absehbar noch wäre er – vor dem Hintergrund des Scheiterns der EVG – politisch *en vogue* gewesen. Stattdessen wagte der Élysée-Vertrag eine vorsichtige Grundsteinlegung einer abgestimmten Haltung in Fragen von gemeinsamem Interesse und ist damit auch und vor allem im Hinblick auf die Koordination der Außenpolitik heute noch von wegweisender Bedeutung. Der Freundschaftsvertrag verschriftlicht in nüchternem Ton die Abstimmungspflichten der beiden Regierungen. Von einem „isolationistischen Zweierbund“ oder einer Chiffre der „Rückbesinnung auf den Bilateralismus“¹⁴⁰ zu sprechen, geht und ging an der Realität vorbei. Doch auch der EAD steht gewissermaßen unter den von *Hallstein* angesprochenen ‚Sachzwängen‘ des Élysée-Vertrags und anderer innerunionaler Verständigungsprozesse,¹⁴¹ die weitergehenden Bestrebungen einer Annäherung der 28 Außenpolitiken der

¹³⁸ Entschließung vom 30. März 1962, ABl. EG 31/1045. Primärrechtlich fand diese Bezeichnung erst 1987 durch die Einheitliche Europäische Akte in den Vertragstext Eingang.

¹³⁹ Erklärung vom 27. März 1963 aus Anlass des Élysée-Vertrags, abgedruckt in EA 1963, D 340.

¹⁴⁰ *Hélène Miard-Delacroix*, Im Zeichen der europäischen Einigung, 1963 bis in die Gegenwart, 2011, 324 ff.

¹⁴¹ Frankreich und Großbritannien etwa einigten sich zuletzt auf den Bau eines unbemannten militärischen Systems. Die Unterzeichnung einer Vereinbarung zur gemeinsamen Entwicklung militärischer Drohnen erfolgte am 31. Januar 2014 bei einem Gipfeltreffen des französischen Staatspräsidenten *François Hol-*

Mitgliedstaaten jedoch nicht von vornherein eine fest montierte Schranke entgegensetzen, sondern deren zaghafte Ermöglichungsbedingung erst schaffen.

Deutsch-französische wie alle anderen Konsultationen tragen damit nicht zu einer dem Unionsinteresse abträglichen, anachronistischen Fragmentierung der Außenpolitik bei, die auch die Bedeutung des EAD schmälern könnte, sondern bilden etwa in Form der Koordinierung des „*couple européen*“ ein legitimes Gegengewicht zu einem derzeit weder politisch gewollten noch rechtlich realisierbaren „außenpolitischen Apparat“ mit „quasistaatliche[m] Charakter“,¹⁴² zu dessen Begründung die EU nach den Verfassungen vieler Mitgliedstaaten in der Lesart der jeweiligen Verfassungsgerichte *de constitutione lata* nicht befugt wäre.¹⁴³

lande mit Großbritanniens Premierminister *David Cameron* auf dem Luftwaffenstützpunkt *Brize Norton* in der Grafschaft Oxfordshire und geht auf die *Lancaster House Treaties* von 2010 zurück, in deren Rahmen *Cameron* und der vormalige französische Staatspräsident *Nicolas Sarkozy* zahlreiche Abkommen über die britisch-französische Zusammenarbeit im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich abgeschlossen hatten.

¹⁴² So die Rüge eines Beschwerdeführers im Verfahren zur Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon, BVerfGE 123, 267 (310).

¹⁴³ Das BVerfG hat zuletzt mit Beschluss vom 14. Januar 2014, Az. 2 BvR 2728/13 u.a., Rn. 30, rechtsvergleichend eine gesamteuropäische Tendenz zur Abschirmung eines Kerns nationaler Verfassungsidentität freigelegt; namentlich sind dies für das Königreich Dänemark: *Højesteret*, Urteil vom 6. April 1998 - I 361/1997 -, Abschn. 9.8.; für die Republik Estland: *Riigikohus*, Urteil vom 12. Juli 2012 - 3-4-1-6-12 -, Abs.-Nr. 128, 223; für die Französische Republik: *Conseil constitutionnel*, Entscheidung Nr. 2006-540 DC vom 27. Juli 2006, 19. Erwägungsgrund; Entscheidung Nr. 2011-631 DC vom 9. Juni 2011, 45. Erwägungsgrund; für Irland: *Supreme Court of Ireland*, *Crotty v. An Taoiseach*, <1987>, I.R. 713 <783>; *S.P.U.C. (Ireland) Ltd. v. Grogan*, <1989>, I.R. 753 <765>; für die italienische Republik: *Corte costituzionale*, Entscheidung Nr. 183/1973; Entscheidung Nr. 168/1991; für die Republik Lettland: *Satversmes tiesa*, Urteil vom 7. April 2009 - 2008-35-01 -, Abs.-Nr. 17; für die Republik Polen: *Trybunał Konstytucyjny*, Urteile vom 11. Mai 2005 - K 18/04 -, Rn. 4.1., 10.2., vom 24. November 2010 - K 32/09 -, Rn. 2.1. ff.; vom 16. November 2011 - SK 45/09 -, Rn. 2.4., 2.5., m.w.N.; für das Königreich Schweden: Kapitel 10 Art. 6 Satz 1 Regierungsform; für das Königreich Spanien: *Tribunal Constitucional*, Erklärung vom 13. Dezember 2004, DTC 1/2004; für die Tschechische Republik *Ústavní Soud*, Urteil vom 31. Januar 2012 - 2012/01/31 - Pl. ÚS 5/12 -, Abschn. VII.

Der „Verbundcharakter“¹⁴⁴ europäischer auswärtiger Politik bedingt daher auch weiterhin eine ineinander verwobene mitgliedstaatliche Koordinierung, die durch das gemeinsame Band des „*community*“ bzw. „*union interest*“ – mehr oder minder lose – zusammengehalten wird.

¹⁴⁴ Hierzu *Daniel Thym*, *Auswärtige Gewalt*, in: Armin v. Bogdandy/Jürgen Bast, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, 441 (481 ff.); *ders.*, *Intergouvernementale Exekutivgewalt. Die Verfassung der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, AVR 50 (2012), 125 ff.

Wenn Venusianer¹ in den Krieg ziehen - Europa im französischen Interventionsdiskurs

Benedikt Erforth

- I. Einleitung
- II. Theoretische Grundlagen
- III. Europäische Verteidigungspolitik aus französischer Perspektive
- IV. Opération Serval und Europa im französischen Diskurs
 - 1. Europaweiter Lastenausgleich
 - 2. Frankreich, Motor und ‘Sensibilisator’
 - 3. Legitimierung auf europäischer Ebene
 - 4. Frankreichs Platz in Europa
- V. Fazit

I. Einleitung

Am 11. Januar 2013 erteilte François Hollande in seiner Funktion als Oberbefehlshaber den französischen Streitkräften den Befehl, den Aktivitäten terroristischer und krimineller Gruppen im Norden Malis ein Ende zu setzen, den Vormarsch von *AQMI*, *MUJAO* und *Ansar Dine* Kämpfern auf die malische Hauptstadt Bamako zu stoppen, das Land, die Bevölkerung und die rund 6000 in Mali ansässigen französischen Staatsangehörigen vor weiteren Übergriffen zu schützen und Mali dabei zu helfen, seine staatliche Souveränität und territoriale Integrität wiederzuerlangen.²

¹ Robert Kagan, „Power and weakness.“, *Policy Review* 113, June / July (2002): 3–28.

² Sénat, Rapport d'information n°513 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail « Sahel », en vue du débat et du vote sur l'autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées au Mali (article 35 de la Constitution): fait par Jean-Pierre Chevènement et Gérard Larcher (2013), 12–13.

Diese Entscheidung des französischen Präsidenten führte zu einem der bedeutendsten Auslandseinsätze der französischen Armee in den vergangenen Jahren und reiht sich zugleich in die lange Tradition französischer Interventionen in Afrika ein, deren bis dato jüngste Referenzen Frankreichs Rolle im Libyeneinsatz und die Reaktivierung der *force Licorne* in Côte d'Ivoire gewesen sind.

Noch bis Dezember 2012 schloss die französische Regierung ein direktes Eingreifen der französischen Armee aus. Stattdessen sollten die Mitgliedsstaaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) im Rahmen der UN Resolution 2085 und unterstützt von Frankreich, den Vereinten Nationen und der Europäischen Union (EU), eine multilaterale Friedensmission (MISMA) nach Mali entsenden, um der seit Mai 2012 vorherrschenden politischen Instabilität des Landes entgegenzuwirken. Als im Januar 2013 bewaffnete Milizen aus dem Norden gen Bamako vorrückten, war die MISMA nach wie vor nicht einsatzbereit.

Angesichts der Dringlichkeit der Situation und in Abwesenheit anderer zum Eingriff gewillter Nationen revidierte der französische Präsident seinen bisherigen Standpunkt und kam der malischen Regierung mit einer Interventionstruppe zu Hilfe. Um den militärischen Eingriff in den Augen der eigenen Bevölkerung sowie der Internationalen Gemeinschaft zu legitimieren, porträtiert der offizielle Diskurs Frankreich als ein im Namen der EU handelnder Akteur. Aufbauend auf die sozialkonstruktivistische Annahme, dass Bedeutung ein wesentlicher Aspekt sozialen Handelns ist,³ lädt ein solcher Diskurs dazu ein, die Bedeutung, welche Frankreich der europäischen Verteidigungspolitik zuschreibt, genauer zu analysieren.

Der folgende Aufsatz präsentiert die Ergebnisse einer Analyse des gegenwärtigen französischen Verteidigungsdiskurses im Zuge der militärischen Intervention in Mali (Operation *Serval*). Der vorläufige Untersuchungszeitraum erstreckt sich von Anfang 2012 bis August 2013. Die hier unternommene prozessorientierte Analyse erlaubt es, die zugrundeliegenden Beweggründe der zentralen französischen Akteure nach-

³ Martin Hollis und Steve Smith, *Explaining and understanding international relations* (Oxford: Oxford University Press, 1990), 71–72.

zuvollziehen und somit eine subjektive Realität der Intervention zu rekonstruieren. Es sei angemerkt, dass der untersuchte Europadiskurs nur ein kleines Puzzleteil einer weitaus facettenreicheren Argumentationsstruktur darstellt, welche Frankreichs Intervention in Mali begleitet.

Der Aufsatz beginnt mit einer kurzen Vorstellung der herangezogenen theoretischen Grundlagen. In einem zweiten Schritt werden die generellen Einstellungen und Argumente französischer Eliten gegenüber der europäischen Verteidigungspolitik behandelt. Vor diesem Hintergrund wird in einem letzten Schritt auf den die französische Intervention in Mali begleitenden Diskurs eingegangen und Schlussfolgerungen über Frankreichs Rolle in Europa sowie Europas Einfluss auf Frankreichs Außen- und Verteidigungspolitik gezogen.

II. Theoretische Grundlagen⁴

Die hier präsentierte Ausarbeitung baut auf theoretischen Erkenntnissen sozial-konstruktivistischer und psychologischer Ansätze in den politikwissenschaftlichen Teildisziplinen Internationale Beziehungen und Außenpolitikanalyse auf. Basierend auf Anthony Giddens *Strukturierungstheorie*⁵ wird eine Dualität zwischen Individuum und Struktur angenommen, die es gilt zu vereinen. Anders formuliert, Akteure und Strukturen stehen in einer wechselseitigen Beziehung zueinander, was es unmöglich macht, sie analytisch voneinander zu trennen.⁶

Systemstrukturen als eine Kombination aus materiellen Gegebenheiten und intersubjektiv geteilten Ideen (wie u.a. Normen, Praktiken und Re-

⁴ Es handelt sich hierbei um einen Auszug eines an anderer Stelle ausführlicher erörterten theoretischen Modells. Benedikt Erforth, „Subjective realities: A theoretical framework to analyse French foreign policy towards sub-Saharan Africa“, *Paper presented at the EISA 1st European Workshops of International Studies*, 5-9 June, University of Tartu (2013). Für eine exzellente Analyse der *agency-structure* Debatte siehe Walter Carlsnaes, „The agency-structure problem in foreign policy analysis“, *International Studies Quarterly* 36, Nr. 3 (1992): 245–270.

⁵ Anthony Giddens, *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis* (University of California Press, 1979).

⁶ Carlsnaes, „The agency-structure problem in foreign policy analysis“, 254–256.

geln) stecken den Rahmen des Möglichen ab und limitieren die verfügbaren Optionen auf die Akteure während eines Entscheidungsprozesses zurückgreifen können.⁷ Als ein solch normativer Strukturüberbau kann auch die EU betrachtet werden. Jedoch sind Akteure nicht schlichte Gefangene ihrer Umwelt, sondern gestalten letztere durch ihren eigenen Diskurs und ihr eigenes Handeln mit.

Die Synthese dieser beiden Analyseebenen resultiert in einem akteurszentrierten Forschungsrahmen, der jedoch zugleich systemischen Faktoren Beachtung schenkt⁸ und somit die einseitigen, strukturellen Tendenzen moderater, sozial-konstruktivistischer Modelle,⁹ respektive den zu stark ausgeprägten Individualismus psychologischer Ansätze der Außenpolitikanalyse überwindet.¹⁰ Auf theoretischer Ebene bemüht sich diese Ausarbeitung der disziplinären Aufsplitterung internationaler Fragen der Politikwissenschaft in *Internationalen Beziehungen* (zumeist systemischer Analyseansatz) und *Außenpolitikanalyse* (zumeist subsystemischer Analyseansatz) entgegenzuwirken.¹¹

⁷ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 3. Aufl. (Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2002); Alexander Wendt, *Social theory of international politics* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999), 139.

⁸ Yong-Soo Eun, „Why and how should we go for a multicausal analysis in the study of foreign policy? (Meta-) theoretical rationales and methodological rules“, *Review of International Studies* 38, Nr. 4 (2012): 763–783.

⁹ Jeffrey Legro, „Culture and preferences in the international cooperation two-step“, *American Political Science Review* 90, Nr. 1 (1996): 118–137, 122; Wendt, *Social theory of international politics*.

¹⁰ David P. Houghton, „Reinvigorating the study of foreign policy decision making: Toward a constructivist approach“, *Foreign Policy Analysis* 3, Nr. 1 (2007): 24–45, 34.

¹¹ Vgl. ebd.; William Flanik, „Bringing FPA back home: Cognition, constructivism, and conceptual metaphor“, *Foreign Policy Analysis* 7, Nr. 4 (2011): 423–446; Vaughn P. Shannon und Paul Kowert, Hrsg., *Psychology and constructivism in international relations: An ideational alliance* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2012).

Unter Zugrundelegung dieser theoretischen Annahmen wird im Folgenden auf die subjektiven Wahrnehmungen und Auslegung von Sachverhalten der im System agierenden Akteure eingegangen; in diesem Fall Frankreichs außenpolitischer und militärischer Elite.¹²

III. Europäische Verteidigungspolitik aus französischer Perspektive

Die Gemeinsame Verteidigungspolitik ist neben der Gemeinsamen Agrarpolitik eines der Politikfelder, in denen sich Frankreich durch einen starken Aktivismus auszeichnet.

Der Vorschlag des ehemaligen französischen Ministerpräsidenten, René Pleven, eine voll-integrierte europäische Verteidigungsgemeinschaft zu gründen und das darauf folgende Scheitern des Pleven-Plans durch ein Veto der *Assemblée nationale* im Jahre 1954, sind ebenso bezeichnend für Frankreichs Gewicht in diesem Politikbereich, wie die jüngere Grundsteinlegung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im Zuge des französisch-britischen Gipfels in Saint-Malo (1998).

Nach einer langen Periode des Verhandlungsstillstandes rückt mit der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages und dem Aufkommen der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik (GASP) als zweite Säule des institutionellen Aufbaus die EU Verteidigung wieder in den Mittelpunkt des europäischen Integrationsprozesses (Mérand 2008, 2). Mit dem Vertrag von Nizza (2001) wird die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zum ersten Mal als eine geteilte Kompetenz in die Verträge geschrieben, die mit dem Vertrag von Lissabon (2007) zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und hiermit zu einem neuen Bereich unter der GASP wird. An mehreren Stellen im Lissabonner Vertrag und insbesondere in der im Vertragstext enthaltenen Solidaritätsklausel (Art. 221 Vertrag über die

¹² Joe D. Hagan, „Does decision making matter? Systemic assumptions vs. historical reality in international relations theory“, *International Studies Review* 3, Nr. 2 (2001): 5–46.

Arbeitsweise der EU) wird auf eine langfristige Einführung einer gemeinsamen europäischen Verteidigung (Europe de la défense) hingewiesen.¹³

Einerseits sind diese Entwicklungen auf europäischer Ebene von einem französischen Einfluss gekennzeichnet, andererseits wirken sich die zunehmenden Integrationsbestrebungen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch auf Frankreichs eigene Politiken aus. Dies trifft auch auf Frankreichs traditionelle Afrikapolitik zu, die bis in die 1990er Jahre von wenig Transparenz und der quasi gänzlichen Abwesenheit multilateraler Tendenzen geprägt war, jedoch seitdem einer zunehmenden Europäisierung¹⁴ und Multilateralisierung¹⁵ unterworfen ist.¹⁶ Im Laufe der letzten beiden Jahre wurden in Frankreich mehrere

¹³ Cf. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0026_de.htm, eingesehen am 30/08/2013.

¹⁴ Bis dato existiert noch keine einheitliche Definition des Terminus „Europäisierung“. Für einen Überblick siehe Johan P. Olsen, „The many faces of Europeanization“, *Journal of Common Market Studies* 40, Nr. 5 (2002): 921–952.

¹⁵ Der Völkermord in Ruanda im Jahre 1994 stellt einen Wendepunkt für die französische Militärpolitik in Afrika dar. Es ist nicht weiter verwunderlich, dass Frankreichs Bemühungen um eine multilaterale Legitimierung etwaiger Interventionen besonders in den Jahren nach Ruanda zunahm. Für eine Diskussion zu Frankreichs Rolle und Verwicklung in Ruandas Völkermord, siehe Daniela Kroslak, *The role of France in the Rwandan genocide* (London: Hurst, 2007).

¹⁶ Tony Chafer, „Franco-African relations: No longer so exceptional?“ *African affairs* 101, Nr. 404 (2002): 343–363, 354–355; Edmond K. Kouassi und John White, „The impact of reduced European security roles on African relations“, in *Europe and Africa: The new phase*, hrsg. von I. William Zartman, 27–40 (London: Lynne Rienner, 1993), 27; 31; Charbonneau argumentiert, dass sich mit Maastricht zwar die Rhetorik geändert habe nicht aber die grundlegenden operationellen Charakteristika französischer Operationen, welche nach wie vor von einer unilateralen Herangehensweise geprägt seien. Er spricht in diesem Zusammenhang von einer „europäisierten französischen Hegemonie“ Bruno Charbonneau, *France and the new imperialism: Security policy in Sub-Saharan Africa* (Aldershot, England: Ashgate Publishing, 2008), 119. Von den insgesamt sechs europäischen Militäreingriffen, haben vier auf dem afrikanischen Kontinent stattgefunden (ARTEMIS und EUFOR in DR Kongo, EUFOR Tschad / RCA, Somalia), und drei in Frankreichs traditionellem Einflussbereich. Vgl. Anand Menon, „Defense policy.“ in *The Oxford Handbook of the European Union*, hrsg. von Erik Jones, Anand Menon und Stephen Weatherill (Oxford: Oxford University Press, 2012). Neorealisten verstehen die GSVP als

Rahmendokumente publiziert, welche die gegenwärtige französische Position zu Europa in Sicherheits- und Verteidigungsfragen erläutern.

Die generelle Ausrichtung der französischen Verteidigungspolitik wird in unregelmäßigen Abständen in Weißbüchern zur Sicherheitspolitik dargelegt. Das jüngste Weißbuch wurde im April 2013 veröffentlicht und ist als strategische Orientierung für die kommenden 15 Jahre angedacht.¹⁷

Darüber hinaus wird Frankreichs sicherheitspolitische Ausrichtung eingängig im *Rapport d'Information n°536* der Europakommission der *Assemblée nationale* sowie im *Rapport d'Information n°713* der Kommission für außenpolitische- und Verteidigungsangelegenheiten des Senates besprochen.¹⁸ Letztere beiden Dokumente sind in erster Linie Arbeitsdokumente, welche während des Gesetzgebungsprozesses und zu Zwecken inter- und intra-institutioneller Debatten herangezogen werden, und sind demzufolge weniger als das Weißbuch auf eine diplomatische Sprache angewiesen.

Grundlegend ist Frankreichs Einstellung gegenüber der GSVP von einer nüchternen Beurteilung und wenig Optimismus geprägt.¹⁹ Beispielhaft hierfür ist die Zurückhaltung des Senats in Hinblick auf die für Dezember 2013 angesetzte europäische Ratssitzung zur Zukunft der GSVP.

„Certes, il ne faut pas s'attendre, en décembre prochain, à un *grand soir* de l'Europe de la défense, ni même à des avancées spectaculaires de la politique de sécurité et de défense commune.“²⁰

realpolitische Konsequenz des Machtstrebens der großen europäischen Militärmächte, namentlich Frankreich und Großbritannien. Insbesondere Europas Intervention im Kongo wird in der Literatur oftmals als eine französische Handlung beschrieben. Vgl. Catherine Gegout, „Causes and consequences of the EU's military intervention in the Democratic Republic of Congo: A realist explanation“, *European Foreign Affairs Review* 10, Nr. 3 (2005): 427–443.

¹⁷ Livre Blanc, *Défense et sécurité nationale 2013* (Paris: Direction de l'information légale et administrative, 2013).

¹⁸ Sowohl das Weißbuch als auch *Rapport n°713* sind im Zuge der Operation Serval entstanden. Folglich fließen die während der Intervention gemachten Erfahrungen in beide Dokumente mit ein.

¹⁹ Ebd., 31; 61.

²⁰ Sénat, *Pour en finir avec "l'Europe de la défense": Rapport d'Information n°713* (2013), 42.

An anderer Stelle heißt es, „L’Europe de la défense est morte“ und nur eine zwischenstaatliche „défense européenne“ sei denkbar.²¹ Zu verschieden seien die nationalen Sicherheitskulturen und politischen Ambitionen und Ausrichtungen in den jeweiligen europäischen Mitgliedsstaaten, um zum jetzigen Zeitpunkt eine bessere und effektivere Koordination zu ermöglichen.²² Zahlreiche Abgeordnete und Sicherheitsexperten des französischen Verteidigungsministeriums und der Armee teilen diese Meinung, insbesondere sobald sie auf die Konkretisierung der europäischen Verteidigung zu sprechen kommen.

Nichtsdestotrotz sieht sich Frankreich in der Rolle der europäischen Führungsnation (*moteur de l’Europe de la défense*),²³ der daran gelegen ist, eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik voranzutreiben.²⁴ Der meistzitierte Grund für die Notwendigkeit einer europäischen Koordination verweist auf die finanziellen Engpässe der einzelnen Euroländer und die kontinuierlichen Kürzungen aller europäischen Verteidigungsbudgets.

Nur durch das Zusammenbringen von Kapazitäten sowie durch eine bessere Koordination könne Europa davor bewahrt werden auf internationaler Ebene in Vergessenheit zu geraten. Eine autonome Verteidigung, folgert der Bericht des Senates und nimmt damit eine realpolitische Haltung ein, ist notwendig, sollte Europa „*souhaite[r] devenir une puissance et rester dans l’histoire*“.²⁵ Auch trage ein europäischer Ansatz zur gleichmäßigen und demnach gerechteren Verteilung der aus etwaigen Militäreinsätzen resultierenden finanziellen Lasten bei, die bis dato von einigen wenigen Mitgliedsstaaten alleine getragen werden, jedoch der gesamten EU zu Gute kommen.²⁶ Letztlich wird darauf verwiesen, dass nur ein gemeinschaftlicher europäischer Verteidigungsmarkt in der Lage sei, eine autonome europäische Verteidigungsindustrie zu unterhalten.²⁷

²¹ Ebd., 53.

²² Livre Blanc, *Défense et sécurité nationale 2013*, 17.

²³ Ebd., 67.

²⁴ Assemblée Nationale, „Compte rendu n° 46 Commission de la défense nationale et des forces armées: Audition de Jean-Yves Le Drian, 5 février 2013.“, 3.

²⁵ Sénat, *Pour en finir avec "l’Europe de la défense": Rapport d’Information n°713 (2013)*, 54.

²⁶ Livre Blanc, *Défense et sécurité nationale 2013*, 64; 72.

²⁷ Ebd., 67; 128.

Wie Larsen zeigt, hat sich das Verlangen nach einem stärkeren militärischen Engagement der EU seit Beginn des Saint-Malo Prozesses in 1998 zum dominanten Diskurs nicht nur in Frankreich, sondern auch innerhalb der europäischen Institutionen entwickelt.²⁸ Zugleich verhindern divergierende strategische Kulturen einen europaweiten verteidigungspolitischen Konsens zwischen den nationalen Regierungen.

Der Schritt hin zu einer integrierten Verteidigungspolitik geht der französischen Auslegung zufolge jedoch nicht zwangsläufig mit der Aufgabe nationaler Souveränitätsansprüche und wesentlichen Einschränkungen militärischer Handlungsfreiheit einher.²⁹ ³⁰ Vielmehr argumentieren Frankreichs politische Eliten für eine zwischenstaatliche Interessen- und Zweckgemeinschaft, welche die Souveränität der einzelnen Staaten stärken soll.³¹

IV. Opération Serval und Europa im französischen Diskurs

Vor dem Hintergrund einer französischen politischen Elite, die mit nüchternem Blick gen Europa schaut und ihr Land dennoch als Motor einer zwischenstaatlichen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik präsentiert, gilt es im Folgenden die Europareferenzen am konkreten Fallbeispiel des die *Opération Serval* begleitenden Diskurses zu analysieren. Im Zuge der Analyse konnten vier wesentliche Argumente und Überlegungen identifiziert werden, welche den französischen Europadiskurs vor und während der militärischen Intervention beherrschten:

1. Das Ersuchen eines effektiveren finanziellen Lastenausgleichs auf europäischer Ebene,
2. Frankreichs Rolle als eine in der Verantwortung stehende Referenznation,
3. Europa als Legitimitätssicherung französischer Außenpolitik,
4. Frankreichs Position und Status innerhalb Europas.

²⁸ Larsen Henrik, „The EU: A Global Military Actor?“ *Cooperation and Conflict* 37, Nr. 3 (2002): 283–302, 290.

²⁹ Livre Blanc, *Défense et sécurité nationale 2013*, 19.

³⁰ Beide Punkte waren bereits 1954 in der Debatte um den Pleven-Plan entscheidend.

³¹ Ebd., 88; 21-2.

Im Folgenden werden diese vier Schwerpunkte der französischen Argumentationsstruktur einzeln analysiert.

1. Europaweiter Lastenausgleich

Wenn im Zuge der Debatte über die militärische Intervention in Mali an Europa appelliert wird, so ist dies zumeist mit der Bitte um mehr finanziellen Beistand verbunden. Anhand der wöchentlichen Anhörungen des französischen Verteidigungsministers vor dem Verteidigungsausschuss der *Assemblée nationale* wird dies besonders deutlich. Die am häufigsten gestellte Frage im Zusammenhang mit Europas Engagement verweist auf die fehlende finanzielle und die unzureichende materielle Unterstützung die Frankreich von Seiten anderer Mitgliedsstaaten erfährt.³²

Die offizielle Position Frankreichs erweckt den Anschein eines solidarisches Europas. Die Beteiligung anderer EU Staaten an der *European Training Mission Mali* (EUTM)³³ wird lobend hervorgehoben. Jedoch wird auch dieses Argument im innenpolitischen Diskurs durchaus kritisch hinterfragt.³⁴ Insbesondere bringen Teile der politischen Elite ihre Unzufriedenheit über die fehlende europäische Einigung in Bezug auf das im Rahmen der EUTM notwendige Schutzpersonal zum Ausdruck, was dazu führte, dass Frankreich die nicht bereitgestellten und somit fehlenden Kapazitäten mit Truppenkontingenten des Serval-Einsatzes ausgleichen musste.

Frankreich, die größte europäische Militärmacht, so versteht es die politische Elite in Paris, ist ein zentraler Akteur, der nicht nur für seine

³² «*Nos amis européens qui sont les premiers à nous couvrir les louanges pour l'opération au Mali, ne pourraient-ils pas prendre en charge une partie du coût de nos opérations extérieures?* » Assemblée Nationale, Compte rendu n° 50 Commission de la défense nationale et des forces armées : Audition conjointe avec la Commission des finances de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, sur les coûts de l'opération Serval, 6 février 2013.

³³ Im Zuge von *EUTM* werden 500 europäische Ausbilder mobilisiert, die eine Wiederherstellung der malischen Armee ermöglichen sollen.

³⁴ Sénat, Rapport d'information n° 513 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail « Sahel », (2013), 5.

eigene Sicherheit aufkommt, sondern aufgrund mangelnder Koordination und fehlender europäischer Kapazitäten ebenfalls für sich beansprucht, die Sicherheit seiner europäischen Partner zu gewährleisten. Aus diesem Rollenverständnis heraus, erscheint eine finanzielle Beteiligung anderer europäischer Mitgliedstaaten an Frankreichs Intervention als eine Selbstverständlichkeit. Ansätze der Politischen Soziologie haben im Zusammenhang mit dem Thema „*burden sharing*“ zwei wesentliche Motivationen definiert, welche das Interesse der Mitgliedstaaten an einer Lastenverteilung auf europäischer Ebene begründen.

Die erste Motivation, gemäß des *rational-choice* Prinzips, nimmt eine prospektive Kosten-Nutzen Rechnung an. In der Erwartung eigene Kosten zu reduzieren, evaluieren rationale Akteure existierende Szenarien und ziehen Schlussfolgerungen über den Kosten-Nutzeneffekt einer eventuellen Europäisierung dieses oder jenes Politikfeldes.

Der zweiten Begründung zufolge werden Akteure innerhalb eines europäischen institutionellen Kontextes sozialisiert, und entwickeln eine positive Einstellung zum gemeinsamen Handeln.³⁵ In diesem Zusammenhang spielt der objektiv messbare Nutzen eine geringere Rolle, und eine Vergemeinschaftung wird selbst angesichts des Risikos eines kurz- bis mittelfristigen Nutzendefizits als gut und erstrebenswert befunden.

Eine klare Trennung dieser beiden Erklärungen ist im Zuge der empirischen Analyse nicht erkennbar. Vielmehr weist der untersuchte Diskurs sowohl rationale Nutzenkalküle als auch durch Sozialisierung bedingte Elemente auf. Zahlreiche Verweise auf Frankreichs Rolle in Europa und Europas Relevanz für Frankreichs Außenpolitik sowie die allgegenwärtige EU-Friedensrhetorik deuten auf eine europäische Sozialisierung französischer Eliten hin,³⁶ die dazu beiträgt, dass letztere große Vorteile von einer gemeinschaftlichen Herangehensweise erwarten.

³⁵ Eiko Thielemann, „Burden-Sharing.“ in *The Oxford Handbook of the European Union*, hrsg. von Erik Jones, Anand Menon und Stephen Weatherill (Oxford: Oxford University Press, 2012).

³⁶ «*Membre fondateur de l'union européenne, la France appartient à un ensemble de 500 millions de citoyens unis par des valeurs communes de démocratie, de justice et de paix. La construction européenne, permise par la réconciliation franco-allemande, a marqué un tournant historique pour notre pays, qui a fait le choix de lier son destin à celui de ses partenaires européens.* »(Livres Blanc 2013, 16).

Andererseits wird Frankreichs Beitrag zur europäischen Verteidigung regelmäßig angezweifelt, und eine gerechtere Verteilung der während *Opération Serval* entstandenen Kosten bleibt die am häufigsten geäußerte Forderung gegenüber den anderen Mitgliedsstaaten.

Diese beiden Elemente erscheinen nicht als Gegensätze, sondern sind vielmehr komplementär zueinander und kreieren im Zusammenspiel den Ruf nach einer stärkeren intergouvernementalen Europäisierung.

2. Frankreich, Motor und ‘Sensibilisator’

Seit Ende des Kalten Krieges beschränken sich Europas primäre Sicherheitsinteressen im Wesentlichen auf den europäischen Kontinent und insbesondere auf Osteuropa und die Balkanregion.³⁷ Eine solche Ausrichtung steht im Gegensatz zu Frankreichs Rollenverständnis einer *moyenne puissance*, deren Macht, Sprache, Institutionen und Werte – nach gaullistischer Tradition und eng verbunden mit dem Streben nach *grandeur* – weit über die Grenzen des Hexagons hinausreichen, und bis heute besonders in den ehemaligen Kolonien zum Tragen kommen. Wie sich im Zuge des Serval-Diskurses zeigt, sieht sich Frankreich nach wie vor in der Rolle der bedeutendsten europäischen Militärmacht. Diese Rolle bringt Einfluss aber auch Verantwortung auf internationaler Ebene mit sich. Vor diesem Hintergrund versucht die politische Elite Frankreichs ihre Partner für ein stärkeres militärisches Engagement und für mehr Aktionismus in Afrika zu sensibilisieren.

Ein solcher Sensibilisierungsprozess ist aus französischer Perspektive notwendig, da der afrikanische Kontinent bislang weder auf gesamteuropäischer Ebene noch innerhalb der meisten Mitgliedsstaaten ausreichend Priorität genießt.³⁸

Um die Aufmerksamkeit der europäischen Partner auf den afrikanischen Kontinent zu lenken, bedient sich Paris eines doppelten Diskurses

³⁷ Larsen Henrik, „The EU: A Global Military Actor?“, 294–295.

³⁸ «...ce pays [l’Allemagne] se désintéresse de ce qui se passe au Sahel ou sur la rive Sud de la Méditerranée, comme nous l’avons vu en Libye ou au Mali, malgré les menaces majeures à proximité immédiate des frontières de l’Europe » Sénat, Rapport d’information n°513 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail « Sahel », (2013), 56.

der Chancen und Bedrohungen.³⁹ In der Absicht andere europäische Mitgliedstaaten stärker für den afrikanischen Kontinent zu interessieren, wird dieser als eine aufstrebende Region beschrieben, gar als ein zweites Ostasien vor Europas Haustür.^{40 41} Im gleichen Atemzug werden Instabilität, organisiertes Verbrechen und vor allem die Entwicklung radikal-islamistischer Gruppierungen in der Sahelregion und in Westafrika, als die dringendsten Bedrohungen europäischer Sicherheit porträtiert. Die geographische Nähe zwischen europäischem und afrikanischem Festland spielt für beide Argumente eine wichtige Rolle.

Obwohl ein derartiger Diskurs als paradox oder gar konfus angesehen werden kann,⁴² ist er doch Ausdruck einer klugen Strategie, der zufolge Europa zur Wahrung der eigenen Sicherheit handeln muss. Im Gegenzug verspricht eine Präsenz Europa in der Region jedoch viel mehr als nur Sicherheit und fungiert als besonderer Anreiz für eine aktive europäische Politik.

³⁹ *«L'importance stratégique pour l'Europe de son voisinage oriental, de la Méditerranée, de la partie de l'Afrique qui s'étend du Sahel à l'Afrique équatoriale n'est pas considérée au même degré par tous nos partenaires et alliés. Pour la France, il ne fait cependant pas de doute que ces approches constituent des zones d'intérêt prioritaire pour l'ensemble de l'Union européenne, et qu'une vision commune des risques et des menaces est souhaitable et urgente »* (Livre blanc 2013, 56).

⁴⁰ Interview mit General Bonnemaïson, 27. August 2013, Paris.

⁴¹ *«...la France et l'Europe ne peuvent se désintéresser de l'Afrique qui est depuis des décennies leur profondeur stratégique, qui sera demain plus peuplé que l'Inde et la Chine (en 2050 l'Afrique aura 1,8 milliard d'habitants, contre 250 millions en 1950), qui recèle la plupart des ressources naturelles, désormais raréfiées, et qui connaît un décollage économique certes inégal mais sans précédent, qui n'est plus seulement porté par l'envolée du cours des matières premières mais aussi par l'émergence d'une véritable classe moyenne »* Sénat, Rapport d'information n° 513 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail « Sahel », (2013), 10.

⁴² Maja Bovcon, „Françafrique and the regime theory.“ *European Journal of International Relations* 19, Nr. 1 (2013): 5–26 (letzter Zugriff: 7. Dezember 2011).

Auch aus Brüssel ist das französische Argument einer euro-afrikanischen (*Eurafrique*) Schicksalsgemeinschaft zu vernehmen.⁴³ Wie bereits angedeutet, scheint Frankreichs Einfluss auf supranationaler Ebene in diesem Politikbereich bedeutend zu sein. Stellvertretend lässt sich ein Auszug aus der Rede des EU-Kommissars für Entwicklung, Andris Piebalgs, zur Situation in Mali zitieren, in welcher jener von einer „*menace pour l'existence même du Mali, pour l'ensemble du Sahel, et même au-delà, y compris pour l'Europe*“ spricht.⁴⁴

Dessen ungeachtet ist es dennoch vor allem Europas Abwesenheit, die in Paris verspürt wird. Abgesehen vom Bereich der Entwicklungshilfe, so die Auffassung in Pariser Regierungskreisen, schenkt Europa dem afrikanischen Kontinent zu wenig Beachtung.⁴⁵ Die Rolle, welche die EU dem Afrika in ihren strategischen Überlegungen zukommen lässt, ist entscheidend für Frankreichs zukünftige Beteiligung an der GSVP. Nicht zuletzt sieht Frankreich in der GSVP auch eine Möglichkeit, die französisch-afrikanischen Beziehungen zu erneuern, um dem Komplex der post-kolonialen Beziehung für immer zu entkommen. Frankreich wird sich folglich weiterhin darum bemühen, dass dem afrikanischen Kontinent ein prominenterer Platz auf der europäischen Tagesordnung (*agenda setting*) zuteilwird.

⁴³ John Chipman, *French power in Africa* (Oxford: B. Blackwell, 1989), 9.

⁴⁴ “L'UE confirme son engagement de 50 M ff: 7. Dezember 2011). Afrique qui est depuis des décennies leur proRede Andris Piebalgs, anlässlich der am 29/01/2013 in Addis Abeba stattfindenden Geberkonferenz, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-70_fr.htm. Der Rhetorik folgten jedoch nur begrenzte finanzielle Zugeständnisse. Die EU war bereit €50 Mio. zum Ausbau der MISMA zur Verfügung zu stellen, verglichen mit €63 Mio. die aus Frankreich kommen, und €120 Mio. aus Japan, bei einer Gesamtsumme von €460 Mio., <http://www.rfi.fr/general/20130129-mali-455-millions-mali-ua-donateur-france-japon-allemande-ue>, zuletzt eingesehen 28/08/2013.

⁴⁵ Sénat, Rapport d'information n° 513 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail « Sahel », en vue du débat et du vote sur l'autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées au Mali (article 35 de la Constitution): fait par Jean-Pierre Chevènement et Gérard Larcher (2013), 11.

3. Legitimierung auf europäischer Ebene

Im Zusammenhang mit einer eventuellen Erneuerung der französisch-afrikanischen Beziehungen kommt Europa vor allem die Rolle einer legitimierenden Struktur zu. Europa kann dieser Logik zu Folge als ein Mittel verstanden werden, welches Frankreichs Handeln sowohl auf nationaler und insbesondere auf internationaler Ebene rechtfertigt.⁴⁶

Offizielle Stellungnahmen heben die Unterstützung, die Frankreich von Seiten der europäischen Partner erfährt, hervor. Wie bereits festgestellt, ist diese Unterstützung weniger materieller als symbolischer Natur und drückt sich vor allem in der Legitimierung von Frankreichs Intervention aus.⁴⁷

Der besondere Wert, den die französische Regierung auf die internationale Legitimierung ihres Handelns legt, lässt sich am Besten im politischen und historischen Kontext verstehen und ist im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen.

Zum einen ist die sozialistische Regierungsmehrheit mit einer stark antimilitaristischen Leitlinie angetreten. Einer der Wahlkampfprogramm-punkte der Regierung Hollande-Ayrault war der Abzug der französischen Truppen aus Afghanistan. Eine unilaterale Intervention in Frankreichs traditionellem *pré-carré* stellt diesen Grundsatz zumindest einmal in Frage und verlangt eine Rechtfertigung.

Wichtiger jedoch scheint die Tatsache, dass Präsident François Hollande, wie bereits zuvor sein Vorgänger Nicolas Sarkozy, Frankreichs Afrikapolitik unter das Zeichen des Wandels gestellt hat und einen Diskurs der *rupture* (Bruch mit der Vergangenheit) führt.⁴⁸ Ein während

⁴⁶ Bruno Charbonneau, „The imperial legacy of international peacebuilding: The case of francophone Africa.“ *Review of International Studies* First View (2014): doi: 10.1017/S0260210513000491, 18.

⁴⁷ «Lorsque la France a décidé d'intervenir, dans les circonstances que l'on sait, suite à une agression terroriste et à la demande du Mali, nous avons pris cette décision en plein soutien avec les Européens.» Élysée, Conférence de Presse jeudi 17 janvier 2013. Déclaration conjointe du Président de la République et de M. Pedro Passos Coelho, Premier Ministre du Portugal (2013).

⁴⁸ Für eine Einblick in die Debatte über Kontinuität und Wandel französischer Afrikapolitik cf. Richard Banégas, Roland Marchal und Julien Meimon, „La fin du pacte colonial? La politique africaine de la France sous J. Chirac et après.“ *Politique Africaine* 105, Mars (2007): 7–26.

des Präsidentschaftswahlkampfes 2012, wenn auch nur innerhalb der PS (*Parti Socialiste*) stark debattierter Programmpunkt, betraf die Nichteinmischung in afrikanische Angelegenheiten und den Abbau der nach wie vor existierenden französischen Militärbasen in den ehemaligen Kolonien.⁴⁹

Während realpolitische Interessen in den ehemaligen Kolonien weiterhin bestehen, so ist Frankreich dennoch bestrebt mit dem seit der Kolonialzeit bestehenden Bild des *gendarme d'Afrique* aufzuräumen und eine normalisierte Verbindung mit seinen ehemaligen Kolonien einzugehen, die auf Partnerschaft und Gleichberechtigung basieren soll. Eine unilaterale Intervention, selbst wenn sie, oder gerade da sie wie im Falle Malis von der Regierung einer ehemaligen Kolonie erbeten wurde, lädt zum Herstellen historischer Analogien ein und ist aus diesem Grund kontraproduktiv hinsichtlich des angestrebten Wandels.⁵⁰

Um dieser Kritik entgegenzuwirken, ist Frankreich von Beginn an auf eine breite und internationale Unterstützung seines Eingriffs bedacht gewesen.⁵¹ Europa, wie es Verteidigungsminister Jean-Yves Le Drian formuliert, spielt ebenfalls in der Post-Konfliktphase eine wichtige Rolle, insofern, als die EU und die EUTM als primärer Gesprächspartner im politischen Restrukturierungsprozess auftreten können. Ein direktes Einmischen Frankreichs in den innenpolitischen Prozess Malis könnte insbesondere vor dem Hintergrund der kolonialen Vergangenheit missverstanden werden und gilt es zu vermeiden.⁵²

⁴⁹ Interview mit Cyrille Le Déaut, ehem. Kulturattaché der franz. Botschaft in Togo und Kenia 30. August 2013, Paris.

⁵⁰ Vgl. u.a. die Anspielungen an die Kolonialzeit in dem am 13. Januar in der algerischen Zeitung *Liberté* erschienenen Artikel "Le Serval et le Fennec", <http://www.liberte-algerie.com/editorial/le-serval-et-le-fennec-192394>, eingesehen am 29/08/2013.

⁵¹ «*Quand l'Europe est capable de prendre des responsabilités, et cela a été le cas du Mali avec l'intervention de la France appuyée par l'Europe, elle est respectée et attendu* » Élysée, Conférence de presse mercredi 15 mai 2013. Conférence de presse du Président de la République à Bruxelles (2013).

⁵² Assemblée Nationale, *Compte rendu n° 46 Commission de la défense nationale et des forces armées: Audition de Jean-Yves Le Drian, 5 février 2013* (2013), 7.

4. Frankreichs Platz in Europa

Nach der Schaffung eines europäischen Referenzrahmens gilt es in einem zweiten Schritt Frankreichs Position innerhalb des multilateralen Gefüges genauer zu definieren. „*La France est prête à assumer un rôle de premier plan au sein de cette mission européenne*“, postulierte der französische Präsident im November 2012 gegenüber seinem nigrischen Homologen Mahamadou Issoufou in Bezug auf die mögliche Gestalt einer zukünftigen Intervention.⁵³

Während der gesamten Operation hat die französische Regierung es vermieden, den Eingriff als eine unilaterale Intervention zu beschreiben, jedoch stets hervorgehoben als „*nation cadre*“ der EUTM zu agieren.⁵⁴ Als Referenznation und wichtigster Beiträger der EUTM sowohl was die Anzahl der zur Verfügung gestellten Truppen als auch die finanzielle Unterstützung betrifft, bringt sich Frankreich innerhalb Europas in eine zentrale Position,⁵⁵ welche auch den Ausgang zukünftiger Verhandlungen über die europäische Verteidigung beeinflusst und Frankreichs Status in den Internationalen Beziehungen verfestigen soll.⁵⁶

Frankreichs Rollenverständnis in Europa ist das eines militärischen Schwergewichts. Wie es die Intervention in Mali veranschaulicht und das Weißbuch 2013 deutlich ausspricht, geht es Frankreich darum, innerhalb einer Koalition, sei es im Rahmen eines UN Mandats oder einer europäischen Operation, gewichtig zu sein, um somit auch in einem

⁵³ Élysée, Communiqué de presse jeudi 15 novembre. Entretien entre le Président de la République et Mahamadou Issoufou, président du Niger. (2012).

⁵⁴ Assemblée Nationale, „Compte rendu n° 41 Commission de la défense nationale et des forces armées : Audition de Jean-Yves Le Drian, 23 janvier 2013.“

⁵⁵ Hierfür bezeichnend ist die Tatsache, dass dem französischen General François Lecointre das Kommando über EUTM zugesprochen wurde.

⁵⁶ «*D’abord c’est de remercier l’Union africaine d’inviter la France. Je suis le seul chef d’Etat européen présent à cette cérémonie du 50ème anniversaire, c’est la geste que voulait faire l’Afrique à l’égard de la France pour ce qu’elle est, pour ce qu’elle fait et pour ce qu’elle veut faire avec le continent africain* » Élysée, Conférence de presse samedi 25 mai 2013. Conférence de presse du Président de la République à Addis Abeba (2013).

multilateralen Rahmen seine autonome Handlungsfreiheit nicht einbüßen zu müssen. Missionen dieser Art, das heißt Interventionen von absehbarer Dauer mit überschaubarem Risiko in denen Frankreich die Rolle der Referenznation übernimmt, ernten Partei- und Institutionen übergreifenden Beifall und bilden den Idealtyp gegenwärtiger und zukünftiger französischer Militäreingriffe.⁵⁷

V. Fazit

Die Stärke einer auf subsystemischer Ebene angesiedelten Leseart ist es, eine subjektive Rekonstruktion der Ereignisse zu ermöglichen. Den Akteuren und ihrem Diskurs wird mehr Raum gelassen, als dies in systemischen Ansätzen der Fall ist. Dies bedeutet nicht, dass die beiden Vorgehensweisen einander ausschließen. Vielmehr sind sie komplementär zueinander.

Das hier präsentierte Europabild Frankreichs ist in zahlreichen Analysen implizit präsent, wird jedoch selten explizit ausgesprochen und bildet noch seltener den Fokus einer Analyse.

Die obige Rekonstruktion des französischen Diskurses zur Militärintervention in Mali verdeutlicht, dass Frankreich, enttäuscht vom Status Quo der europäischen Verteidigung, sich durchaus ein stärkeres Europa und eine stärkere GSVP wünscht. Dies ist im Einklang mit der traditionellen französischen Position, der zufolge die EU erst dann zu existieren beginnt, nachdem sie sich zu einem Aktionsbündnis mit vergleichbaren außenpolitischen Kapazitäten eines Nationalstaates entwickelt hat.⁵⁸

Eine Vergemeinschaftung der Verteidigungspolitik verspricht aus französischer Perspektive zahlreiche Vorteile. Vor allem erlaubt sie Frankreich eine Präsenz auf der Weltbühne ohne die Nation vergleichbarer

⁵⁷ «*Par rapport à l'intervention en Afghanistan, où elle intervenait à côté de quarante-sept nations et sous la conduite des Etats-Unis, la France a joué au Mali un rôle de «leader» et a démontré sa capacité à entrer en premier sur un théâtre* » Assemblée Nationale, „Compte rendu n° 87 Commission de la défense nationale et des forces armées, 17 juillet 2013.

⁵⁸ S. Anderson, „European security and defense policy demystified: Nation-building and identity in the European Union.“ *Armed Forces & Society* 33, Nr. 1 (2006): 24–42, 34.

Kritik auszusetzen, wie dies bei unilateralen Interventionen der Fall ist. Die Legitimierung französischer Außenpolitik insbesondere in Afrika ist sehr wahrscheinlich die bedeutendste Ressource die Europa Frankreich zum jetzigen Zeitpunkt zu bieten hat. Gleichzeitig kann jedoch eine stärkere Integration Frankreichs Handlungsspielraum langfristig einschränken. Insbesondere Europas Selbstverständnis einer Zivilmacht steht im Gegensatz zu dem von Frankreich gewünschten militärischen Aktionismus.⁵⁹

Europa legitimiert und limitiert französisches Handeln, ersetzt es jedoch nicht. Insbesondere der sogenannte französisch-afrikanische Militarismus⁶⁰ wird auch in Zukunft weiterhin bestehen. Die gemeinsame Geschichte, ein bestimmtes französisches Weltbild und Selbstverständnis sowie die engen, oftmals freundschaftlichen Beziehungen zwischen französischen und afrikanischen Eliten, werden Frankreich weiterhin als zentralen europäischen Akteur in Afrika, und insbesondere in Frankreichs ehemaligen Kolonien, auftreten lassen.

Dennoch wird Europa immer mehr zum Referenzrahmen französischer Militärvorhaben werden, die im Namen von Demokratie und Menschenrechten und gegen Terrorismus gefochten werden und sich durch gezielte Operationen und zeitlich begrenzte Einsatzdauer auszeichnen.

⁵⁹ Ian Manners, „Normative power Europe: A contradiction in terms?“ *Journal of Common Market Studies* 40, Nr. 2 (2002): 235–258.

⁶⁰ Charbonneau, „The imperial legacy of international peacebuilding“.

**From the ‘European Consensus on Development’ towards the
Europeanisation of National Development Policy?
The Cases of France and Germany**

Laura-Theresa Krüger

- I. Introduction
- II. European, French and German development policies
 1. The donor Europe: from post-colonialism to ‘global presence’
 - a) From French instigation to Yaoundé and Lomé
 - b) Ambitious institutional reforms
 2. French development policy: the lion’s share for francophone Africa
 - a) Centralised development policy as Presidential ‘*domaine réservé*’
 - b) Deadlocked development polity until 1998
 3. German development policy: the myth of preponderant economic interests
 - a) Globalist design and ‘shotgun approach’
 - b) Diversity of (state) actors
- III. The prospering field of Europeanisation research
 1. Facing definitional diversity: a classification
 2. Operationalisation: levels of implementation and intensity of change
 3. State of the art in Europeanisation research on foreign and development policy
- IV. On French and German policy performance *before* 2005: mixed results

- V. The European Consensus: praised in strategy papers, but lacking long-term implementation
 - 1. Rare sight of the EU in the national government rhetoric
 - 2. A more ambitious level of institutionalisation
 - 3. No clear pattern on the implementation level
- VI. Conclusion

I. Introduction¹

Since the early 1960s, development cooperation is an essential part of most industrialised states' foreign policies. Within the European Union (EU), it has played a role right from the outset. Since the adoption of the Maastricht Treaty, the European Commission has implemented a common development policy that has been steadily reinforced, but is still a shared competence between the now 28 member states and the EU. Significant differences between the member states persist with regard to the institutional setup, general policy orientations and the degree of autonomy of national development policy towards foreign policy. Furthermore, national history and special geographical ties have an impact on individual preferences for specific partner countries, as well as on the patterns of instruments, sectors and programmes. In development policy, there are no legally binding EU documents regulating these divergences, but mainly 'soft law'. What is more, EU member states generally seem to be rather keen to maintain their level of independence and reluctant to promote integration in this policy field.

Still, in times of the Rome and Paris Declarations (2003 and 2005), calls for increased coherence and policy coordination become ever more frequent. In order to face this challenge, the Council, the European Commission and the European Parliament jointly adopted the 'European

¹ This article is based on the author's master thesis: Jaspers, Laura Theresa (2012), *Speaking with One Voice: Towards Europeanization of Development Policy? A Comparative Case Study on France and Germany Measuring the Impact of the European Consensus on Development (2005)*, University of Strasbourg / University of Passau [unpublished].

Consensus on Development' in December 2005.² This was an important step towards better coordination and streamlining, even the more necessary as the EU is the biggest provider of official development assistance (ODA)³ if national aid expenditures and the Community aid are added up. Although not legally binding either, the European Consensus represents the first document of its kind and generated high expectations on the part of policy-makers, scholars and development experts.⁴

But how do member states put into practice what has been agreed upon on the EU level? Do they adopt their strategies accordingly and name the EU as a major reference point? Are there Europeanisation tendencies? And if so, to what degree?

² The European Consensus consists of two parts: at the outset, its signatories present “common objectives and principles for development cooperation.” These should be applicable to all national development policies in order to enhance policy coherence. The second part of the document defines the way in which the goals and principles shall be implemented on the community level. Cf. European Parliament / Council / Commission (2005), *The European Consensus on Development*, Brussels, pp. 1-7 and 8-19.

³ The Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) defines ODA as the “flows to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and to multilateral development institutions which are: i) *provided by official agencies*, including state and local governments, or by their executive agencies; and ii) each transaction of which: a) is administered with the promotion of the *economic development and welfare of developing countries* as its main objective; and b) is *concessional in character* and conveys a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent).”, cf. OECD, *Official development assistance – definition and coverage*, <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm> [last access 14/11/2013].

⁴ Cf. e.g. Carbone, Maurizio (2007), *The European Union and International Development. The politics of foreign aid*, London and New York: Routledge, p. 1; Gahler, Michael (2006), “Greater coherence in development cooperation,” in: Konrad-Adenauer-Stiftung, *Development Cooperation in the New EU Member States. Development Cooperation in an enlarged Union. Proceedings of a conference organised by the European Office of the Konrad-Adenauer-Stiftung*, Brussels, p. 93; Grimm, Sven (2008), *Reforms in the EU's Aid Architecture and Management. The Commission is no longer the key problem. Let's turn to the system*, Discussion Paper, German Development Institute, p. 20; Molt, Peter (2007), “Zur Afrikastrategie der Europäischen Union”, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung, n°48, p. 34.

This study strives to provide answers to these questions by investigating the evolution of French and German development policies since 2005.⁵ France and Germany provide two adequate cases for this endeavour as they are among the top donors in terms of absolute ODA expenditure on a global scale (although they show a rather mediocre level regarding the share of the Gross National Income (GNI) spent on ODA). More generally, the two countries can be considered to constitute ‘most similar cases’⁶: they share borders and have had intense bilateral relations since almost five decades. What is more, nowadays there is a tight institutionalised policy concertation process between the two neighbours through regular ministerial meetings and government consultations. In addition, the two countries count among the founding members of the European Union and have actively contributed to and shaped its development over the six decades of its existence.

First, the study offers a very brief introduction to European, French and German development institutions, policies and their historical backgrounds. Then, in a theoretical section, key elements of the concept of Europeanisation are introduced and relevant literature in the field of foreign and development policy is summarised. In order to determine whether EU politics and the momentum emanating from it (independent variable) have an impact on the respective national development policies (dependent variable), an EU activity in this sector is singled in or-

⁵ The study does not, however, cover the issue of Franco-German cooperation in development policy. For more on the origins of French-German joint development cooperation, cf. Vahsen, Urban (2010), *Eurafrikanische Entwicklungskooperation. Die Assoziierungspolitik der EWG gegenüber dem subsaharischen Afrika in den 1960er Jahren*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, p. 79ff. On the occasion of the 50th anniversary of the Elysée Treaty the responsible ministries of both countries have issued a joint bilingual publication, cf. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung / Ministère des Affaires étrangères (2013), *Deutsch-französische Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit - Ein Überblick zum 50-jährigen Jubiläum des Élysée-Vertrages 2013. La coopération franco-allemande dans la coopération au développement : un aperçu à l’occasion du 50e anniversaire du Traité de l’Elysée en 2013*, Berlin/Bonn/Paris.

⁶ Cf. George, Alexander L. / Bennett, Andrew (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, p. 81.

der to furnish a “detailed grasp of the particular situation [...] both before and after the EU activity.”⁷ This ‘EU activity’ is the European Consensus, jointly adopted in December 2005.

The analysis will be split into two phases, a pre-Consensus phase (2000 to December 2005) and a post-Consensus phase (December 2005 to 2012).⁸ Four quantifiable aims explicitly formulated in the European Consensus will be taken as indicators for the analysis as they are assumed to be among its most important goals.

In the preparation of research on Europeanisation, a number of methodological questions rise. In order not to assess Europeanisation on a yes-or-no basis, but to account for how deep or shallow it currently is, the analysis uses three dimensions introduced by Horký (discursive, institutional and behavioural) and draws on a taxonomy presented by Radaelli and Börzel. In order to avoid an overestimation of the EU effect, Australia and Canada are included into the analysis as control countries and an alternative reasoning approach complements the Europeanisation analysis.

II. European, French and German development policies

1. The donor Europe: from post-colonialism to ‘global presence’

a) From French instigation to Yaoundé and Lomé

As early as 1957, at a moment when many Western countries were initiating national development policies, the six founding members of the European Economic Community (EEC) laid down what later became the communitarian development policy in the Treaty establishing the EEC. Mainly responding to French instigation,⁹ the Treaty associates

⁷ Cf. Ladrech, Robert (2010), *Europeanisation and National Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 41.

⁸ The analysis runs up to May 2012 for the discursive and institutional level and up to the end of 2012 for the behavioural level.

⁹ France even made the EEC’s contribution to the financial allocations to former colonies a sine qua non prerequisite for its accession, cf. Brüne, Stefan (1995), *Die französische Afrikapolitik. Hegemonialinteressen und Entwicklungsanspruch*, Baden-Baden: Nomos, pp. 232 f. Germany and the Netherlands were particularly reluctant to the association of the founding

those overseas countries and territories that have “special relations” with Belgium, France, Italy or the Netherlands in order to “promote the economic and social development of the countries and territories and to establish close economic relations between them and the Community as a whole.”¹⁰

In the beginning, investments mainly focused on infrastructure,¹¹ yet European former colonial powers like Belgium and France were eager to establish institutionalised trading schemes with their former colonies.¹² This cooperation was early put on a contractual basis with the first Yaoundé Agreement, entered into force in 1964.

Central to the development policy of the European Community (EC) of that time was the cooperation with a growing number of African, Caribbean and Pacific States (ACP).¹³ Due to this historical particularity and up to today, development cooperation towards these countries is financed through the European Development Fund (EDF) that is not filled up through the general EU budget, but through separate negotiations. The European enlargement process then gradually extended the group of partner countries: the first Lomé Convention, entered into

members’ former colonies, striving towards a more globally oriented development policy; then Chancellor Konrad Adenauer even offered France a financial compensation, cf. Illmer, Alexandra (2005), *Politische Konditionalität, Strukturanpassung, Armutsbekämpfung. Entwicklungspolitik à la française*, Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, pp. 200 f.

¹⁰ Treaty establishing the European Economic Community (1957), part IV, art. 182.

¹¹ Cf. Dialer, Doris (2007), *Die EU-Entwicklungspolitik im Brennpunkt. Eine Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens*, Frankfurt/Main: Brandes & Apsel, p. 46 f.

¹² Cf. Smith, Michael (2010), “European Union External Relations”, in: Cini, Michelle / Pérez-Solórzano Borragán Nieves (eds), *European Union Politics*, third edition, Oxford: Oxford University Press, p. 230. For more on the trade relations between the EU and the developing world, cf. Carbone, Maurizio (2011), “The EU and the Developing World: Partnership, Poverty, Politicization”, in: Hill, Christopher / Smith, Michael (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, p. 327.

¹³ This article cannot go into depth about EU-ACP relations. For a more detailed overview, see e.g. op. cit. Dialer, *Die EU-Entwicklungspolitik im Brennpunkt* (footnote 11), or Cosgrove Twitchett, Carol (1978), *Europe and Africa. From association to partnership*, Westmead: Saxon House.

force in 1975, also included twenty former British colonies.¹⁴ The accession of Spain and Portugal in 1986 brought another extension of the geographical scope.

Still, it was only in 1993 when the Treaty on European Union entered into force, that development policy was substantially revalued: a communitarian policy was introduced as complementary to the national ones. The treaty stipulates that the community and its member states shall coordinate and “consult each other on their aid programmes”¹⁵ and mentions the possibility of conducting joint actions. It furthermore introduces three central principles that henceforth were to guide European development policy, known as the ‘three Cs’: *complementarity* with the national policies, *coordination* among the European donors and *coherence* among and with other EU policies that might affect development issues.

b) Ambitious institutional reforms

Against the background of repeated criticism against its institutionally split-up competence for development policy,¹⁶ the European Commission initiated a debate on reforms scheduled for the year 2000 when the fourth (and last) Lomé Convention would end. In that same year, 79 ACP countries and 15 EU member states signed the Cotonou Partnership Agreement which judged price mechanisms and one-sided trade

¹⁴ Cf. Ferdowski, Mir A. (1999), “Die europäische Entwicklungspolitik: Eine retrospektive Betrachtung”, in: Ferdowski Mir A. (ed.), *Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union*, Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Forschungsstelle Dritte Welt am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilian-Universität München, p. 7.

¹⁵ Treaty on European Union (1993), title XVII, art. 130x.

¹⁶ Cf. Lightfoot, Simon (2010), “The Europeanisation of International Development Policies: The Case of Central and Eastern European States”, in: *Europe-Asia Studies*, 62 (2), p. 335 and Lingnau, Hildegard (1996), “Europäische Union: Vertraglich gesichert und dauerhaft – eine modellhafte Nord-Süd-Kooperation?”, in: Thiel, Reinold E. (ed.), *Entwicklungspolitiken. 33 Geberprofile*, Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, p. 86. For a more detailed description of the then existing structures and competences, cf. Brüne, Stefan (2005), *Europas Außenbeziehungen und die Zukunft der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden: Nomos, pp. 46 f.

preferences non-WTO conform and thus let them expire.¹⁷ Instead, the focus was put on competitiveness and the gradual introduction into the world market.

The ‘European Consensus on Development’ was then adopted in 2005, mainly due to activism by the Commission.¹⁸ It aimed to establish a shared vision and common principles and objectives for bilateral and community development policy. Although the Commission had initially called for a “new declaration on EU development policy designed to lay down a true European Development Strategy,”¹⁹ the fixation of common goals, principles and values was still considered a strategic success.²⁰

The announced reform of the community’s external assistance began with the establishment of the EuropeAid Office in 2001, responsible for the entire development project cycles with non-accession candidates.²¹ With the entering into force of the consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union in 2009, development policy was classified among the shared competences. Still, the treaty clearly states that “the Union shall have competence to carry out activities and conduct a common policy; however, the exercise of that competence shall not result in Member States being prevented from exercising theirs.”²²

¹⁷ Cf. Nuscheler, Franz (2006), *Entwicklungspolitik*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, pp. 529 f.

¹⁸ Cf. op. cit. Carbone, *The European Union and international development*, pp. 54 ff. (footnote 4).

¹⁹ Commission of the European Communities (2005), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Proposal for a Joint Declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy, “The European Consensus”*, Brussels, p. 14.

²⁰ Cf. op. cit. Molt, *Zur Afrikastrategie der Europäischen Union*, p. 34 (footnote 4).

²¹ Cf. op. cit. Dialer, *Die EU-Entwicklungspolitik im Brennpunkt*, p. 70 (footnote 11).

²² Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (2009), part one, title I, art. 4, par. 4.

In 2011, when the so-called Lisbon Treaty reforms had incorporated parts of DG Development into the newly created European External Action Service (EEAS), the EuropeAid Office was merged with the Directorate-General (DG) Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States to become the new DG Development and Cooperation – EuropeAid (DEVCO). This meant a strong administrative concentration of development policy. The newly created DG then resembled more the national development structures, being a policy and implementation unit at the same time.²³

In order to clarify the potentially overlapping competences between the two new organs (DEVCO and EEAS) in development policy matters, a Council decision vaguely set out the modes of cooperation in July 2010.²⁴ Henceforth, the EEAS is to draft the political guidelines for EU development policy in order to ensure coherent external action and play an important role in the programming of the major instruments, while DEVCO shall implement and monitor the concrete programmes. Though, formally, the EEAS has control over the relevant budget lines, the annual spending programmes under the Development Cooperation Instrument (DCI) and the EDF are largely the responsibility of DEVCO.²⁵ Thereby, the question of who speaks for the EU on development issues does not seem to be resolved yet.²⁶

In 2011, the European Commission again gave new impetus to the debate on future development policy orientations: the ‘Agenda for Change’ called for differentiated development partnerships, enhanced

²³ Cf. Holland, Martin / Doidge, Mathew (2012), *Development Policy of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 126.

²⁴ Cf. The Council of the European Union, *Council Decision of July 26 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Brussels, published in the Official Journal of the European Union on 3 August 2010, pp. 7 f., art. 9.

²⁵ Cf. Sattelberger, Julia (2010), “Der Europäische Auswärtige Dienst – Chance oder Risiko für die europäische Entwicklungszusammenarbeit?”, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 43 (3), p. 384; cf. op. cit. Holland / Doidge, *Development Policy of the European Union*, p. 126 (footnote 23).

²⁶ Cf. *ibid.*, p. 128.

coordination between the member states and the EU and an improved coherence among EU policies.²⁷

Does the slow but steady strengthening of the communitarian development policy hint at a (gradual) Europeanisation? And how do single Member States like France or Germany respond to this?

2. French development policy: the lion's share for francophone Africa

a) Centralised development policy as Presidential 'domaine réservé'

In general, French development policy shows a strong regional focus on the *Grande Nation's* former (francophone) colonies, taking account of the Hexagon's historical and cultural (most of all linguistic) ties.²⁸ About one third of the French funds are allocated through multilateral channels among which European development policy plays an important role.²⁹

In the 1960s, then French President General Charles de Gaulle upheld personal relations to African leaders and undertook frequent journeys to Africa. De Gaulle was willed to maintain and reinforce the French standing in the international community and to restrict other global players' access to Africa.³⁰ Development policy, and especially African policy, has remained a *domaine réservé* of the French President ever since, although there is a *ministre délégué* on the Foreign Ministry responsible for development cooperation. French rather friendly attitudes towards doubtful or even repressive regimes have at times generated

²⁷ Cf. European Commission (2011), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Increasing the Impact of EU Development Policy: An Agenda for Change*, Brussels, pp. 9-12.

²⁸ Other European donors with a strong regional focus are Belgium, Italy, Spain or Portugal, cf. op. cit. Carbone, *The EU and the Developing World*, p. 326 (footnote 12).

²⁹ Cf. OECD (2008), *DAC Peer Review of France*, Paris, p. 47.

³⁰ Cf. op. cit. Illmer, *Entwicklungspolitik à la française*, pp. 60 f. (footnote 9).

fierce criticism, the international discrediting of France for its entanglement in the Rwandan genocide being but one example.³¹

In the dissolution phase of its colonial empire, the French policy of decolonisation was directly transformed into a policy of development cooperation.³² Accordingly, for a long time, up to the encompassing reforms in 1998, recipient countries of French development aid were classified into three categories: the mainly sub-Saharan former French colonies, the ‘*champ*’, that had strong cultural and linguistic ties with the Hexagon; the *départements d’outre-mer – territoires d’outre-mer* (DOM-TOM); and the ‘rest of the world’.³³ In 1961, at a moment when the wave of independence reached its peak in former French colonies, France founded a Cooperation Ministry in order to coordinate the cooperation with the francophone countries of sub-Saharan Africa and Madagascar.³⁴ Nevertheless, several administrative organs continued to be responsible for development policy in the 1960s and the 1970s, each with a different geographical focus, lacking overall policy coordination.³⁵

b) Deadlocked development polity until 1998

Until the 1980s, the institutional setup of French development was relatively resistant against reforms. The strategic need to maintain French

³¹ Cf. op. cit. Brüne, *Europas Außenbeziehungen und die Zukunft der Entwicklungspolitik*, pp. 50 f. (footnote 16); op. cit. Illmer, *Entwicklungspolitik à la française*, p. 78 (footnote 9).

³² Cf. Claus, Burghard / Weidnitzer, Eva (1996), “Frankreich. Der Löwenanteil für die Länder der Frankophonie“, in: Thiel, Reinold E. (ed.), *Entwicklungspolitiken. 33 Geberprofile*, Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, p. 98.

³³ Cf. Claus, Burghard (1986), *Frankreichs Entwicklungspolitik*, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, p. I. In its national aid statistics, France did not differentiate between aid to the DOM-TOM and other countries until 1981. As a reaction to international criticism, the DAC no longer counted aid to the DOM-TOM as development assistance from that year on. In 1992, allocations to the TOM were reintegrated into the statistics, cf. op. cit. Illmer, *Entwicklungspolitik à la française*, p. 59 (footnote 9).

³⁴ Cf. op. cit. Claus, *Frankreichs Entwicklungspolitik*, p. 2 (footnote 33).

³⁵ Cf. *ibid.*, p. 3.

access to natural resources or personal friendships among statesmen repeatedly blocked the way for reforms.³⁶ In his presidential election campaign in 1981, François Mitterrand then announced to open up the French development policy to more actors and to break with long-standing policy traditions.³⁷ After the socialist victory, cooperation minister Jean-Pierre Cot planned to integrate the responsibility for development policy into the *Ministère des Affaires étrangères* (MAE) in order to establish a coherent concept. But in the run-up to the reform, several heads of state of ‘*champ*’ countries presented their protests to President Mitterrand, fearing a loss of importance and decreased funding. Finally, the latter gave in: A special administrative unit would remain responsible for the ‘*champ*’ countries and different entities would deal with the remaining partner regions. Cot resigned from office in 1982 and the reform was commonly judged as failed.³⁸

A second socialist attempt of institutional reform then succeeded in 1998. This reform proved necessary due to the ineffective institutional setup which had split up and disseminated political and implementation functions across the French development polity.³⁹ Main changes were the integration of the Cooperation Ministry into the MAE, later judged as a step towards the normalisation of the Franco-African relations, the enhancement of the *Agence Française de Développement* (AFD) to become the most important implementation agency and the introduction of a *zone de solidarité prioritaire* (ZSP) that replaced the former geographical division into *champ*, DOM-TOM and ‘rest of the world’.⁴⁰ The ZSP was defined along two criteria: a country’s development status measured in terms of income and its access to the capital market. Still, this new concept did not completely regroup French aid recipients: all of the former *champ* countries were included into the ZSP.⁴¹

In the aftermath of the reform, a functional division of ministry responsibilities finally superseded the frequently criticised division of labour

³⁶ Cf. op. cit. Illmer, *Entwicklungspolitik à la française*, pp. 69 f. (footnote 9).

³⁷ Cf. ibid., pp. 70 f.

³⁸ Cf. op. cit. Claus / Weidnitzer, *Frankreich. Der Löwenanteil für die Länder der Frankophonie*, pp. 100 f. (footnote 32).

³⁹ Cf. op. cit. Illmer, *Entwicklungspolitik à la française*, p. 66 (footnote 9).

⁴⁰ For a more detailed overview of the 1998 reform measures, cf. ibid., pp. 84 ff.

⁴¹ Cf. ibid., p. 105.

according to geographical lines.⁴² Nevertheless, this did not necessarily generate less fluctuation: in February 2011, the former *ministre délégué* Henri de Raincourt claimed to be the 28th politician holding responsibility for development cooperation.⁴³ Today, the *Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats* (DGM), that was established within the French Ministry of Foreign Affairs in 2009, is in charge of development policy.

3. German development policy: the myth of preponderant economic interests

a) Globalist design and ‘shotgun approach’

As a minor colonial power without strong post-colonial ties, Germany seems less geographically bound in its selection of partner countries than other European states and indeed tends to implement a more globalist approach. By contrast, critics have for a long time claimed that German development cooperation would primarily strive to enhance foreign trade through aid allocations and thus follow economic motives.⁴⁴ Throughout the 1960s and until the early 1970s, German development cooperation indeed predominantly served strategic and economic interests. This became palpable in the Hallstein Doctrine that

⁴² Cf. *ibid.*, p. 84.

⁴³ Cf. Assemblée nationale, Commission des affaires étrangères, *Mercredi 16 février 2011, séance de 16h15, compte rendu n° 38. Audition de M. Henri de Raincourt, ministre chargé de la coopération, sur la politique de son ministère (ouverte à la presse)*, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cafe/10-11/c1011038.asp> [last access 19/11/2013].

⁴⁴ Cf. Ashoff, Guido (2005), “Germany’s development co-operation policy since the early 1990s: Increased conceptual ambitions in times of severe financial constraint”, in: Hoebink, Paul / Stokke, Olav (eds.), *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*, London and New York: Routledge, pp. 269 f.; cf. *op. cit.* Nuscheler, *Entwicklungspolitik*, p. 432, (footnote 17); cf. Spanger, Hans-Joachim / Brock, Lothar (1987), *Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt. Die Entwicklungspolitik der DDR – eine Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland?*, Opladen: Westdeutscher Verlag, p. 333.

forbade cooperation with developing countries having diplomatically recognised the German Democratic Republic (GDR).⁴⁵

In the early 1970s, under then Development Minister Erhard Eppler, German development policy took a decisive step with the reorientation on humanitarian goals and a rather needs- and demand-based approach.⁴⁶ Still, in order to regain international recognition, the number of partner countries remained very high, which led Germany to be accused of a ‘shotgun approach’.⁴⁷ In 1992, there still was a lack of geographical and sectoral focus and specialisation: at that time, Germany provided technical assistance to around 130 partner countries.⁴⁸ Since then, the number of recipient countries has been reduced in several steps to today 50.

After the end of the Cold War and the collapse of the Soviet regime, German development funds strongly supported the transformation process in the Middle and East European Countries: between 1991 and 1994, 38% of German ODA went to former Eastern Bloc countries.⁴⁹ Still, Bonn was cautious not to reduce the share of funding attributed to other developing countries’ and thus financed Eastern aid through non-development ministry funds.⁵⁰

b) Diversity of (state) actors

A remarkable feature of the German aid architecture is that the Federal Republic of Germany founded a Ministry for Economic Cooperation (BMZ) in the early 1960s (although this decision might have been a

⁴⁵ Cf. op. cit. Ashoff, *Germany’s development co-operation policy*, p. 269 (footnote 44).

⁴⁶ Cf. Porsche-Ludwig, Markus (2011), “50 Jahre BMZ: Von Entwicklungshilfe über Entwicklungspolitik zur Entwicklungszusammenarbeit”, in: Gieler, Wolfgang (ed.), *50 Jahre deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Das BMZ von Walter Scheel bis Dirk Niebel*, p. 255.

⁴⁷ Cf. op. cit. Ashoff, *Germany’s development co-operation policy*, p. 269 (footnote 44).

⁴⁸ Cf. Ashoff, Guido (1996), “Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungspolitisch reformorientiert, politisch ein schwaches Ressort”, in: Thiel, Reinold E. (ed.), *Entwicklungspolitiken. 33 Geberprofile*, Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, pp. 67 f.

⁴⁹ Cf. *ibid.*, p. 69.

⁵⁰ Cf. *ibid.*

result of coalition negotiations) and that this ministry has been part of the ministerial setup since.⁵¹ In the beginning, though, the ministry had only coordinating competences: the Ministry of Economics, the Ministry for Agriculture and the Federal Foreign Office (AA) were mainly responsible for development. Until today, a number of other ministries still decide upon and implement cooperation projects and deal with global issues related to their respective responsibilities.⁵²

German development policy is to a large degree shaped by the respective cabinet-rang development minister in coordination with different other ministries, in contrast to the French policy being a Presidential domain. Still, the Chancellor's commitment to development policy is a factor that determines the power of ministry.⁵³

What is more, Germany disposes of a diversified implementation structure. For a long time, several (partly) state-run implementation agencies such as the *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), the *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) or the *Deutscher Entwicklungsdienst* (DED) granted Germany a high visibility abroad. But the complexity of the administrative structure often confused external partners, unsure which institution to address. So in 2011, the GTZ, the DED and InWEnt were merged to become the *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ). Another particularity within the German development polity are the political foundations, each associated to a German political party, that are committed to the

⁵¹ With the establishment of another ministry, the CDU was able to satisfy the FDP's call for heading a further department, cf. Gieler, Wolfgang (2011), "Einleitung", in: Gieler, Wolfgang (ed.) *50 Jahre deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Das BMZ von Walter Scheel bis Dirk Niebel*, Bonn: Scientia Bonnensis, p. 12. The appendix "Ministry of Economic Cooperation and Development" has only been added in 1993.

⁵² Cf. op. cit. Nuscheler, *Entwicklungspolitik*, pp. 454 ff. (footnote 17). Still, the ministerial setup is not uncontested: in October 2012, the German Development Institute demanded the upcoming German government to establish a Ministry for Global Development in order to better address the development-linked but -transcending issues of global reach, cf. Messner, Dirk / Faust, Jörg (2013), "Schluss mit Arroganz und Almosen!", in: *DIE ZEIT*, published on 10 October 2013.

⁵³ Cf. op. cit. Nuscheler, *Entwicklungspolitik*, p. 454 (footnote 17).

promotion of democratic development and the respect for human rights.⁵⁴

III. The prospering field of Europeanisation research

1. Facing definitional variety: a classification

In the theoretical and empirical landscape, there is a vivid and animated discussion about the relatively young but prospering field of Europeanisation. Research has started in the mid-1990s and has seen a boom since 1999.⁵⁵ Evolving around a contested term⁵⁶ that lacks definitional consensus, the Europeanisation debate has produced manifold defini-

⁵⁴ Cf. op. cit. Ashoff, *Germany's development co-operation policy*, p. 294 (footnote 44).

⁵⁵ Ladrech's seminal paper on institutional changes in France as induced by the Treaty of Maastricht is mostly agreed to mark the starting point of Europeanisation research, cf. Ladrech, Robert (1994), "Europeanisation of domestic politics and institutions: The case of France", in: *Journal of Common Market Studies*, 32 (1). Since 1999, there has been a steep increase of references to 'Europeanisation' in academic articles, cf. Featherstone, Kevin (2003), "Introduction: In the Name of 'Europe'", in: Featherstone, Kevin / Radaelli, Claudio M. (eds), *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press, p. 5.

⁵⁶ As most Europeanisation studies focus on the European Union, Kohler-Koch proposes to use the term 'Unionisation' instead, cf. Kohler-Koch, Beate (2000), "Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung", in: Knodt, Michèle / Kohler-Koch, Beate (eds), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt: Campus Verlag, p. 12. Radaelli and Horký recommend the term 'EU-isation/-ization', cf. Radaelli, Claudio M. (2003), "The Europeanisation of Public Policy", in: Featherstone, Kevin / Radaelli, Claudio M. (eds), *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press, p. 27 and Horký, Ondřej (2010), *The Europeanisation of Development Policy. Acceptance, Accommodation and Resistance of the Czech Republic*, German Development Institute Discussion Paper 17/2010, p. 3. Other scholars use the term 'Europeanisation' quite consciously in order to underline that the discovered effects concern a broader range of countries than only the EU member states, cf. Vink, Maarten P. / Graziano, Paolo (2007), "Challenges of a New Research Agenda", in: Graziano, Paolo / Vink, Maarten P. (eds), *Europeanisation. New Research Agendas*, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, p. 8.

tions and approaches. With a view to bring some order into this multitude, different classifications have been established. In this study, the emphasis is on those approaches that investigate changes occurring either within the member states or in the European Union as an institution.⁵⁷ These are classified along two lines: the chosen focus and its breadth (bottom-up, top-down, integrated perspective) and the explanatory approach (actor-based such as rational-choice institutionalism or institution-based such as historical or sociological institutionalism).⁵⁸ Bottom-up actor-based approaches, for instance, focus on the development of the EU at the intergovernmental level and the uploading of national policy preferences.⁵⁹ Other researchers investigate the national level as the predominant sphere of change and thus strive to show (and explain) the effects of ‘top-down’ Europeanisation. Rational-choice institutionalists assume that, following a ‘misfit’ between the EU and the domestic levels, domestic actors consider Europeanisation as an “emerging political opportunity structure”⁶⁰ based on cost-benefit calculations. Sociological institutionalists, by contrast, assume a ‘logic of appropriateness’ to be at work and argue that actors seek to meet social expectations in certain situations, as norms, rules, and practices are decisive in decision-making.⁶¹ They contend that state preferences are not fully fixed and can be influenced within the institutional context that

⁵⁷ Other classifications, for instance, also take into account the effects that Europe might have on external entities, cf. Olsen, Johann P. (2002), “The Many Faces of Europeanisation”, in: *Journal for Common Market Studies*, 40 (5), pp. 923 ff.

⁵⁸ The classification presented here roughly follows Héritier, Adrienne (2001), “Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking”, in: Héritier, Adrienne / Kerwer, Dieter / Knill, Christoph / Lehmkuhl, Dirk / Teutsch, Michael / Douillet, Anne-Cécile, *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 3f. and Börzel, Tanja A. / Panke, Diana (2010), “Europeanisation”, in: Cini, Michelle / Pérez-Solórzano Borragán, Nieves (eds), *European Union Politics*, third edition, Oxford: Oxford University Press, pp. 406 f. The classification can only be presented here very briefly; for more details, cf. op. cit. Jaspers 2012, *Speaking with one voice?*, pp. 49 ff. (footnote 1).

⁵⁹ Cf. e.g. Moravcsik, Andrew (1998), *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca, New York: Cornell University Press.

⁶⁰ Op. cit. Börzel / Panke, *Europeanisation*, p. 409 (footnote 58).

⁶¹ Cf. op. cit. Héritier, *Differential Europe*, p. 5 (footnote 58).

provides “cognitive scripts, categories and models that are indispensable for action.”⁶² Yet other scholars use an integrated perspective and include both ‘top-down’ and ‘bottom-up’ dimensions into their definition of Europeanisation, then described as a “process of ‘construction’ and ‘diffusion’ of European institutions and policies in European countries.”⁶³

The following study is based on Ladrech’s definition of Europeanisation as a “change within a member state whose motivating logic is tied to an EU policy or decision-making process”⁶⁴ and applies a sociological institutionalist perspective. This broad, ‘top-down’ understanding leaves open by which event and/or mechanism(s) change is actually triggered. EU-induced change can indeed be manifold and should not be limited to the transposition of EU legislation. Under Ladrech’s definition, by contrast, both ‘hard’ and ‘soft law’ can be included as ‘motivating logics.’

2. Operationalisation: levels of implementation and intensity of change

Although there are many different approaches applicable to the investigation of different policies, institutions and topics, Europeanisation cannot easily be assessed. What does it look like and how can we recognise it when we see it? Do all states adapt to Europe in the same way and intensity? Or can the outcome be differential over time and across cases?

With a view to the first challenge of making Europeanisation palpable, this article presents the results of two mainly qualitative, small-n ‘top-down’ Europeanisation case studies on development policy based on

⁶² Cf. Hall, Peter A. / Taylor, Rosemary C.R. (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, MPIFG Discussion Paper 96/6, p. 15. For an overview of sociological institutionalism, cf. *ibid.*, pp. 13 ff.

⁶³ Graziano, Paolo (2003), “Europeanisation or Globalization? A Framework for Empirical Research (with some Evidence from the Italian Case)”, in: *Global Social Policy*, 3 (2), p. 177.

⁶⁴ *Op. cit.* Ladrech, *Europeanisation and National Politics*, p. 2 (footnote 7).

‘structured, focused comparison’.⁶⁵ In order to detect possible differences between what politicians might say, what is adopted in government strategies and institutional papers and the way in which policies are implemented more concretely, the analysis draws the three levels of implementation introduced by Horký in his study on Czech development policy: On the discursive level, the content of speeches and newspaper articles by government representatives are analysed while the institutional level deals with strategy papers and other government publications. On the behavioural level, the concrete policy implementation is examined in form of a quantitative data analysis (see figure 1).⁶⁶ As Horký rightly states,

It matters indeed if a country only pledges to follow EU norms in its outward-oriented discourse, if it takes over the rules and integrates them in the domestic norms, or if it implements them in practice.⁶⁷

Taking various data and levels into account in the analysis therefore allows for generating a more encompassing picture of the depth or shallowness of Europeanisation.

⁶⁵ The case studies are *structured* because they ask a set of general questions that “reflect the research objective” in order to “standardize data collection” and they are *focused* insofar as they only deal with a limited number of aspects of a given case (i.e. four objectives mentioned in the European Consensus) and investigate those under an adequate theoretical focus (i.e. Europeanisation theory and counterfactual reasoning), cf. op. cit. George / Bennett, *Case Studies and Theory Development*, p. 67 (footnote 6). The questions underlying the two case studies concentrate on references to the EU, the European Consensus and its goals as well as on the transformation of the national policy with a view to make it fit the agreed goals. For the third, behavioural implementation level, quantitative data analysis is included.

⁶⁶ Cf. op. cit. Horký, *The Europeanisation of Development Policy*, p. 9 (footnote 56). The author’s conception of the different levels slightly differs from the original design: While Horký investigates the discourse in strategy and government papers as well as statements by national policy-makers on the discursive level and focuses on the content of national strategies and policy documents on the institutional level, the author exclusively focuses on direct speech and newspaper articles on the discursive level.

⁶⁷ Ibid.

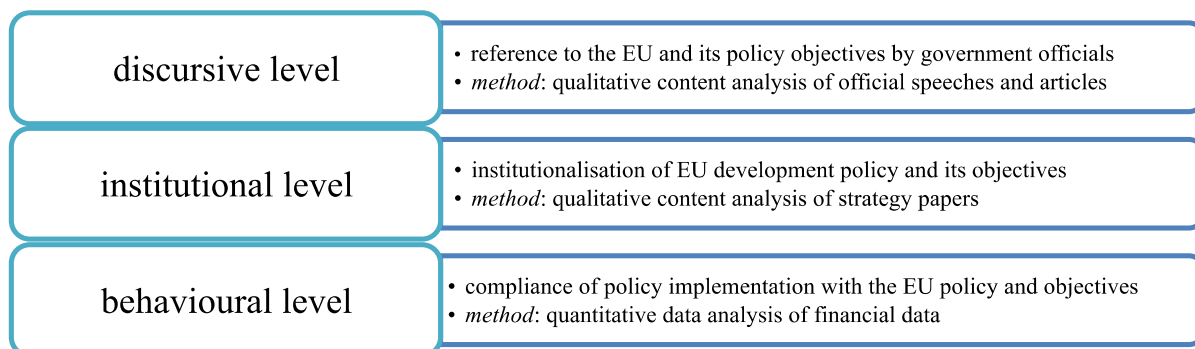


Figure 1: The three levels of implementation (*draws on op. cit. Horký, The Europeanisation of Development Policy, p. 9*).

In order to grasp whether a tendency of Europeanisation follows the adoption of the European Consensus, four of its objectives are singled out and examined separately: the aim of reaching a 0.7% ODA/GNI ratio by 2015, the allocation of at least half of the resulting increase to Africa (both art. 23 of the European Consensus), a high proportion of aid for Least developed Countries (LDCs)⁶⁸ and other Low Income Countries (LICs)⁶⁹ (art. 24) and the increase in the use of general and sectoral budget support (art. 26).

The second methodological challenge of how to measure the intensity of change (or non-change) can be met with the help of the five degrees of outcome developed by Börzel (see figure 2).⁷⁰

⁶⁸ Established on demand by the first and second United Nations Conferences on Trade and Development (UNCTAD) in the 1960s, a first list of LDCs was endorsed by the UN General Assembly in 1971. Today, the UN defines LDCs along various indicators grouped around three main criteria, GNI per capita, the Human Assets Index, and the Economic Vulnerability Index. There are currently 49 countries in the UN list of LDCs, cf. UN Development Policy and Analysis Division, *LDC Information*, http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc_info.shtml [last access 6/12/2013].

⁶⁹ The category of the LICs is commonly accepted in development statistics and defined by the World Bank according to the level of GNI per capita, currently ranging at USD 1,035 or less, cf. The World Bank, *Country and Lending Groups*, http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups#Low_income [last access 11/12/2013].

⁷⁰ Cf. Börzel, Tanja A. (2005), “Europeanisation: How the European Union Interacts with its Member States”, in: Bulmer, Simon / Lequesne, Christian (eds), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, p. 58 f.

inertia	retrenchment	absorption	accommodation	transformation
<i>no change</i>	<i>low/negative change</i>	<i>medium change</i>	<i>encompassing change</i>	

Figure 2: Five possible Europeanisation outcomes and their intensity of change (*draws on op. cit. Börzel, Europeanisation: How the European Union Interacts with its Member States, p. 59*).

In addition, scholars mostly agree that Europeanisation patterns are not necessarily homogenous across cases, which leads to what Héritier calls a ‘differentiated outcome,’ as

[...] the political reality of European policymaking is ‘messy’ insofar as it is uneven across policy areas and member states, institutionally cumbersome, and subject to the dynamics of domestic politics, each with its own particular logic.⁷¹

With a view to compensate the possible ‘no-variance problem,’ two non-EU advanced democracies, Australia and Canada, serve as a control group on the behavioural level in order to put the results into context.⁷² The chosen control countries should be as independent as possible from EU politics and policy but still comparable on overall parameters.⁷³ That is why Australia and Canada have been chosen as ‘moderately similar cases’: they represent the two non-EU OECD states that best approximate the German and French ODA/GNI rate and their geographic distance and the different historical backgrounds should reduce the EU effect to a minimum.⁷⁴

⁷¹ Op. cit. Héritier, *Differential Europe*, p. 2 (footnote 58).

⁷² Anderson claims that taking this kind of countries as a control group can help “limit the risk of analytical oversight”, Anderson, Jeffrey J. (2003), “Europeanisation in Context: Concept and Theory”, in: Dyson, Kenneth / Goetz, Klaus H. (eds), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford/New York: Oxford University Press, p. 51. Haverland also recommends including non-EU members as a ‘control group,’ cf. Haverland, Markus (2007), “Methodology”, in: Graziano, Paolo / Vink, Maarten P. (eds), *Europeanisation. New Research Agendas*, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, p. 63.

⁷³ Cf. Haverland, Markus (2006), “Does the EU Cause Domestic Developments? Improving Case Selection in Europeanisation Research”, in: *West European Politics*, 29 (1), p. 139.

⁷⁴ For 2013, the ODA/GNI rates were as follows: Australia 0.3%, Canada 0.27%, France 0.41% and Germany 0.38%.

Furthermore, with a view to avoiding an over-estimation of the EU effect, the study also includes ‘counterfactual reasoning’⁷⁵ by taking account of another possible non-Europeanisation explanation for policy change (multilateralisation tendencies).⁷⁶

3. State of the art in Europeanisation research on foreign and development policy

A multitude of Europeanisation studies have been conducted since the mid-1990s. Up to 2005, among the articles published in relevant journals, environmental policy, the European Monetary Union, as well as social, trade and regional policies were among the most researched, while foreign policy was only “moderately researched.”⁷⁷ Nevertheless, research has intensified over the last decade; many Europeanisation studies concentrate on either the one-way influence of European foreign policy on national foreign policies or the interaction and mutual impact between the two levels.⁷⁸

⁷⁵ Cf. Eising, Rainer (2003), “Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung”, in: Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (eds), *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, p. 410.

⁷⁶ For more on the counterfactual reasoning approach, cf. op. cit. Ladrech, *Europeanisation and National Politics*, pp. 40f. (footnote 7). For Recent work that confronts Europeanisation with globalisation, cf. op. cit. Graziano, *Europeanisation or Globalization?* (footnote 63), and Wallace, Helen (2000), “Europeanisation and globalisation: Complementary or contradictory trends?”, in: *New Political Economy*, 5 (3), pp. 369-82. Due to space restrictions, the counterfactual reasoning approach can only be presented non-systematically in this article and is developed more in detail in op. cit. Jaspers 2012, *Speaking with one voice?*, pp. 59-61 (footnote 1).

⁷⁷ Cf. Franchino, Fabio (2005), “The Study of EU Public Policy. Results of a Survey”, in: *European Union Politics*, 6 (2), p. 246; also op. cit. Ladrech, *Europeanisation and National Politics*, p. 191 (footnote 7). The following overview of Europeanisation research on foreign policy can only be exemplary.

⁷⁸ Cf. among others: Wong, Reuben / Hill, Christopher (2011), *National and European Foreign Policies. Towards Europeanisation*, London: Routledge; Wong, Reuben Y. (2006), *The Europeanisation of French Foreign Policy. France and the EU in East Asia*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; Escribano, Gonzalo / Lorca, Alejandro (2004), “The Ups and Downs of Europeanisation in External Relations: Insights from the Spanish Experience”, in: *Perceptions*, 9 (4), pp. 131-59; Torreblanca, José I. (2001), *Ideas, preferences and institutions: Explaining the Europeanisation of Spanish Foreign Policy*, ARENA

In development policy, there are even less Europeanisation case studies, generally constituting an “understudied area of European politics.”⁷⁹ This is not very astonishing against the background that EU ‘legislation’ in the field of development policy largely consists of ‘soft law’ and Europeanisation is thus difficult to grasp and measure. What is more, development policy constitutes “a field of politics that is considered to be of low priority and little significance to the process of European integration.”⁸⁰ To the author’s knowledge, apart from two case studies on the Europeanisation of Spanish external relations that each include a short paragraph on development policy,⁸¹ no Europeanisation studies, let alone comparative case studies, have been published on EU founding members and their internalisation and implementation of EU ‘soft law’ in the field of development policy yet.

One topic that has gained some scholarly attention, however, is Europeanisation linked to EU accession and ensuing adaptations, with a focus on Central and Eastern European (CEE) countries. With his investigation on Czech development policy, Horký provides the theoretically and conceptually most advanced study. He not only deduces and evaluates six different models of Europeanisation processes for this specific policy field, of which social learning and the global incentives model are found to be the most relevant, but also empirically examines different obstacles to and reasons for a lacking implementation or even domestic resistance to EU norms. Horký concludes from the analysis of strategy papers, figures and interviews that Czech development policy

Working Papers, n° 26; Tonra, Ben (2001), *The Europeanisation of National Foreign Policy. Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot: Ashgate; Manners, Ian / Whitman, Richard G. (2000), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester: Manchester University Press; Smith, Michael E. (2000), “Conforming to Europe: the Domestic Impact of EU Foreign Policy Co-operation”, in: *Journal of European Public Policy*, 7 (4), pp. 613-31.

⁷⁹ Lightfoot, *The Europeanisation of International Development Policies*, p. 330 (footnote 16).

⁸⁰ Loquai, Christiane (1996), *The Europeanisation of Development Cooperation: Coordination, Complementarity, Coherence*, ECDPM Working Paper, N°13, p. 1.

⁸¹ See op. cit. Escribano / Lorca, *The Ups and Downs of Europeanisation in External Relations*, pp. 152 f. (footnote 78) and op. cit. Torreblanca, *Explaining the Europeanisation of Spanish Foreign Policy*, p. 13 (footnote 78).

has only superficially Europeanised. In contrast, the Czech Republic has actively resisted EU ‘soft law’. As one possible reason, Horký mentions the subordination of development interests to foreign policy interests.⁸²

In their study on Slovak development cooperation, Vittek and Lightfoot assess its conformity with the *acquis* and the European objectives and principles. Their study reflects on the quantity of aid, the territorial focus and the institutional capacity to deliver and monitor aid. By and large, the authors acknowledge the conditionality of EU membership to have had a rather strong impact on the re-emergence of Slovakia as a donor of development aid.⁸³ But although the results may be more intense than in the Czech case, EU development policy guidelines, and especially the regional orientation towards LDCs and towards Africa, meet the same obstacles in the Slovak Republic: Foreign policy and security interests exert a strong intervening influence. Nevertheless, both Czechs and Slovaks engage in attempts of uploading central policy preferences (as, for instance, linking development policy stronger to foreign and security policy, or the reinforcement of the Eastern dimension) to the EU level.⁸⁴

These policy-uploading efforts are confirmed by Lightfoot for ten CEE countries acceded either in 2004 or 2007.⁸⁵ After an encompassing account of how the topic of development policy was dealt with during (pre-)accession, Lightfoot examines the same three aspects of the *acquis* as the former study for which he observes an overall shallow Europeanisation. Yet, the author reminds that Europeanisation is a long-term process and that the ten countries under examination only recently obtained EU membership.⁸⁶

⁸² Cf. op. cit. Horký, *The Europeanisation of Development Policy*, pp. 17-24 (footnote 56).

⁸³ Cf. Vittek, Martin / Lightfoot, Simon (2009), “The Europeanisation of Slovak Development Cooperation?”, in: *Contemporary European Studies*, 4 (1), p. 32.

⁸⁴ Cf. op. cit. Horký, *The Europeanisation of Development Policy*, p. 25 (footnote 56); op. cit. Vittek / Lightfoot, *The Europeanisation of Slovak Development Cooperation?*, p. 31 (footnote 83).

⁸⁵ Cf. op. cit. Lightfoot, *The Europeanisation of International Development Policies*, pp. 341 f. (footnote 16).

⁸⁶ Cf. *ibid.*, p. 345.

IV. French and German policy performance *before 2005: mixed results*

In order to be able to evaluate whether French and German policy discourse and performance has been influenced by the European Consensus, a look at previous times, and especially the period from 2000 to 2005, provides an adequate basis. The following will look in more detail at the four indicators chosen for the analysis: the ODA/GNI rate, aid to Africa, aid to LDCs and other LICs and the use of budget support.

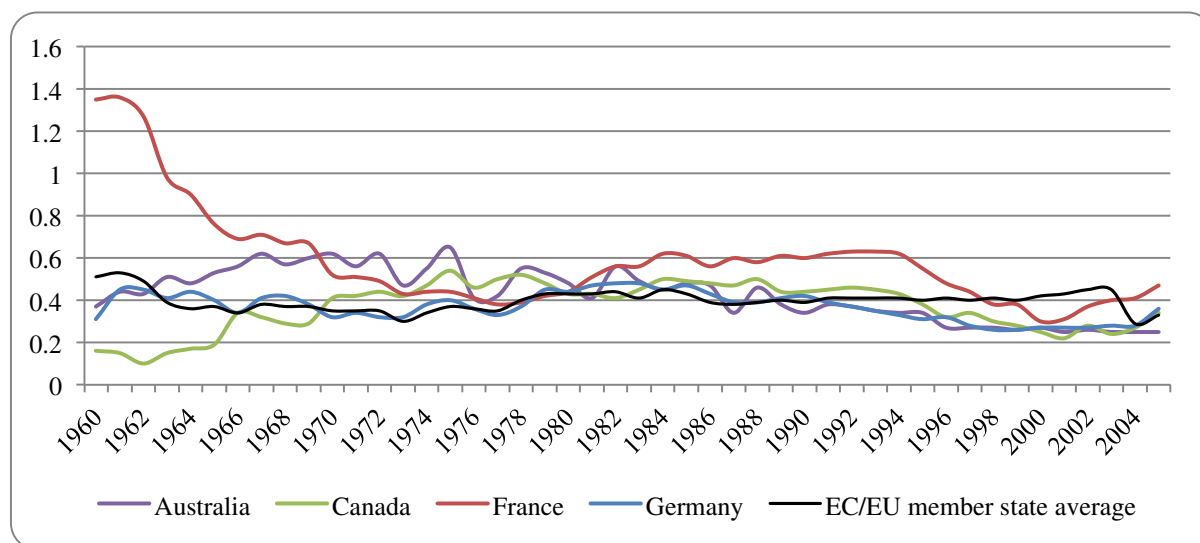


Figure 3: Yearly ODA/GNI ratio, in per cent. The graphs begin with the earliest available OECD data in 1960 (*source: own compilation based on data from OECD.StatExtracts, Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1], stats.oecd.org/# [last access 20/11/2013]*).

As for the first indicator, the French ODA/GNI ratio shows considerable fluctuations in the long-term (see figure 3). Before 1981, though, it is difficult to directly compare the French performance to that of other donors due to the inclusion of the DOM-TOM into regular ODA allocations. From the mid-1980s until the mid-1990s, the French allocation rate is relatively high and ranges around 0.6%, before it falls constantly to about 0.3% in 2000. Since then, it has been growing again. On the whole, the German ODA/GNI ratio shows a steadier long-term evolution than the French, but lies below the latter. It reaches its maximum

in 1982/83 (0.48%) and then experiences a decrease until the late 1990s, leaping up again in 2005.

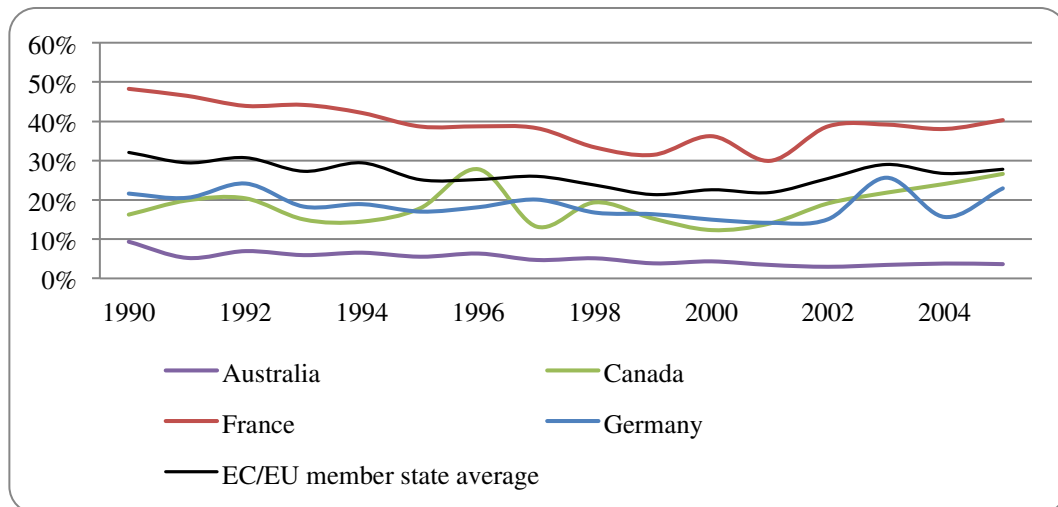


Figure 4: Proportion of total national ODA (gross disbursements, total net) allocated to Africa. The calculations are based on constant prices (2011) and USD million (*source: own compilation based on data from OECD.StatExtracts, Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a], stats.oecd.org/# [last access 13/12/2013]*).

Regarding aid towards the African continent, France has always been an important donor with a special focus on sub-Saharan Africa. Out of the currently 55 ZSP countries, 43 are African states and France has repeatedly stressed its intention to allocate two thirds of its bilateral aid to Africa.⁸⁷ In a cross-country comparison, France indeed shows a high and well above-EU level of funding to Africa, but the proportion of funds to this region are fluctuating (see figure 4). As Germany opts for a more globalist approach in aid distribution, the proportion of funds allocated to Africa lie substantively lower than the French and below the EC/EU average, representing on average about one fifth of total German ODA between 1990 and 2005. The sudden leap in 2003, as well as the French one in 2002/2003, can probably be attributed to a major debt relief to the benefit of sub-Saharan states.⁸⁸ Thereby, France and Germany act within the international initiative in favour of Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs) that had been launched in the 1990s

⁸⁷ Cf. OECD (2008), *DAC Peer Review of France*, Paris, p. 44.

⁸⁸ Cf. OECD (2005), *DAC Peer Review of Germany*, Paris, p. 32; OECD (2010), *DAC Peer Review of Germany*, Paris, p. 17.

and then reaffirmed internationally under the aegis of Germany in 1999.⁸⁹

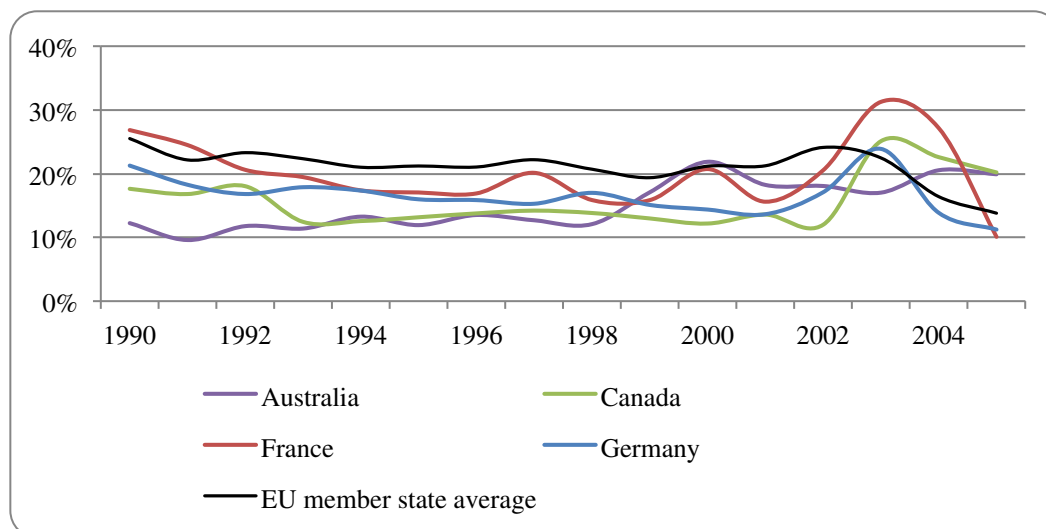


Figure 5: Yearly proportion of total ODA allocated to LDCs and other LICs. The calculations are based on net disbursements in constant prices (2011) and USD million (*source: own compilation based on data from OECD.StatExtracts, Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a] and Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1], stats.oecd.org/# [last access 7/3/2014]*).

This ‘debt relief effect’ is even more visible in the funding levels to LDCs and other LICs. France, Germany, and also Canada, all show a clear maximum in 2003 (see figure 5). This can be explained by the fact that Germany and France are both firmly committed to the international debt relief campaign.⁹⁰ In addition, the French geographical focus is predominantly on Africa anyway and that is where many of the LDCs and LICs are located. Nevertheless, until 2003, both French and German allocations to LDCs and LICs lie below the EC/EU average.

⁸⁹ Cf. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *HIPC Initiative*, http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/developmentfinancing/DebtRelief/instrumente/hipc_initiative/index.html [last access 21/11/2013].

⁹⁰ Cf. OECD (2004), *DAC Peer Review of France*, Paris, p. 12.

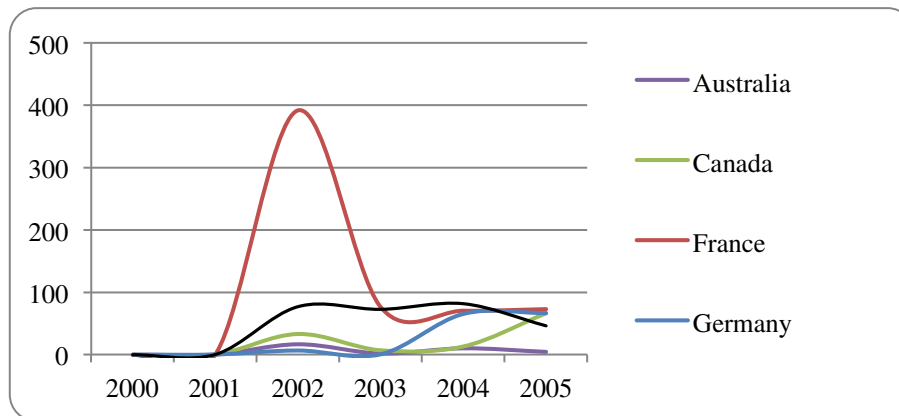


Figure 6: Funds channelled through general or sectoral budget support, in USD million. For budget support, there are no earlier OECD statistics available. The calculations are based on gross disbursements in constant prices (2011) (*source: own compilation based on data from OECD.StatExtracts, Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1], stats.oecd.org/# [last access 12/12/2013]*).

General and sectoral budget support was debated and introduced as a new development policy instrument in the 1990s. Nevertheless, at least until 2005, Germany still seems rather hesitant in using this tool (see figure 6). Correspondingly, Andersen concludes in 2005 that German budget support is still in an experimental phase.⁹¹ After a very strong peak in 2002, France channels roughly the same amount of funds through this instrument as Germany. The general European performance is not very pronounced either and lies at the same level. This is partly justified by the claim that so far, only few African governments are considered apt and willing to accept budget support, so this policy tool is difficult to deploy.⁹²

⁹¹ Cf. Andersen, Uwe (2005), “Deutschlands Entwicklungspolitik im internationalen Vergleich”, in: *Informationen zur politischen Bildung. Entwicklung und Entwicklungspolitik*, Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung, 59 (286), p. 63.

⁹² Cf. op. cit. Molt, *Zur Afrikastrategie der Europäischen Union*, p. 37 (footnote 4).

V. The European Consensus: praised in strategy papers, but lacking long-term implementation

What changes have these four indicators undergone since 2005? Can Europeanisation tendencies be detected for development policy? In the following, the case study results are briefly summarised and then compared, drawing on Radaelli's taxonomy that lists each domain of Europeanisation (or, as in the present case, each level) with the respective extent and direction of change (see figure 12).⁹³

1. Rare sight of the EU in the national government rhetoric

On the discursive level, there are many similarities between France and Germany.⁹⁴ In their speeches and articles, the politicians' focus is mainly on the national or international, non-European level and the EU is scarcely referred to as an important actor, let alone policy shaper, in development issues. When speaking in international contexts, neither countries' representatives tend to refer to the EU as a major actor in development policy, they rather either stress the national or the international level; in national contexts, the focus is mainly on the national level. This overall picture has not changed over the years that have been investigated.

On the whole, the two neighbours seem rather self-centred and interested in national priorities: the French discourse predominantly focuses on Africa and the German one more on economic interests. In general, the international level of development policy (through the mentioning of international organisations or multilateral declarations) is more present than the EU level, though the latter might be assumed to be closer to the respective publics. The need to make the EU more visible is frequently mentioned, but in this context, however, the EU is seen rather as a useful forum for uploading national policy preferences than as a policy shaper of its own. German representatives frequently refer to the

⁹³ For a more detailed description of the analysis and its outcome, cf. op. cit. Jaspers 2012, *Speaking with one voice?*, pp. 33-49 (footnote 1).

⁹⁴ For the discursive level, a total of 32 speeches and articles were analysed, 16 for each country. Due to access restrictions, they date from October 2009 to March 2012. For both the discursive and institutional levels, all documents have been analysed in the original language version. All documents and analysis data are on file with the author.

Millennium Development Goals (MDGs) and the German commitment to achieving those, while France repeatedly emphasizes its special relations to Africa. Remarkably, the EU is almost absent in French texts and speeches about this privileged relationship, apparently regarded as an (exclusively) national affair.

2. A more ambitious level of institutionalisation

On the institutional level, by contrast, EU development policy in general, and the European Consensus in particular, appear in more prominent form.⁹⁵ Both countries underline their contribution to shaping EU development policy and the influence they successfully exerted during past years. Both often refer to the ‘comparative advantages’ of national and EU policies that should be respected and better combined, showing their intergovernmental conception of EU development policy. The institutional and the discursive levels converge on the point that economic interests frequently appear throughout German strategy papers and that France repeatedly underlines the necessity of close cooperation with Africa, with whom Europe shares a “*communauté de destin.*”⁹⁶ But the two countries still locate their national policies within the framework of the EU policy and discuss its objectives in more details. France openly demands a reinforced visibility of the EU as an international actor because of “*la vocation globale de l’Europe sur la scène internationale*”⁹⁷ and even repeatedly calls for a renewed European Consensus.⁹⁸ This

⁹⁵ For the institutional level, ten strategy papers, coalition agreements and other government publications issued between 2006 and 2011 were analysed, five for each country. All documents and analysis data are on file with the author.

⁹⁶ Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (2011), *Stratégie 2011. Coopération au développement : une vision française. Document cadre*, Paris, p. 12.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 31.

⁹⁸ Cf. Ministère des Affaires étrangères et européennes (2010), *Stratégie 2010. Quelle politique européenne pour le développement ? Propositions françaises*, Paris, p. 12 and *op. cit.* Ministère des Affaires étrangères, *Stratégie 2011*, p. 31 (footnote 96).

does not fit, however, neither the rather scarce references to the EU on the discursive level nor the lacking behavioural performance.⁹⁹

As for the four indicators, Germany frequently states its commitment to meet the 0.7% target by 2015. Remarkably, in 2011, Germany declared that EU member states had committed to this goal while it was still labelled as a UN goal in 2005.¹⁰⁰ European development policy has thus at least gained presence and visibility on the German institutional level. France, by contrast, seems to step back from this target, proposing the establishment of a new indicator comprising all funds and efforts provided by a donor.¹⁰¹ In return, Germany seems more reluctant than France to institutionalise its commitment to budget support, a finding that is underpinned by the behavioural analysis (see below).

As a particularity, an encompassing German strategy paper on EU development policy published in 2006 not only explicitly stresses the government's commitment to the European Consensus but also goes into details about its goals and how the German government aims to work on their implementation.¹⁰² Generally, as the two countries both strongly emphasize their will to shape EU development policy in the present and future, both are located on the level of absorption on Börzel's scale, with a slightly more intense level for Germany.

⁹⁹ This fits, however, with the finding of France's generally low degree of transposition of EU output, paradoxically combined with the strong willingness to lance new policy options, cf. Stahl, Bernhard (2006), *Frankreichs Identität und außenpolitische Krisen. Verhalten und Diskurse im Kosovo-Krieg und der Uruguay-Runde des GATT*, Baden-Baden: Nomos, p. 100.

¹⁰⁰ Cf. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011), *Deutsche Entwicklungspolitik auf einen Blick*, Bonn/Berlin, p. 14 and Die Bundesregierung (2005), *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit*, p. 141.

¹⁰¹ Cf. op. cit. Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Stratégie 2011*, p. 55 (footnote 96).

¹⁰² Cf. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2006), *BMZ Konzepte 144. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union (EU). Strategiepapier des BMZ*, Bonn/Berlin, especially pp. 15-25.

3. No clear pattern on the implementation level

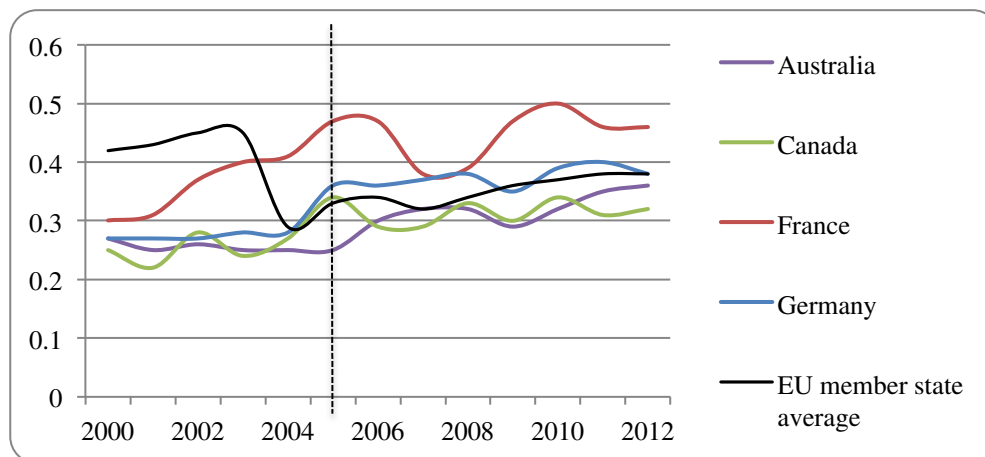


Figure 7: Yearly ODA/GNI ratio, in per cent. The vertical line marks the adoption of the European Consensus (*source: own compilation based on data from OECD.StatExtracts, Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1], stats.oecd.org/# [last access 20/11/2013]*).

Neither the French nor the German ODA/GNI ratio show a stable development, but instead both sway between inertia, shallow absorption and retrenchment between 2006 and 2012 (see figure 12). The proportion of French GNI spent on ODA shows strong fluctuations, but generally lies above EC/EU-average (see figure 7). The German level of spending seems more constant, but less ambitious and rather approximates the European level and that of the control countries. Remarkably, Australia, Canada and Germany all show a visible decrease in 2009, at high tide of the financial crisis, while France even substantially increases its ODA/GNI rate in that year.

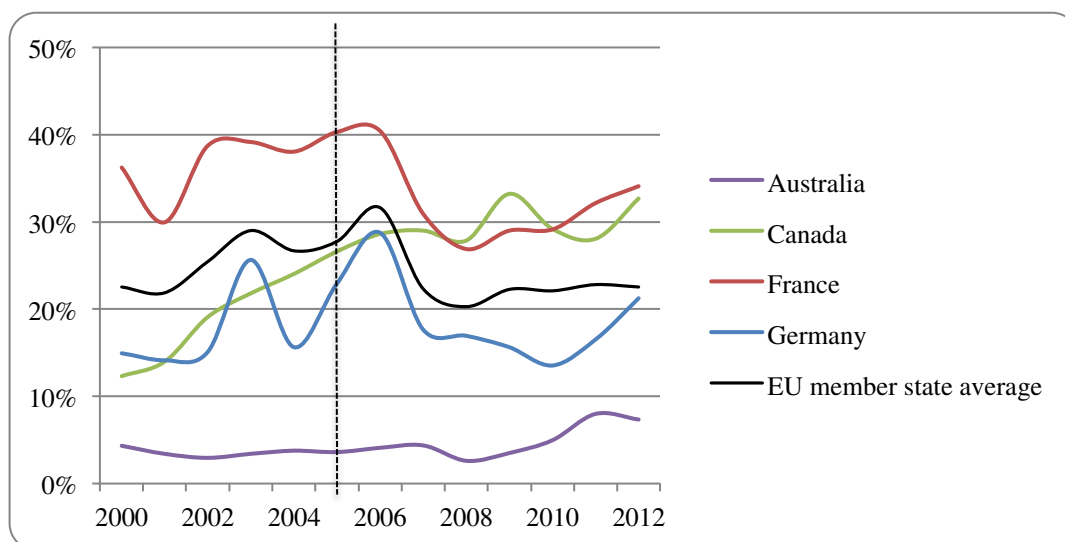


Figure 8: Proportion of total national ODA (gross disbursements, total net) allocated to Africa. The vertical line marks the adoption of the European Consensus. The calculations are based constant prices (2011) and USD million (source: own compilation based on data from *OECD.StatExtracts*, Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a], stats.oecd.org/# [last access 6/3/2014]).

As for the allocations to Africa, Germany, and to a lesser degree also France, show a peak in their proportion of total spending attributable to Africa in 2006 (see figure 8). At first glance, this might be attributed to the adoption of the European Consensus a few months before. Still, under a counterfactual reasoning approach, this might also attributed to the UN Summit on the progress towards the MDGs held in September 2005, as special attention to Africa and to LDCs and the 0.7% target were reiterated in its outcome document.¹⁰³ At this point, a look at the control countries can help to relativize: Australia and Canada show no significant variations. At the same time, the EC/EU average also shows a significant peak. This may be taken as an argument in favour of at least some impact of the European Consensus. Anyway, after 2006, both the French and the German allocation levels decrease significantly and do not regain their previous level. If there has been an impact on the behavioural level it has thus only been ephemeral.

¹⁰³ Cf. United Nations General Assembly (2005), *2005 World Summit Outcome*, pp. 5, 18 and 19 f.

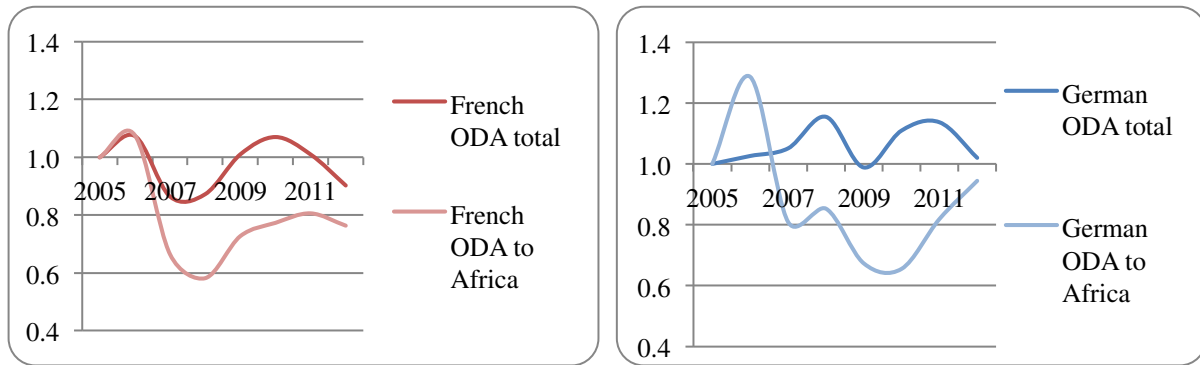


Figure 9 and 10: The development of French and German total ODA and ODA allocated to Africa, standardised on the respective level of 2005. The calculations are based on gross disbursements in constant prices (2011) and USD million (*source: own compilation based on data from OECD.StatExtracts, Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a], stats.oecd.org/# [last access 6/3/2014]*).

Yet, if we take the European Consensus literally, EU member states shall allocate *at least half of the ODA increase* that needs to be furnished in order to achieve the 0.7% target, to the African continent.¹⁰⁴ When comparing the development of allocations to Africa to the total of aid allocations under this angle, both France and Germany show a deficient performance (see figures 9 and 10). Two findings stand out: first, there *is no* long-term increase of total ODA in France and not a significant and stable one in Germany. And second, while both graphs show a maximum for allocations to Africa in 2006, no long-term increase is detectable; until 2012, the proportion of total ODA allocated to Africa even constantly lies beneath the level of 2005.

¹⁰⁴ Cf. op. cit. European Parliament / Council / Commission, *European Consensus*, p. 5, art. 23 (footnote 2).

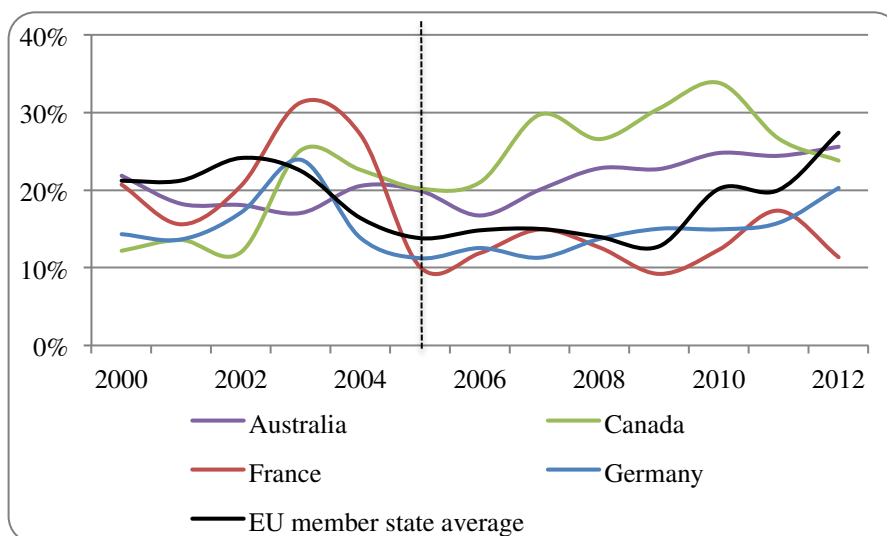


Figure 11: Yearly proportion of total ODA allocated to LDCs and other LICs. The vertical line marks the adoption of the European Consensus. The calculations are based on net disbursements in constant prices (2011) and USD million (*source: own compilation based on data from OECD.StatExtracts, Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a] and Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1], stats.oecd.org/# [last access 7/3/2014]*).

The aid allocated to LDCs and other LICs shows yet another picture. After a steep fall in 2005 (possibly due to the end of the HIPC debt relief), both France and Germany show slightly rising levels of funding in 2006 and later on, though to different degrees and with varying constancy (see figure 11). But, in their long-term evolution, the French and German proportion of ODA accorded to LDCs and other LICs have not increased but returned approximately to the level reached in the 1990s (see figure 5).

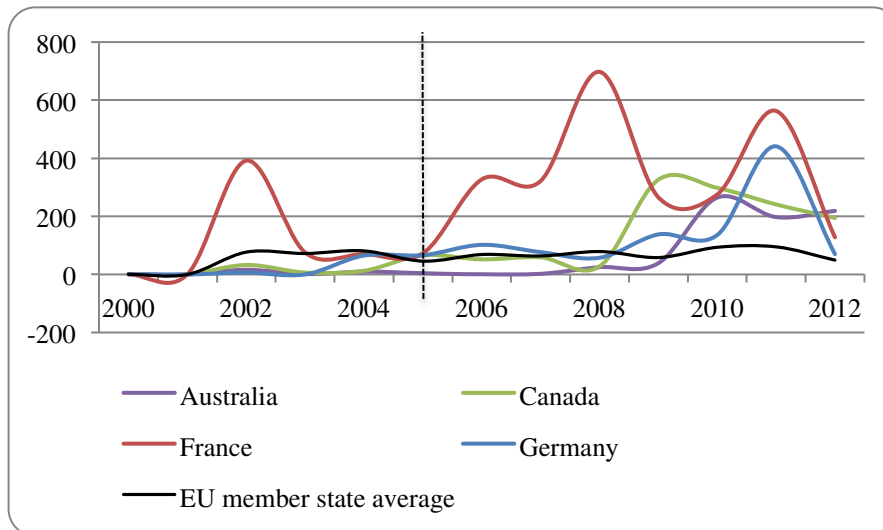


Figure 12: Funds allocated channelled through general or sectoral budget support in USD million. The vertical line marks the adoption of the European Consensus. The calculations are based on gross disbursements in constant prices (2011) (*source: own compilation based on data from OECD.StatExtracts, Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1], stats.oecd.org/# [last access 6/3/2014]*).

The use of general or sectoral budget support since 2005 also draws very fluctuating curves. While both French and German allocations through this instrument show a slight or medium peak in 2006, France shows strong peaks in 2008 and 2011 (see figure 12). In 2012, however, both countries' curves decrease steeply and almost touch the rather low European average. By contrast, since some years, the control countries seem to make more steady use of budget support than France, Germany or the EU in general.

The presented assessment on each of the three levels and of the four different implementation indicators produces to the following matrix:¹⁰⁵

¹⁰⁵ The analysis takes each country's performance level in 2005 as the starting point (thus equalling inertia). The matrix shows a relative in-country comparison, not an absolute cross-country comparison.

Levels of policy change		<i>Extent and direction of policy change</i>				
		<i>retrenchment</i>	<i>inertia</i>	<i>absorption</i>	<i>accommodation</i>	<i>transformation</i>
		←-----→				
		-	0	+	++	
Discursive level	F		X			
	G		X			
Institutional level	F			X		
	G				X	
Behavioural level: - ODA/GNI ratio	F	07	06/12	10		
	G		06/09	08/12	11	
- aid to Africa	F	08	12	06		
	G	10	12	06		
- LDCs and other LICs	F		09	12	07	11
	G		07	06		12
- budget support	F		12	09	06	11 08
	G		08/12	06	09	11

Figure 13: Matrix showing the extent and direction of policy change in France (F) and Germany (G) according to the three examined levels as compared to 2005. For the discursive and institutional levels, the ‘X’ indicates the detected degree of policy change. For the behavioural level, figures mark the minima and maxima of the respective indicators, e.g. ‘06’ marks the level of policy change for 2006 (*source: own assessment, drawing on op. cit. Radaelli, The Europeanisation of Public Policy, p. 35 and op. cit. Börzel, Europeanisation: How the European Union Interacts with its Member States, p. 59*).

VI. Conclusion

Europeanisation is a prosperous and very active, but also contentious research field. Instead of engaging deeper in the various theoretical debates, this article’s focus was on presenting a thorough methodology applicable to ‘top-down’ Europeanisation studies of public policies and a fine-tuned matrix for measuring the respective direction and intensity of change. It applies a sociological institutionalist ‘top-down’ approach

and combines the three dimensions of implementation (discursive, institutional and behavioural dimension) introduced by Horký with the five degrees of outcome presented by Börzel in order to generate an encompassing picture of policy change. France and Germany are taken as two ‘most similar cases’ for a cross-country comparison and two non-EU control countries and counterfactual reasoning aspects aim at relativising the results.

In the field of development policy, Germany, and especially France, have both traditionally been active shapers of EU policy (though not necessarily labouring in the same direction). Yet, by and large, if any, only a very shallow Europeanisation of development policy can be detected for the two cases. As figure 13 shows, neither France nor Germany have fully fulfilled the agreed objectives on none of the three levels in the long run. There are only slight changes in discourse and ephemeral ones in concrete policy implementation; no clear Europeanisation tendency is observable. The European Consensus has thus not (yet) reached its aim of unifying France and Germany (and maybe also the other 26 EU member states) around common objectives and principles:

- On the discursive level, the international and the national policy and each country’s individual preferences are more salient than EU policy.
- The institutional level offers a broader discussion of the EU objectives but reveals the intergovernmental conception of EU development policy that the two countries share.
- On the behavioural level, two of the four indicators show at least slight evolutions which might point towards Europeanisation. The aid allocated to Africa reaches a visible peak in 2006 – but this is only ephemeral. Less significantly, German and EU average allocations to LDCs and LICs show a moderate long-term rise, though not without fluctuations. As for the ODA/GNI ratio and the use of budget support, no clear tendency towards the fulfilment of the agreed goals is identifiable.

Interestingly, France and Germany show an overall similar picture despite their different historical backgrounds and policy traditions: In their official speeches as well as in the concrete allocation of funds, government representatives seem to be more cautious in referring to the

EU and more hesitating in implementing the agreed objectives while on the institutional level, the respective government strategies reflect the EU policy and its goals in more detail. For both countries, the discursive and behavioural levels do not converge with the institutional level. Research on further EU member states would allow to check whether this is a general cross-country pattern.

In spite of their mixed and rather deficient performance, both countries, but first and foremost France, present themselves as important policy-shapers and stakeholders of EU development policy. But why do member state governments agree to principles and goals on the EU level and repeat them in national strategies if they later do not sufficiently put them into practice? A rationalist explanation could build on the ‘misfit’ model that deducts adaptational pressures resulting from discrepancies between national and EU policies.¹⁰⁶ From this point of view, one could hypothesise that the ‘misfit’ in France and Germany was not big enough. But, as case studies on recently acceded EU member states show, also a significant ‘misfit’ in development issues does not necessarily lead to ambitious policy change (see III.3).

By contrast, following a sociological institutionalist reading, Horký deducts that for development policy social learning and global incentives are the most important Europeanisation mechanisms.¹⁰⁷ But why did these mechanisms not work in the cases of France and Germany? The fact that the two countries agree to certain policy norms and principles on the EU level, but later do not fully transpose them, seems to show that norm institutionalisation processes can also have ‘differentiated outcomes’. Horký assumes that “[...] the member states with the largest aid volumes are likely to be more path-dependent [...]”.¹⁰⁸ Future research could therefore investigate pre-existing national circumstances (such as norms, traditions, identities or public support) and international conditions (such as the macroeconomic conjuncture or international crises) as factors that might have an impact on policy implementation.

¹⁰⁶ Cf. op. cit. Börzel / Panke, *Europeanisation*, p. 406 (footnote 58).

¹⁰⁷ Cf. op. cit. Horký, *The Europeanisation of Development Policy*, pp. 13 f. (footnote 56).

¹⁰⁸ Ibid., p. 14.

Der Europäische Auswärtige Dienst: die „Stimme Europas“?

Dr. *Franziska Kruse**

- I. Einführung
- II. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik
- III. Der Europäische Auswärtige Dienst
- IV. Der Beitrag der deutsch-französischen Zusammenarbeit zum Entstehen des Europäischen Auswärtigen Dienstes
- V. Perspektiven
- VI. Resümee: Der Europäische Auswärtige Dienst als „Stimme Europas“?

I. Einführung

„Who do I call if I want to call Europe?“ Diese fast schon legendäre Frage des ehemaligen US-Außenministers *Kissinger* nach *der* europäischen Telefonnummer schien lange Zeit unbeantwortet geblieben zu sein. Die Tatsache, dass die Europäischen Gemeinschaften – wie später auch die Europäische Union (EU) – ihre Außenpolitik nicht konzentriert „aus einer Hand“ betrieben, sondern sektorabhängig und auf ihre – ehemaligen – drei Säulen verteilt, hatte dementsprechend zur Folge, dass sich noch vor Inkrafttreten des jüngsten Reformvertrages neben den im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

* Die Verfasserin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Rechtsvergleichung an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Der Beitrag geht auf einen Vortrag zurück, den sie im September 2013 anlässlich der Deutsch-Französischen Sommerschule in der Arbeitsgemeinschaft „Außenpolitik der Europäischen Union“ gehalten hat. Er basiert auf den Untersuchungsergebnissen ihrer unter dem Titel „Der Europäische Auswärtige Dienst zwischen intergouvernementaler Repräsentation und supranationaler Koordination“ erschienenen Dissertation (Berlin 2014).

(GASP) handelnden Mitgliedstaaten mindestens fünf Kommissionsmitglieder und ihre jeweiligen Generaldirektionen regelmäßig mit außenpolitischen Fragen befassten.

Diese zersplitterte Zuständigkeitsverteilung im Bereich des auswärtigen Handelns wurde nicht nur außerhalb, sondern zunehmend auch innerhalb der Europäischen Union als wenig zufriedenstellend empfunden. Erklärtes Ziel der Vertragsreform von Lissabon war es aus diesem Grund, mit der beschriebenen, allseits als politisches Defizit empfundenen Kompetenzfragmentierung auf europäischer Ebene aufzuräumen, und das System des auswärtigen Handelns der Union nach innen, vor allem aber nach außen, etwa gegenüber internationalen Organisationen oder Drittstaaten, im Einklang mit der Erklärung von Laeken aus dem Jahre 2001¹ transparenter, effizienter und kohärenter zu gestalten, kurzum Europa die Artikulierung einer einheitlichen Stimme zu ermöglichen.

II. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Der Schlüssel für die Reform des auswärtigen EU-Handelns durch den Lissaboner Vertrag liegt in der Konzeption des Amtes des „Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ (Hoher Vertreter), der, von einem diplomatischen Dienst der EU, dem Europäischen Auswärtigen Dienst² (EAD) unterstützt, die Geschicke der EU-Außenpolitik lenken, als Koordinierungsstelle der mitgliedstaatlichen Politiken fungieren und somit letztlich auf eine Reduzierung der am auswärtigen Handeln der EU beteiligten Akteure hinwirken soll.

Gegenüber dem bereits zuvor bestehenden Amt des „Hohen Vertreters für die Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik“³ wurde der Posten jedoch in seinem Zuschnitt grundlegend verändert: Es wurde mit dem

¹ Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, Anhang I zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat am 15.12.2001, Abschnitt II („mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz“).

² Französisch: *Service Européen pour l'Action extérieure* (SEAE); Englisch: *European External Action Service* (EEAS).

³ Der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik war nach Art. 18 Abs. 3 EUV a.F. zugleich Generalsekretär des Rates.

Amt des Kommissars für Außenbeziehungen fusioniert. Der Hohe Vertreter ist demnach als „personelle Klammer“ konzipiert und zwischen den Organen Rat und Kommission angesiedelt. Er ist vollwertiges Mitglied der Kommission und übernimmt als solches im Wesentlichen das Aufgabengebiet des früheren Kommissars für Außenbeziehungen. Zugleich leitet er die GASP und führt sie im Auftrag des Rates durch (Art. 18 Abs. 2 EUV).

Für die Charakterisierung dieser Personalunion hat sich im EU-Jargon die Bezeichnung „Doppelhut“⁴ eingebürgert, die zum Ausdruck bringen soll, dass der Hohe Vertreter die Tätigkeiten der EU-Organe Rat und Kommission miteinander verbindet. Die Amtszeit des Hohen Vertreters ist durch seine Mitgliedschaft in der Kommission auf fünf Jahre bemessen, was für das auswärtige Tätigwerden der EU einen wesentlichen Stabilitätsfaktor darstellt.

III. Der Europäische Auswärtige Dienst

Der EAD fand im „Primärrecht“ erstmals in dem Entwurf einer Verfassung für Europa (EVV), genauer in Art. III-296 Abs. 3 EVV Erwähnung. Mit Art. 27 Abs. 3 EUV geltender Fassung wurden die Regelungen zum EAD im Wesentlichen wortgleich übernommen. Durch die Bestimmung, dass sich der Hohe Vertreter „bei der Erfüllung seines Auftrags“ auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst „stützt“ (S. 1), positioniert die Vorschrift den EAD im institutionellen Geflecht des auswärtigen EU-Handelns an die Seite des Hohen Vertreters. Die Strukturen des EAD speisen sich aus Beamten des Generalsekretariats des Rates, der Kommission sowie aus abgeordnetem Personal der nationalen diplomatischen Dienste (S. 2).

Weitergehende Bestimmungen zu Organisation und Arbeitsweise des EAD enthält der im Juli 2010 aufgrund Art. 27 Abs. 3 S. 4 EUV gefasste

⁴ Im Französischen: „*double casquette*“, im Englischen: „*double-hatted*“. Die Bezeichnung übergeht in allen drei Sprachfassungen die Tatsache, dass der Hohe Vertreter für die Dauer seiner Amtszeit auch (ständiger) Vorsitzender des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ ist. Damit ist der Doppelhut also eigentlich ein „Dreifachhut“.

Beschluss des Rates.⁵ Nach dessen Art. 1 untersteht der EAD dem Hohen Vertreter (Abs. 3) und besteht aus einer in Brüssel eingerichteten Zentralverwaltung sowie den in Drittländern und bei internationalen Organisationen angesiedelten Delegationen der Union (Abs. 4). In seinem Aufbau entspricht der EAD damit einem klassischen nationalen Außenministerium, das an seinem Behördenleiter ausgerichtet ist und dessen Abteilungen und Referate nach Themen oder Regionen zugeschnitten sind.⁶

Der EAD ist eine funktional eigenständige Einrichtung der Union; wie der Hohe Vertreter ist er „zwischen“ Rat und Kommission angesiedelt. Dies bedeutet, dass er seine Aufgaben von Rat und Kommission getrennt ausführt (vgl. Art. 1 Abs 2 EAD-Beschluss).

Bedingt durch die in Art. 27 Abs. 3 S. 1 EUV vorgenommene Zuordnung des EAD zum Hohen Vertreter ist seine inhaltliche Arbeit in der Praxis auf die GASP konzentriert; sie erstreckt sich rechtlich gesehen ebenso wie die des Hohen Vertreters darüber hinaus aber auch auf die übrigen Bereiche der EU-Außenpolitik, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert sind (insbesondere Art. 205 ff. AEUV).

Neben der Arbeit für den Hohen Vertreter kommt dem EAD die Aufgabe zu, andere EU-Organe wie z.B. die Kommission, deren Präsidenten oder den Präsidenten des Europäischen Rates bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben im Bereich der Außenbeziehungen zu unterstützen (Art. 2 Abs. 2 EAD-Beschluss). Für die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament hat der EAD eine eigene Einheit innerhalb seiner Zentralverwaltung geschaffen. Eine enge Kooperation verbindet den EAD, schon nach dem Primärrecht (Art. 27 Abs. 3 S. 2 EUV), schließlich mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten.

Konsularischen Schutz bietet der EAD den EU-Unionsbürgern bislang nur in sehr begrenztem Umfang: Durch seine Delegationen kann der EAD die EU-Mitgliedstaaten (im Einklang mit Art. 35 Abs. 3 EUV) auf

⁵ Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2010/427/EU), ABl.EU 2010 Nr. L 201, S. 30 ff. vom 3.8.2010 („EAD-Beschluss“).

⁶ Ein Organigramm des EAD ist unter http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf verfügbar (letzter Abruf: 20.11.2013).

Verlangen bei ihrer Rolle unterstützen, konsularischen Schutz für Unionsbürger in Drittländern bereitzustellen. Eigene, hiervon unabhängige konsularische Aufgaben, wie etwa die Ausstellung von Visa, kann der EAD mangels entsprechenden Konsenses der Mitgliedstaaten in den Verhandlungen nicht ausführen.

IV. Der Beitrag der deutsch-französischen Zusammenarbeit zum Entstehen des Europäischen Auswärtigen Dienstes

Die Planungen, einen diplomatischen Dienst auf der Ebene der Europäischen Union einzurichten, waren keine „Erfindung“ des Reformvertrags. Sie gehen auf eine Initiative der Kommission aus dem Jahre 1996 zurück. Diese mündete im sog. Williamson-Bericht⁷, mit dem ein besonderes Programm für die Rekrutierung, die Fortbildung sowie die Mobilität des Personals in dem bereits bestehenden Delegationsnetzwerks der Kommission vorgeschlagen wurde.

Die eigentlichen Wurzeln der Idee gemeinsamer diplomatischer Vertretungen reichen sogar noch weiter in die Geschichte des 20. Jahrhunderts zurück. Die genannte Initiative der Kommission ist vor allem der historisch gewachsenen, bilateralen deutsch-französischen Zusammenarbeit zu verdanken, in deren Rahmen bereits in den 1980er Jahren der Vorschlag der Außenminister beider Länder, *Roland Dumas* und *Hans-Dietrich Genscher*, zur Errichtung deutsch-französischer Botschaften eingebracht wurde.

Wenngleich die Umsetzung dieser Idee damals noch an dem Einwand scheiterte, Deutschland und Frankreich verfügten nicht über kompatible Verwaltungskulturen⁸ und das oberste französische Verwaltungsgericht, der *Conseil d'Etat*, überdies in der Ernennung eines Botschafters mit doppelter Treuepflicht, also sowohl gegenüber Frankreich als auch gegenüber einem anderen Staat, einen Verstoß gegen die französische Verfassung erblickte, konnte sie im Rahmen der Projekte zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags im Jahr 2003 wiederbelebt werden. So

⁷ Bericht von David Williamson vom 27.3.1996, Longer-term requirements of the External Service, SEC (96) 554.

⁸ *Gernot Sydow*, Der Europäische Auswärtige Dienst, in: JZ 2011, S. 6.

wurde die Zusammenarbeit deutscher mit französischer Botschaften in gemeinsamen Örtlichkeiten, z.B. in Liberia und Malawi ermöglicht.⁹

Auch wenn die Nutzung gemeinsamer Örtlichkeiten hinter den Ambitionen *Dumas'* und *Genschers* zurückbleibt, war die Initiative für das Fortschreiten der europäischen Integration im Bereich des auswärtigen Handelns beispielhaft. Das gerne als „*couple franco-allemand*“ bezeichnete Länderpaar hat mit diesem Vorstoß maßgeblich dazu beigetragen, dass der Weg für die Entstehung eines europäischen Auswärtigen Dienstes geebnet werden konnte. Es verdient damit wahrlich die Auszeichnung als „*couple européen*“.

V. Perspektiven

Wie schon vor ihm andere Verträge, markiert der Vertrag von Lissabon eine weitere „*Zwischenstation im europäischen Integrationsprozess*“¹⁰. Bereits die systematische Lektüre der das auswärtige Handeln der EU behandelnden Vorschriften des Primärrechts zeigt allerdings, dass auch er eine vollständige Vereinheitlichung, im Sinne einer in den Händen eines einzigen Amtsträgers liegenden Außenvertretungsbefugnis, nicht herbeiführen können. Dementsprechend muss eine Bilanz über die – hier nur in Ansätzen dargestellten – Änderungen im Bereich des auswärtigen Handelns, auch im Hinblick auf die vom Vertrag von Laeken ausgegebenen Ziele, fast zwangsläufig gemischt ausfallen. In Anbetracht der Tatsache, dass das auswärtige Handeln der EU trotz der Abschaffung der Säulenstruktur weiterhin einer Doppelstruktur (EUV/AEUV; Hoher Vertreter als Personifizierung des Prinzips geteilter Exekutivkompetenz) unterliegt, dürfte es schwer fallen, von einem Paradigmenwechsel zu sprechen.¹¹

⁹ *Yann-Sven Rittelmeyer/Samy Saadi*, Der Europäische Auswärtige Dienst – Deutsch-französische Initiativen für die europäische Diplomatie, in: *Dokumente/Documents: Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog* 2010, S. 13 f.

¹⁰ *Siegfried Magiera*, Der Verfassungsvertrag als Zwischenstation im europäischen Integrationsprozess, in: F. Kirchhof/H.-J. Papier/H. Schäfer (Hrsg.), *Rechtsstaat und Grundrechte – Festschrift für Detlef Merten*, Heidelberg 2007, S. 429.

¹¹ So jedoch aber: *Klaus Hänsch*, Ende gut – alles gut? Anmerkungen zum Reformvertrag, in: *integration* 2007, S. 500.

Dass hinsichtlich der Organisation und der Arbeitsweise des EAD an sich Reformbedarf besteht, zeigt der von der Hohen Vertreterin Catherine Ashton im Juli 2013 vorgelegte Bericht „EEAS-Review 2013“¹² deutlich. Als vorläufiges Fazit kann momentan festgehalten werden, dass der EAD theoretisch über das Potential verfügt, „die“ Stimme Europas zu artikulieren, wenngleich dies in der Praxis meist durch den Hohen Vertreter geschieht. Damit leistet er für die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen zu Drittstaaten und in internationalen Organisationen einen unverzichtbaren Beitrag, dem in der Öffentlichkeit angesichts der Kompetenzen der Präsidenten des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission im Bereich des auswärtigen Handelns häufig jedoch nicht die Anerkennung zukommt, die er verdiente.

VI. Resümee: Der Europäische Auswärtige Dienst als „Stimme Europas“?

Die deutsch-französische Zusammenarbeit hat nicht nur die europäische Integration im Allgemeinen vorangetrieben, sondern vermochte ihre katalysierende Wirkung auch im Hinblick auf die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes beispielhaft zu entfalten. Für diesen wertvollen Verdienst hat sie Hürden überwunden, die auch aus den unterschiedlichen Auffassungen Deutschlands und Frankreichs über die künftige Rolle nationaler diplomatischer Dienste und die Bedeutung eines gemeinsamen Auswärtigen Dienstes für das auswärtige Handeln der EU resultierten.

Auf dem eingeschlagenen Weg hin zu einem echten diplomatischen Dienst der EU darf der erreichte Status quo allenfalls ein Innehalten, keinesfalls jedoch ein Ausruhen erlauben; vielmehr ist das „*couple franco-allemand*“ angesichts der bestehenden Herausforderungen weiterhin gefordert. So wird es angesichts der Tatsache, dass im Bereich des auswärtigen Handelns der EU auf Führungsebene, neben dem Hohen Vertreter, weitere Zuständigkeiten für die Vertretung der EU nach außen an den Präsidenten des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2 S. 1 EUV) und an den Präsidenten der Kommission (Art. 17

¹² EEAS Review 2013, Reformempfehlungen der Hohen Vertreterin vgl. S. 16 ff., Dokument abrufbar unter: http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf (letzter Abruf: 13.12.2013).

Abs. 1 S. 6 EUV) vergeben wurden, in der Zukunft hilfreich, wenn nicht sogar unumgänglich sein, das Instrument der Personalunion noch gezielter zur Schärfung des EU-Profiles in auswärtigen Angelegenheiten einzusetzen. Überlegenswert wäre in dieser Hinsicht, ob die Verschmelzung des Amtes des Hohen Vertreters oder das des Kommissionspräsidenten mit dem des Präsidenten des Europäischen Rates vorteilhafte Effekte für die Außenvertretung der EU mit sich bringen könnte.¹³

In einem vom Hohen Vertreter dirigierten europäischen „außenpolitischen Chor“ wird der EAD missliebige Dissonanzen, vor allem von Seiten der Mitgliedstaaten, auch zukünftig nicht vollständig ausschließen, aber in Zahl und Ausmaß minimieren können.

¹³ Zur ersten Option: *Christian Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen 2010, S. 401 m.w.N. und Hinweisen auf bestehende vertragliche Hürden; zur zweiten Option: Gruppe zur Zukunft Europas der Außenminister Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals und Spaniens, Abschlussbericht vom 17. September 2010, S. 11 (Dokument abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626324/publicationFile/171791/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe-Deutsch.pdf>; letzter Abruf: 13.12.2013).

Auslegung der völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union

Tilman Reinhardt

- I. Einleitung
- II. Auslegung im völker- und europarechtlichen Zusammenhang
 - 1. Auslegung von Völkerrecht
 - a) Charakteristika der Völkerrechtsordnung
 - b) Auslegung völkerrechtlicher Verträge
 - 2. Auslegung von Europarecht
 - a) Charakteristika der Europäischen Rechtsordnung
 - b) Auslegung von Europarecht
- III. Auslegung der völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union
 - 1. Bilaterale Abkommen
 - a) Freier Warenverkehr
 - b) Personenmobilität
 - c) Bewertung
 - 2. Multilaterale Abkommen
- IV. Ausblick

I. Einleitung

Völkerrechtliche Verträge stellen eine immer bedeutsamere Handlungsform der Europäischen Union dar. Mit fortschreitender innen- und außenpolitischer Konsolidierung ist die Zahl internationaler Abkommen der Union mit Drittstaaten sprunghaft angestiegen: In den letzten zehn Jahren allein wurden mehr völkerrechtliche Verträge geschlossen als in allen vorhergehenden Jahrzehnten zusammen. Besonders die bilateralen Beziehungen zu Nachbarstaaten werden durch eine Palette weitgehend standardisierter Instrumente zunehmend verrechtlicht: As-

soziierungs- und Partnerschaftsabkommen, Open-Sky-Verträge, Verträge zum Schutz geographischer Herkunftsbezeichnungen, zur Rückführung von Flüchtlingen, usw. Die EU ist außerdem Unterzeichner großer multilateraler Abkommen, wie etwa der WTO-Verträge, der UN-Seerechtskonvention oder der Klimarahmenkonvention, einschließlich des Kyoto-Protokolls. In ganz zentralen Politikbereichen wie Außenhandel, Transport oder Umweltschutz ist der Handlungsrahmen der Union somit völkerrechtlich determiniert. Durch den Vertrag von Lissabon sind weitere Kompetenzen, etwa für geistiges Eigentum oder ausländische Direktinvestitionen hinzugekommen, die diese Entwicklung nur noch verstärken werden.

Die völkerrechtlichen Verträge der EU haben jedoch nicht nur ihrer Zahl nach zugenommen, sie spielen auch in der Entscheidungspraxis des Europäischen Gerichtshofs eine immer größere Rolle: In einer Reihe bemerkenswerter Entscheidungen - etwa jüngst zur Verpflichtung amerikanischer Fluglinien zum Kauf von Emissionszertifikaten¹ - musste sich der EuGH intensiv mit ihnen auseinandersetzen. Dabei zeigte der Gerichtshof einerseits keine Scheu, selbst äußerst delikate europarechtliche „Innovationen“ - wie z.B. die Drittwirkung der Grundfreiheiten im Sinne der *Bosman*-Entscheidung - im völkerrechtlichen Kontext nachzuvollziehen: Vor deutschen Verwaltungsgerichten hat sich daher das *Assoziationsrecht* in ausländerrechtlichen Streitigkeiten mit Türkei-Bezug als feste Größe etabliert, auf dessen Kenntnis es in immer alltäglicheren Rechtsstreitigkeiten ankommt². Auch das Umweltrecht hat in jüngster Zeit durch Rechtsprechung zur Aarhus-Konvention über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten neue Impulse erfahren (besonders durch das Urteil *Lesoochranárske Zoskupenie*³). Andererseits ist in den Entscheidungen zu den WTO-Verträgen eine fast untypische Zurückhaltung im Prüfungsmaßstab und eine ungewohnt politische, souveränitätsorientierte Argumentation des Gerichtshofs zu verzeichnen.

¹ Urteil vom 21. Dezember 2011, C-366/10.

² Vgl. die zahlreichen Überblicksaufsätze (z.B. Fehrenbacher in ZAR 2008, S. 335 ff.; Kurzidem in ZAR 2010, S. 121; Stadler, ZESAR 2013, S. 117 ff.), Kommentierungen (Renner/Bergmann/Dienelt, Homann/Hoffmann, OK Mnet) sowie selbständige Abhandlungen (z.B. Gutmann, Die Assoziationsfreizügigkeit türkischer Staatsangehöriger, Baden-Baden 1999).

³ Urteil vom 8. März 2011, C-240/09, Slg. 2011 S. I-0125.

Diese vielfältige Rechtsprechung bedarf einer eingehenden rechtswissenschaftlichen Analyse, zumal die Rechtswirkungen völkerrechtlicher Verträge durch Primärrecht kaum vorgegeben sind. Der EuGH konturiert das Verhältnis von Völker-, Unions- und nationalem Recht durch seine Urteile im Wesentlichen selbst. Einmal mehr operiert er dabei mit eher apodiktisch anmutenden Urteilsformeln, die in hohem Maße klärungsbedürftig sind. Trotz mittlerweile fast 100 Entscheidungen, in denen völkerrechtliche Verträge eine Rolle spielen, ist eine Analyse der Auslegungspraxis durch die besprechende Literatur bisher jedoch kaum versucht worden. Die meisten Arbeiten konzentrieren sich auf die Geltungsbedingungen völkerrechtlicher Verträge in der europäischen Rechtsordnung sowie ihre Stellung in der unionsinternen Normenhierarchie.

II. Auslegung im völker- und europarechtlichen Zusammenhang

Die Auslegung von Rechtstexten als Kernaufgabe juristischer Tätigkeit ist Gegenstand tiefgehender rechtstheoretischer Diskurse. In verschiedenen Ländern stellen sich dabei durchaus unterschiedliche Fragen. Oft wird angemerkt, dass Auslegung als schöpferische Deutung eher Kunst als Wissenschaft sei⁴. Die juristische Praxis interessiert indes weniger der *hermeneutische* Entscheidungsvorgang an sich, als vielmehr eine genaue Analyse der schriftlichen Urteilsbegründung. Diese wird die „wahren“, kaum ermittelbaren Entscheidungsmotive des Richters nicht zwangsläufig offenlegen. Dies gilt umso mehr im Völker- und Europarecht, wo sich zwar versatzstückhaft Stilfiguren nationaler Rechtsordnungen wiederfinden (etwa das *estoppel*-Prinzip, der *effet utile* oder der Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit*), deren genauer Bedeutungsumfang jedoch nur vor dem Hintergrund der jeweiligen institutionellen Gegebenheiten und Pfadabhängigkeiten ermittelt werden kann. Bei international besetzten Kollegialgerichten fehlt es zudem an einer gemeinsamen „methodischen Sozialisierung“, die in nationalen Rechtsordnungen das gegenseitige Verständnis gewährleistet.

⁴ Vgl. Merkouris, Panos: Introduction: Interpretation is a Science, is an Art, is a Science, in Fitzmaurice / Elias / Merkouris (Hrsg.): Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of Treaties, Leiden 2010.

Die rechtswissenschaftliche Aufgabe konzentriert sich daher eher auf die Analyse typischer Begründungsmuster, die von den Beteiligten offenbar als legitim oder legitimationsstiftend empfunden werden. Um diese Begründungsmuster theoretisch einordnen und bewerten zu können, werden im Folgenden zunächst schematisch völkerrechtlicher und europarechtlicher Auslegungsansatz gegenübergestellt. Die Aussagen haben dabei eher heuristischen als dogmatischen Charakter. Eine gewisse *idealtypische* Überzeichnung ist beabsichtigt.

1. Auslegung von Völkerrecht

Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge korrespondiert mit den strukturellen Besonderheiten der völkervertraglichen Rechtsordnung. Vier prägende Charakteristika dieser Ordnung sollen kurz vorab dargestellt werden.

a) Charakteristika der Völkerrechtsordnung

Die völkerrechtliche Ordnung ist zunächst **dezentral** bzw. **polyzentrisch**.⁵ Einen Weltgerichtshof mit umfassender Auslegungszuständigkeit für alle Abkommen gibt es nicht. Primärer Anwender sind die nationalen Gerichte. Sie entscheiden dabei aus verschiedenen, meist verfahrensrechtlichen Gründen allerdings nur einen Bruchteil aller denkbaren völkerrechtlichen Fragestellungen. Daneben existiert eine Vielzahl von internationalen Gerichten, Tribunalen und Schiedsgerichten, die ebenfalls nur innerhalb eng gesetzter prozessualer Grenzen und mit eingeschränktem Mandat judizieren. Das Verhältnis zwischen den Gerichten ist kaum hierarchisiert und im Einzelfall bestimmungsbedürftig. Politische Opportunitäten spielen auf jeder Ebene eine große Rolle.

Maßgeblich ist ferner der Leitgedanke der **Staatsouveränität**, d.h. der rechtlichen Selbstbestimmung der Völker. Wichtigste Konsequenz ist, dass sich die innerstaatliche Wirkung völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich nach nationalem Verfassungsrecht bemisst⁶. Außerdem kommt eine zwangsweise Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen auf internationaler Ebene im Allgemeinen nicht in Frage. Aus

⁵ Greschek, Eva: Die evolutive Auslegung völkerrechtlicher Verträge am Beispiel des GATT, Frankfurt am Main 2012, S. 19.

⁶ Döhring, Karl: Völkerrecht: ein Lehrbuch, 2. Auflage, Heidelberg 2004, Rn. 702.

der Souveränität folgt außerdem das sog. *Konsensprinzip*, welches die Rechtswirkungen völkerrechtlicher Verträge auf die Vertragsparteien beschränkt („*nec tertii prosunt*“)⁷.

Als Konsequenz dieser beiden Strukturelemente spielt die sog. **Reziprozität** oder Gegenseitigkeit im Völkerrecht eine wesentliche Rolle⁸. Danach kann die Einhaltung der vertraglichen Pflichten nur bei eigener Vertragstreue gefordert werden. Die Reziprozität ist teilweise in nationalen Verfassungen festgeschrieben (z.B. Art. 55 der französischen Verfassung), teilweise völkerrechtlich kodifiziert (z.B. in Art. 60 der WVK); implizit liegt sie auch den großen multilateralen Vertragswerken (etwa zur WTO) zugrunde.⁹ Ausnahmen von der Reziprozität werden in engen Grenzen für Menschenrechtsverträge angenommen¹⁰.

Schließlich zeigt sich im Völkerrecht auf vielen Ebenen eine **besondere Rolle der Exekutive**. In Fragen nach Krieg und Frieden mag man Völkerrecht überhaupt nur als besondere Spielart oder Argumentationsweise der Politik ansehen. Für die hier zu diskutierenden Themenkomplexe (Warenverkehr, Sozialversicherungs koordinierung, etc.) muss das *Primat des Völkerrechts* indes nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Trotzdem ergeben sich in vieler Hinsicht Einschränkungen des richterlichen Kontrollmaßstabs, z.B. im Rahmen der sog. *political questions doctrine* oder durch die Möglichkeit *authentischer Auslegung*. In vielen Ländern (z.B. Frankreich) spielen auch Interpretationserklärungen des Außenministeriums in regulären Gerichtsprozessen eine große Rolle.

Infolge dieser Struktur kann von *der Methodik* zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge letztlich weder positiv noch normativ sinnvoll gesprochen werden. Eine positive Aussage scheitert an der oben beschriebenen Dezentralität und Fragmentierung. Normativ gibt es zwar einen Ausgangspunkt in den Artikeln 31–33 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK). Allerdings sind diese Artikel selbst in hohem Maße

⁷ Greschek (Fn. 5), S. 20.

⁸ Verdross, Alfred / Simma, Bruno: *Universelles Völkerrecht*, 3. Auflage, Berlin 1984, § 64 ff.

⁹ Göttsche, Götz J.: *Die Anwendung von Rechtsprinzipien in der Spruchpraxis der WTO-Rechtsmittelinstanz*, Berlin 2005, S. 217.

¹⁰ Benavides Casals, María Angélica: *Die Auslegungsmethoden bei Menschenrechtsverträgen*, Baden-Baden 2010, S. 42 ff.

auslegungsbedürftig, nicht abschließend und stehen im Rang nicht über anderen völkerrechtlichen Verträgen. Ihr Wert besteht eher in der Vermittlung einer „essentiellen Infrastruktur“ der Auslegung sowie in der Untermauerung des normativen Anspruchs der Völkerrechtsordnung insgesamt¹¹. Bei den daneben postulierten allgemeinen „Auslegungsgrundsätzen“ handelt es sich oft nur um logische Operationen; im Übrigen ist ihre Geltung und Bedeutung im Einzelfall nachzuweisen. Möglich erscheint – wie eingangs erwähnt - allenfalls die Formulierung stilisierter Fakten. Diese lassen sich freilich in der Rechtsprechung vieler wichtiger nationaler und internationaler Gerichte nachweisen und können durch die eben skizzierten Charakteristika sinnvoll erklärt werden.

b) Auslegung völkerrechtlicher Verträge

Zentrale Bedeutung bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge kommt dem **Wortlaut** zu¹². Gemäß Art. 33 Abs. 3 WVK wird dabei vermutet, dass Ausdrücke eines mehrsprachigen Vertrages in jeder authentischen Sprachfassung die gleiche Bedeutung haben. In der Regel konzentrieren sich nationale Gerichte daher auf die Analyse ihrer eigenen Sprachfassung. Eine autonome Auslegung im Vertrag selbst nicht definierter Begriffe ist die Ausnahme¹³. Bei internationalen Gerichte, wie dem *appellate body* der WTO spielt die Verwendung von allgemein- und fachsprachlichen Wörterbüchern eine große Rolle¹⁴. Aufgrund des Souveränitätsprinzips bildet der Wortlaut im Allgemeinen auch die äußerste Grenze, was die Möglichkeiten dynamischer oder evolutiver Auslegung stark einschränkt.

¹¹ Gardiner, Richard K.: Treaty Interpretation, Oxford 2008.

¹² Vgl. die umfassende analytische Untersuchung in Pauwelyn, Joost / Elsig, Manfred: The Politics of Treaty Interpretation: Variations and Explanations Across International Tribunals, in Dunoff/Pollack: Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: the State of Art, New York 2013, S. 445-473.

¹³ Knebel, Andreas /Heidemann, Maren: Zur autonomen Auslegungsmethode im internationalen Steuerrecht – am Beispiel der atypisch stillen Unterbeteiligung an Personengesellschaften im DBA Großbritannien“, EuZW 2008, S. 683.

¹⁴ Schollendorf, Kai: Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge in der Spruchpraxis des Appellate Body der Welthandelsorganisation (WTO), Berlin 2005, S. 172 f.

Reduziert ist demgegenüber das Gewicht **systematisch-teleologischer Argumentation**. Systematische Argumente beschränken sich typischerweise auf die konsequente Begriffsverwendung innerhalb eines Vertrages, da es auf völkerrechtlicher Ebene keine ausgeprägte Normenhierarchie gibt und die Einbeziehung anderer Verträge durch das *Konsensprinzip* bzw. den *Grundsatz der Integrität* völkerrechtlicher Verträge beschränkt ist.¹⁵ Teleologischen Argumenten steht die starre Wortlautgrenze entgegen. Außerdem besteht eine Art implizite Vermutung zugunsten partikularer Regelungen: Im Allgemeinen wird angenommen, dass die Parteien zur Wahrung ihrer Souveränität eine Sachmaterie durch Abkommen nicht abschließend regeln wollten¹⁶.

Dabei ist auch auf völkerrechtlicher Ebene der Grundsatz des **effet utile** durchaus anerkannt. Diesem steht jedoch – gleichsam als antagonistisches Prinzip – die **souveränitätsfreundliche Auslegung** entgegen¹⁷. Diese erfolgt bisweilen explizit (z.B. durch die Formulierung *in dubio mitus*), oft aber auch nur implizit¹⁸.

In der Wiener Vertragsrechtskonvention als **ergänzende Auslegungsmittel** anerkannt sind Quellen, die auf den subjektiven Willen der Vertragsparteien schließen lassen. Dies sind einerseits die sog. **travaux préparatoires**, die freilich keine einseitige Bevorzugung einer Partei begründen können (Vertrag als Kompromissformel). Andererseits ist eine **übereinstimmende Staatenpraxis** zu berücksichtigen, wenn sie nachgewiesen werden kann. Diese soll unter Umständen sogar bis zur Derogation völkervertraglicher Vereinbarungen zulässig sein¹⁹.

Die **Orientierung an Präjudizien** ist im Völkerrecht unter mehreren Gesichtspunkten **ingeschränkt**.²⁰ Zum einen ist das Verhältnis zwischen den verschiedenen nationalen und internationalen Gerichten oft

¹⁵ Idem, S. 50 ff.

¹⁶ Anweiler, Jochen: Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt am Main 1997, S. 135.

¹⁷ Gardiner (Fn. 10), S. 61 ff.

¹⁸ Leibiger, Martin: Die souveränitätsfreundliche Auslegung im Völkerrecht, Frankfurt am Main 2005, S. 240.

¹⁹ Murswiek, Dietrich: Die Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge: verfassungsrechtliche Grenzen und Kontrolle im Organstreit, NVwZ 2007, S. 113.

²⁰ Gardiner (Fn. 10), S. 12.

unklar, bzw. im Einzelfall bestimmungsbedürftig. Zum anderen entfalten die Urteile internationaler Gerichte im Allgemeinen keine Drittwirkung. Grund hierfür ist einmal mehr das Konsensprinzip sowie der oft schiedsrichterliche Charakter der Entscheidungen.

2. Auslegung von Europarecht

Die supranationale Europäische Rechtsordnung ist zweifelsohne ein Geschöpf des Völkerrechts; sie stellt jedoch in vielen Punkten eine wesentliche Fortentwicklung dar. Dies spiegelt sich in einer gesteigerten Wirksamkeit und vor allem auch in einer veränderten Auslegungsmethodik wider. Der EuGH hat das Europarecht dabei schon früh vom traditionellen Völkerrecht abgegrenzt (besonders im berühmten Urteil *Costa / E.N.E.L.*). In der folgenden Darstellung werden die praktischen Unterschiede bewusst überzeichnet. Die grundsätzliche Zugehörigkeit des Europarechts zum Völkerrecht soll damit nicht in Zweifel gezogen werden²¹.

a) Charakteristika der Europäischen Rechtsordnung

Die Europäische Rechtsordnung ist zunächst äußerst **zentralisiert**. Der EuGH entscheidet als zentraler, stabiler Spruchkörper in verschiedenen Rollen (Verfassungs-, Verwaltungs-, Schiedsgericht) über nahezu alle denkbaren europarechtlichen Fallgestaltungen²².

Politisch beruht die EU auf einer **geteilten Souveränität zwischen Union und Mitgliedsstaaten** (shared sovereignty)²³. Umfangreiche Kompetenzkataloge grenzen die jeweiligen Zuständigkeiten klar ab.

In der Folge spielt der Gedanke der Gegenseitigkeit innerhalb der Union kaum eine Rolle. Vielmehr darf die **Nicht-Reziprozität** als Leitprinzip der supranationalen Ordnung gelten.²⁴ Die europarechtlichen Verpflichtungen bestehen nämlich nicht nur zwischen den Staaten, son-

²¹ Vgl. Streinz, Rudolf: Europarecht, 9. Auflage, Heidelberg 2012, Rn. 121 ff.

²² Anweiler (Fn. 15), S. 17 ff.

²³ Brown Wells, Sherrill / Wells Jr., Samuel F.: Shared Sovereignty in the European Union: Germany's economic governance, in May/Rosecrance/Steiner (Hrsg.): History and Neorealism, Cambridge 2010, S. 308.

²⁴ Franzius, Claudio: Recht und Politik in der transnationalen Konstellation, AöR 2013, S. 276.

dern auch und vor allem gegenüber der Union. Der Verstoß eines anderen Mitgliedsstaates rechtfertigt daher nie die eigene Nicht-*compliance*. Vielmehr gilt gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV das sog. Loyalitätsprinzip.

Schließlich spielt im sog. *institutionellen Gleichgewicht* der Union die Exekutive keine herausgehobene Rolle. Stattdessen hat der EuGH einen **umfassende gerichtliche Kontrolle** etabliert, was ihm zu verschiedenen Zeiten den „Titel“ *Motor der Integration*, bzw. das Verdikt *gouvernement des juges* eingebracht hat.

Anders als im Völkerrecht kann im Europarecht daher durchaus von einer eigenen Methodik gesprochen werden.²⁵ Diese speist sich in Form und Inhalt zwar aus völkerrechtlichen und nationalen Traditionen; sie ist in ihrer identitätsstiftenden Rolle und nach einer jahrzehntelangen und tausende Entscheidungen umfassenden stilistischen Fortentwicklung letztlich nur als genuin eigener Ansatz sinnvoll erfassbar.

b) Auslegung von Europarecht

Wenngleich der **Wortlaut** der Norm auch im Europarecht natürlicher Ausgangspunkt jeder Auslegung ist, ist er doch **nicht allein maßgeblich**. Bei 27 verbindlichen Sprachfassungen ist die Annahme einer Gleichbedeutung der Rechtsbegriffe offensichtlich fiktiv²⁶. Außerdem wäre in Anbetracht des hohen Integrationsniveaus die Rechtsgleichheit durch verschiedene nationale Auslegungen stark gefährdet²⁷. Vor dem EuGH ist daher die **autonome Auslegung** absoluter Regelfall. Der Begriffsumfang wird dabei durch andere Methoden, insbesondere den Regelungszweck ermittelt. Besonders im Primärrecht wird der Wortlaut auch nicht als äußerste Grenze der Auslegung aufgefasst. Vielmehr interpretiert der Gerichtshof seine quasi-verfassungsrechtliche Rolle als

Rechtsordnungen im Vergleich	
Völkerrecht	Europarecht
• Dezentralität	• Zentralität
• Souveränität	• „Shared Sovereignty“
• Reziprozität	• Nicht-Reziprozität
• Rolle der Exekutive	• „Rechtsgemeinschaft“

²⁵ Colneric, Ninon: Auslegung des Gemeinschaftsrechts und gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung, ZEuP 2005, S. 225 ff.

²⁶ Weiler, Frank: Grammatikalische Auslegung des vielsprachigen Unionsrechts, ZEuP 2010, S. 869.

²⁷ Streinz (Fn. 21), Rn. 616.

ein Verbot der Rechtsverweigerung (*deni de justice*) und sieht sich ausdrücklich zur **Rechtsfortbildung** berufen²⁸.

Bedeutsamer als im Völkerrecht sind dementsprechend **systematische** und **teleologische Auslegung**. Systematische Argumente ergeben sich im Blick auf die klare Normenarchitektur, die Vielzahl der Rechtsakte und ihre allgemeine Geltung zwangsläufig. Unter Umständen greift der Gerichtshof im Wege des wertenden Verfassungsvergleichs auch auf die Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten zurück. Teleologische Argumente kann der Gerichtshof aus den umfangreichen Zielkatalogen des EUV schöpfen. Mit Blick auf die Präambel des EUV wird sogar ein allgemeines, übergreifendes Integrationsziel postuliert (dynamische Rechtsordnung)²⁹. Im Hinblick auf die primär wirtschaftliche Natur des europäischen Integrationsprojekts hat sich der Gerichtshof zudem oft von einer ökonomischen Logik leiten lassen³⁰.

Im Sinne der geteilten Souveränität sind im Europarecht einzelne Sachgebiete außerdem häufig umfassend geregelt. Im Gegensatz zum Völkerrecht kann daher mit gewissen Einschränkungen sogar von einer impliziten Vermutung zugunsten einer umfassenden Regelung ausgegangen werden (*in dubio pro communitate*).

In diesem Sinne wird auch vom **effet utile** als Leitmaxime des Europarechts gesprochen³¹. Mitgliedschaftliche Vorbehalte können die praktische Wirksamkeit des Europarechts nicht einschränken. Für souveränitätsschonende Auslegung besteht dagegen regelmäßig kein Bedarf³². Die Souveränitätsbereiche von Union und Mitgliedsstaaten sind klar abgegrenzt.

Subjektiv-teleologische Erwägungen spielen bei der Begründung hingegen im Allgemeinen **keine Rolle**. Die Materialien der Gründungsver-

²⁸ Dies ist nicht zuletzt auch durch das BVerfG in der Maastricht-Entscheidung (Urteil vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134, 2159/92, *BVerfGE* 89, 155) anerkannt worden.

²⁹ Streinz (Fn. 21), Rn. 614.

³⁰ Haltern, Ulrich: *Europarecht: Dogmatik im Kontext*, Tübingen 2005, S. 565ff.

³¹ Mosiek, Marcus: *Effet utile und Rechtsgemeinschaft – Zugleich ein Beitrag zur Kompetenzordnung der Europäischen Gemeinschaft*, Münster 2003, S. 281.

³² Mayer in Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der EU: EUV/AEUV*, Art. 19 EUV, Rn. 68.

träge sind nicht veröffentlicht. Die den Sekundärrechtsakten stets vorangestellten Begründungserwägungen sind quasi verobjektivierter Normbestandteil. Eine Bedeutung der Staaten- und Organpraxis wird allgemein abgelehnt. Insbesondere Reziprozitätserwägungen sind unzulässig. Stattdessen gilt gemäß Art. 10 Abs. 3 EUV das Gebot der Loyalität.³³

Häufigste Begründungsform des EuGH ist der Verweis auf eigene **Präjudizien**.³⁴ Dies verleiht der Rechtsprechung den (vermeintlichen) Eindruck großer systematischer Geschlossenheit und Konstanz. Es soll auch legitimationsstiftend wirken. Rechtsprechungsänderungen werden oft explizit gemacht (z.B. im Urteil Keck). Eine *erga omnes* Wirkung der EuGH-Urteile wird mittlerweile allgemein akzeptiert.

Auslegung im Vergleich (Analyseraster)

Völkerrechtliche Verträge

- **Wortlaut**
 - Orientiert an nationalen Begriffen
 - Wortlautgrenze
 - Statisch
- **Systematik/Teleologie**
 - Autonomie des Vertrags
 - Partikulare Regelungen
- **Konsensprinzip**
- **Historie & Staatenpraxis**
- *In dubio mitius*
- **Eingeschränkte Präjudizienbildung**

Europarecht

- **Wortlaut**
 - Autonome Begriffsbildung
 - Rechtsfortbildung
 - Dynamisch
- **Systematik & Teleologie**
 - Autonomie des Rechtsordnung
 - Übergreifendes Integrationsziel
- **Wertende Rechtsvergleichung**
- **Keine subjektive Zweckermittlung**
- *In dubio pro communitate*
- **Ausgeprägte Präjudizienorientierung**

III. Auslegung der völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union

Bei der Auslegung der völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union durch den EuGH treffen die beiden eben skizzierten idealtypischen Maßstäbe aufeinander: Allerdings lässt sich die Rechtsprechung

³³ S.o. Franzius, Fn. 24.

³⁴ Dederichs, Marlene: Die Methodik des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, EuR 2004, S. 346.

des Gerichtshofs keinem der beiden Pole schematisch zuordnen. Trotz gelegentlichen Querverweisen unterscheiden sich die Urteile zu den verschiedenen Abkommen in ihren Begründungsstrukturen sehr stark. Maßstäbe können daher nur deduktiv heuristisch für einzelne Verträge in ihrer jeweiligen Chronologie erarbeitet werden.

1. Bilaterale Abkommen

Eine klare Linie ergibt sich am ehesten bei den bilateralen Assoziierungs-, Kooperations- und Partnerschaftsabkommen. Diese enthalten typischerweise eine weitgehende Freigabe des Warenverkehrs, in Einzelfällen auch gewisse Rechte für natürliche Personen.

a) Freier Warenverkehr

Die ersten Urteile betrafen dabei allesamt den freien Warenverkehr mit späteren Mitgliedsstaaten (Griechenland, Portugal, Schweden, Österreich und Zypern). Dazu kommen jüngere Entscheidungen zu den Assoziierungsabkommen mit den AKP-Staaten und Israel.

Die Argumentation des Gerichtshofs ist dabei im Allgemeinen stark gemeinschaftsrechtlich inspiriert. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die Abkommen einen „integrierenden Bestandteil“ des Gemeinschaftsrechts darstellen³⁵. Zwar werden mitunter weitreichende Gewährleistungen der gemeinschaftsrechtlichen Warenverkehrsfreiheit nicht auf gleichlautende Bestimmungen der Freihandelsabkommen übertragen. Der Gerichtshof legt aber auch dann stets seine autonome, ökonomisch inspirierte Interpretation des „freien Warenverkehrs“ und der „Maßnahmen gleicher Wirkung“ zugrunde. Im Einzelfall wird die besondere Integrationstiefe des Gemeinsamen Marktes mit ihren positiven Harmonisierungsleistungen eher als eine Art Rechtfertigung in die allgemeine systematisch-teleologische Abwägung eingestellt. Nationale Interessen der Mitgliedsstaaten spielen keine Rolle. Der Gerichtshof schont also allenfalls seine eigene Souveränität, nie aber die seiner Mitgliedsstaaten.

Eine klassisch völkerrechtliche Argumentation findet sich jedoch dort, wo es um Fragen des örtlichen und zeitlichen Anwendungsbereichs der

³⁵ Urteil vom 30. April 1974, Haegemann, C-181/73.

Abkommen geht (Staatusukzession in Jugoslawien, türkische Republik Nordzypern, Palästinensergebiete)³⁶.

b) Personenmobilität

Mit Einschränkungen gilt dasselbe für die Entscheidungen zu den Rechten von Arbeitnehmern und Niedergelassenen aus dem Assoziierungsabkommen mit der Türkei, den Kooperationsabkommen mit den südlichen Mittelmeeranrainern (Marokko, Tunesien, Algerien) sowie den Europa-Abkommen mit den späteren Mitgliedsstaaten Mittel- und Osteuropas. Als echter „Motor der Integration“ hat der Gerichtshof aus einzelnen Bestimmungen des Türkei-Assoziierungsabkommens bzw. der Assoziationsratsbeschlüsse ein veritables Rechtsregime für türkische Arbeitnehmer entwickelt, noch bevor es überhaupt gemeinschaftsrechtliche Regelungen für Drittstaatenangehörige gab³⁷. Die Argumentation ist dabei stark vom *effet utile* geprägt und erinnert in Anklängen gar an die frühe Grundfreiheiten-Rechtsprechung. Auch im Rahmen der Assoziierungsabkommen gilt daher der weite gemeinschaftsrechtliche Arbeitnehmer-Begriff und Konzepte wie Vertrauensschutz und Rechtsmissbrauch kommen in ihrer spezifisch europäischen Ausprägung zur Anwendung. Besonderes Aufsehen erregte die dynamische Auslegung der sog. stand-still Klauseln zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, die weitreichende Beschränkungen der mitgliedsstaatlichen Autonomie, etwa bei Visa-Bestimmungen begründeten³⁸.

Grenzen werden wiederum bei der Souveränität der Union als Ganzes sichtbar, etwa wenn besondere Rechte aus der neu entwickelten Unionsbürgerschaft nicht auf türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen übertragen werden³⁹. In diesem Sinne dürfte wohl auch die

³⁶ Urteil vom 16. Juni 1998, Racke, C-162/96, Slg. 1998 I-03655; Urteil vom 5. Juli 1994, Anastasiou, C-432/92, Slg. 1994 I-03087; Urteil vom 25. Februar 2010, Brita, C-386/08, Slg. 2010 I-01289.

³⁷ Huber, Berthold: Das Sevince-Urteil des EuGH: Ein neues EG-Aufenthaltsrecht für türkische Arbeitnehmer, NvwZ 1991, S. 242.

³⁸ Zum Ganzen: Gutmann, Rolf: Döner und Zollunion. in: Barwig/Dobbelstein (Hrsg.), Den Fremden akzeptieren. Festschrift für Gisbert Brinkmann, Baden-Baden 2012

³⁹ Urteil vom 8. Dezember 2011, Nural Ziebell, C-371/08.

jüngste Entscheidung *Demirkan*⁴⁰ zu deuten sein: Zwar scheint der Gerichtshof hier plötzlich ein klares Bekenntnis zu klassisch völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätzen abzulegen. So wird nach über 60 Entscheidungen zum Türkei-Abkommen erstmals auf die Grundsätze der WVK, den ursprünglichen Partei-Willen und die Staatenpraxis rekurriert. Faktisch dürfte es indes hauptsächlich darum gegangen sein, sich beim äußerst brisanten Thema der allgemeinen Visa-Liberalisierung mit der Türkei im *judicial self-restraint* zu üben und den politischen Entscheidungen der Union als Ganzes nicht vorzugreifen.

c) *Bewertung*

Die dynamische, effektivitätsorientierte Auslegung des Assoziierungsrechts ist vielfach kritisiert worden, weil sie vordergründig die Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts außer Acht lässt⁴¹. Bei genauerem Hinsehen scheint solche Kritik allerdings zu pauschal.

Zum einen entspricht es durchaus dem völkerrechtlichen Modell, wenn der Gerichtshof Begriffe gerade nicht abkommensspezifisch, sondern primär wie „internen“ Sachverhalten auslegt. Hauptsächlich ist dem EuGH aber zuzugestehen, dass das Assoziierungsrecht – in der Beziehung zu den Mitgliedsstaaten – zumindest auch Gemeinschaftsrecht darstellt. Als solches ist es dann auch auszulegen. Gerade das Türkei-Assoziierungsrecht erscheint im europäischen Normengefüge nämlich mittlerweile eher als eine Art Sonderregime für besondere Drittstaatenangehörige, welches nur zufällig in der Form eines völkerrechtlichen Vertrages ergangen ist.

Eine entsprechende Privilegierung ist auch aus einer ökonomischen Logik durchaus gerechtfertigt: Türkische und maghrebinische Arbeitnehmer machen in Deutschland, Frankreich und Benelux einen signifikanten Teil der Arbeitspopulation aus und sind somit für den europäischen Arbeitsmarkt überaus relevant. Das Funktionieren des gemeinsamen

⁴⁰ Urteil vom 24. September 2013, *Demirkan*, C-221/11.

⁴¹ Deutlich z.B.: Hailbronner, Kay: „Gattoussi/Stadt Rüsselsheim“ - ein neuer Schritt des EuGH zur Entmündigung der Mitgliedstaaten? *NVwZ* 2007, S. 417.

Marktes aber ist durch jede Art von mitgliedsstaatlicher Diskriminierung gefährdet, unabhängig davon, ob sie sich unmittelbar gegen Mitglieds- oder Drittstaatler richtet⁴².

2. Multilaterale Abkommen

Differenzierter stellt sich die Situation bei den multilateralen Abkommen der Union dar. Bekannt und umstritten ist die Rechtsprechung zu den WTO-Verträgen und den Entscheidungen des Dispute Settlement Body der WTO. Diese will der Gerichtshof nicht zu den Rechtsakten zählen, an deren Maßstab die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu messen ist⁴³. Insofern werden besonders der politische Charakter und die von Gegenseitigkeit geprägte Struktur der WTO hervorgehoben. Auch die Anwendbarkeit der UN-Seerechtskonvention wird abgelehnt⁴⁴. Zum geistigen Eigentumsrecht, insbesondere dem TRIPS-Abkommen, sind einige ambivalente Entscheidungen ergangen, die darauf hinweisen, dass der Gerichtshof langfristig ein Modell der völkerrechtskonformen Auslegung oder Kooperation mit anderen internationalen Institutionen etablieren könnte⁴⁵. „Aktivistisch“ zeigt sich der Gerichtshof hingegen in einigen Entscheidungen zur - politisch stark europäisch geprägten – Aarhus-Konvention über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten aus den letzten Jahren⁴⁶.

Die Rechtsprechung zu den multilateralen Abkommen zeigt, dass sowohl Rechtswissenschaft als auch richterliche Praxis von einer klaren Linie über die Einpassung der Union in die etablierten völkerrechtlichen Strukturen noch weit entfernt sind (vgl. auch die berühmte Entscheidung Kadi). Dies gilt umso mehr, da die EU als völkerrechtliches

⁴² Für den Bereich des Warenverkehrs ist dieser Gleichklang zwischen gemeinschaftsrechtlicher und assoziierungsrechtlicher Perspektive auch vom EuGH explizit formuliert worden, z.B. im Urteil *Kommission/Italien* vom 21. Juni 2007 C-173/05, Slg. 2007 I-04917.

⁴³ u.a. Urteil vom 27. September 2007, *Ikea Wholesale*, C-351/04, Slg. 2007 I-07723.

⁴⁴ Urteil vom 3. Juni 2008, *Intertanko*, C-308/06, Slg. 2008 I-04057.

⁴⁵ *Rosenkranz*: Die völkerrechtskonforme Auslegung des EG-Sekundärrechts dargestellt am Beispiel des Urheberrechts - Zugleich eine Besprechung von EuGH, Urt. v. 7.12.2006 - C-306/05, *EuZW* 2007, S. 81 ff.

⁴⁶ Ausgehend vom Urteil *Lesoochranraske Zoskupenie*, s.o. Fn. 3.

Konstrukt durch ihr eigenes Beispiel diese Strukturen und die dahinter stehenden Paradigmen verändert.

Insofern ist im Fall der Union, als wirkmächtigster Kreatur des Völkerrechts, auch keineswegs evident, warum sie überhaupt an die Maßstäbe der tradierten und oft verkrusteten Völkerrechtsordnung gebunden sein sollte: Schließlich hat sie diese Maßstäbe durch ihr eigenes Beispiel aufgebrochen und wird sie wohl auch in Zukunft maßgeblich prägen.

IV. Ausblick

Für eine detailliertere Analyse werden daher auch Erklärungsansätze abseits der überkommenen Auslegungslehre zu untersuchen sein. Aus der Völkerrechtstheorie kommt dabei z.B. die Abgrenzung von *traité contrat* und *traité loi* in Betracht. Eine weitere Möglichkeit wäre, die Entscheidungen nach der jeweils vom Gerichtshof eingenommenen Rolle (als Verfassungsgericht gegenüber den Mitgliedsstaaten, als Quasi-Verwaltungsgericht der EU-Organe, als Schiedsgericht zwischen Mitgliedsstaaten) zu unterscheiden. Außerdem könnten Erklärungen in den einzelnen mitgliedsstaatlichen Traditionen gesucht werden, z.B. über den Umfang richterlicher Normenkontrolle. Das Thema fügt sich damit in den – sowohl im Völkerrecht als auch im Europarecht geführten – Konstitutionalisierungsdiskurs ein.

Außerdem müssen außerjuristische, sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze stärker berücksichtigt werden. Wertvolle Einsichten versprechen dabei z.B. die Perspektiven der Neuen Institutionenökonomik, bzw. Neuen Politischen Ökonomie, die institutionelles Handeln unter Berücksichtigung individueller Nutzenkalküle analysiert. In Betracht kommen auch politikwissenschaftliche Ansätze, wie das Verständnis der EU als Imperium (z.B. bei Edgar Grande) oder moderne Konzeptionen von *Global Governance*.

Anhänge



Deutsch–Französische Sommerschule 2013

zum 50. Jubiläum des Élysée-Vertrags:
(1963 – 2013)

„Theorie und Praxis der
Deutsch–französischen Zusammenarbeit in Verwaltung und
Wissenschaft
seit dem Élysée-Vertrag“

École Nationale d'Administration /
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

unter der Schirmherrschaft der Französischen Botschaft in Berlin,
finanziert durch die Deutsch–Französische Hochschule

Vorläufiges Programm

Mittwoch, 25. September 2013

bis 18:00 Uhr **Anreise der Teilnehmer, Registrierung**
 19:00 Uhr **Gelegenheit zum gemeinsamen Abendessen
 im Restaurant „Domhof“, Speyer**

Donnerstag, 26. September 2013

09:00 – 09:40 Uhr **Begrüßung**
 Joachim Wieland
 Rektor der Universität Speyer
 Nathalie Loiseau
 Direktorin der ENA
 wissenschaftliche Leitung
 (Universität Speyer):
 Karl-Peter Sommermann / Laure Ogniois
 wissenschaftliche Leitung (ENA):
 Fabrice Larat
 Patricia Oster-Stierle
 Vize-Präsidentin der Deutsch-Französischen Hochschule
 Margit Conrad
 Europaministerin des Landes Rheinland-Pfalz

09:45 – 10:15 Uhr **Grußwort**
 Emmanuel Suard
 Kulturrat, Direktor des Institut Français, Französische Botschaft in
 Berlin

10:15 – 10:30 Uhr **Kaffeepause**

10:30 – 12:30 Uhr **Podiumsdiskussion:**
 Deutsch-französische Verwaltungs-zusammenarbeit aus der
 Perspektive von Austauschbeamten
 Martin Jungius
 Auswärtiges Amt, Deutschland
 Bertrand Cadiot
 Innenministerium, Frankreich
 Michaela Wiegel
 Frankfurter Allgemeine Zeitung
 Moderation:
 Frank Baasner
 Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg

13:00 Uhr **Mittagessen in der Taberna der Universität**

14:30 Uhr **Abfahrt nach Karlsruhe zum Bundesverfassungsgericht**

- 15:30 – 17:00 Uhr Tätigkeitsbericht eines Verfassungsrichters und eines Mitglieds des Conseil Constitutionnel, Besichtigung des Bundesverfassungsgerichts
Peter Michael Huber
 Bundesverfassungsrichter
Dominique Schnapper
 Ehemaliges Mitglied des Conseil Constitutionnel, EHES
- 17:30 Uhr Abfahrt nach Schriesheim, anschließend: Weinprobe, Abendessen und Rückfahrt nach Speyer

Freitag, 27. September 2013

- 09:00 – 09:15 Uhr: Begrüßung und Erläuterungen
Laure Ognois / Karl-Peter Sommermann / Fabrice Larat
- 09:15 – 13:30 Uhr Arbeitsgruppen zum Thema „Personalmanagement und Personalführung“
Gerhard Fuckner
 Ministerium des Innern Rheinland-Pfalz
Jean-François Monteils
 Conseiller maître à la Cour des comptes, Paris
- 13:30 – 15:30 Uhr Mittagessen in der Taberna
- 15:30 – 17:30 Uhr Stadt- und Domführung
Stefan Fisch
 Empfang im Rathaus
Oberbürgermeister Hansjörg Eger
- 20:30 Uhr Gemeinsames Abendessen im Restaurant „Ratskeller“

Samstag, 28. September 2013

AG 1: „Außenpolitik der EU“

- 09:00 – 13:00 Uhr **Michael Kreile**
 Professor, HU Berlin
Maxime Lefebvre
 Ministère des Affaires étrangères

AG 2: „Bildungspolitik (Bologna und Exzellenzinitiative)“

- 09:00 – 11:00 Uhr **Podiumsdiskussion**
Dieter Leonhard
 Rektor der Hochschule Mannheim

Thierry Rambaud

Professeur des Universités en droit public (Paris Descartes/Conseil de l'Europe)

Margret Wintermantel

Präsidentin der HRK, Präsidentin des DAAD

Jean-Pierre Finance

Président de la Conférence des Recteurs d'Universités

11:00 – 12:30 Uhr

Arbeitsgruppen (Evaluierung der Forschung, Internationalisierung der Universitäten, öffentliche Finanzierung der Universitäten)

12:30 – 13:00 Uhr

Präsentation der Ergebnisse der Arbeitsgruppen im Plenum

13:00 – 14:00 Uhr

Mittagessen in der Taberna

14:00 – 15:30 Uhr

Plenarsitzung:

Ergebnisse der AG (ein Teilnehmer der jeweiligen Arbeitsgruppen und die jeweiligen Referenten) + „debriefing culturel“

Anne Dussap-Kohler

Euro-Institut

15:30 – 16:00 Uhr

Schlusswort

Karl-Peter Sommermann / Fabrice Larat / Laure Ognis

16:00 Uhr

Transfer im Bus zum Rheinufer

17:00 – 19:00 Uhr

Rheinschiffahrt

Abend zur freien Verfügung

Sonntag, 29. September 2013

ca. 09:30 Uhr

Abfahrt nach Heidelberg

10:30 – 12:30 Uhr

Stadt- und Schlossbesichtigung

12:30 – 15:00 Uhr

Zeit zur freien Verfügung für interkulturellen Austausch

15: 00 Uhr

Rückfahrt nach Speyer

16:00 Uhr

Feierliche Verabschiedung der TeilnehmerInnen

Laure Ognis / Karl-Peter Sommermann / Fabrice Larat



École d'été Franco-Allemande 2013

à l'occasion du jubilé du traité de l'Élysée
(1963 - 2013) :

« Théorie et pratique de la coopération franco-allemande
dans l'administration et le domaine de la recherche
depuis le traité de l'Élysée »

École Nationale d'Administration /
Université Allemande des Sciences Administratives Speyer

Sous le Haut Patronage de
l'Ambassade de France à Berlin,
financée par l'Université Franco-Allemande

Programme provisoire

Mercredi 25 septembre 2013

Jusque 18 heures

arrivée des participants, enregistrement

19 heures

dîner dans le restaurant « Domhof », Spire

Jeudi 26 septembre 2013

09:00 – 09:40 heures

allocutions de bienvenue

Joachim Wieland

recteur de l'université de Spire

Nathalie Loiseau

directrice de l'ENA

Karl-Peter Sommermann / Laure Ogniois

direction scientifique, Spire

Fabrice Larat

direction scientifique, ENA

Patricia Oster-Stierle

vice-présidente de l'Université Franco-Allemande

Margit Conrad

ministre des affaires européennes du Land de Rhénanie-Palatinat

09:45 – 10:15 heures

allocution de bienvenue

Emmanuel Suard

conseiller culturel, Directeur de l'Institut français, Ambassade de France à Berlin

10:15 – 10:30 heures

café

10:30 – 12:30 heures

table ronde

Regards croisés sur la coopération administrative franco-allemande

Martin Jungius

Auswärtiges Amt

Bertrand Cadiot

fonctionnaire d'échange, Ministère de l'intérieur/BMI

Michaela Wiegel

Frankfurter Allgemeine Zeitung

Modération

Frank Baasner

Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg

13:00 heures

déjeuner au restaurant universitaire de l'université de Spire

14:30 heures

départ pour Karlsruhe

15:30 – 17:00 heures

rapport d'activité d'un juge de la Cour Constitutionnelle Fédérale

et d'un membre du Conseil Constitutionnel, visite de la Cour Constitutionnelle Fédérale

Peter Michael Huber
juge constitutionnel

Dominique Schnapper
Ancien membre du Conseil Constitutionnel, EHESS

17:30 heures

départ pour Schriesheim, dégustation de vin et dîner, retour à Spire

Vendredi 27 septembre 2013

09:00 – 09:15 heures

introduction
Laure Ognis / Karl-Peter Sommermann / Fabrice Larat

09:15 – 13:30 heures

groupes de travail sur les sujets: gestion des ressources humaines et management du personnel
Gerhard Fuckner
Ministerium des Innern Rheinland-Pfalz

Jean-François Monteils
Conseiller maître à la Cour des Comptes, Paris

13:30 – 15:30 heures

déjeuner au restaurant universitaire

15:00 – 17:30 heures

visite de la ville et de la cathédrale
Stefan Fisch

réception à l'hôtel de ville
Oberbürgermeister Hansjörg Eger
Dîner dans le restaurant « Ratskeller »

Samedi 28 septembre 2013

Groupe de travail 1:

politique étrangère de l'Union Européenne

09:00 – 13:00 heures

Michael Kreile
professeur de l'Université Humboldt (Berlin)
Maxime Lefebvre
Ministère des Affaires étrangères

Groupe de travail 2:

Politique de l'éducation et de la recherche (Bologne et initiative d'excellence)

09:00 – 11:00 heures

Table Ronde
Dieter Leonhard
recteur de l'Université des sciences appliquées de Mannheim

Thierry Rambaud

professeur des Universités en droit public (Paris Descartes/Conseil de l'Europe)

Margret Wintermantel

présidente de la HRK et du DAAD

Jean-Pierre Finance

Président de la CPU

11:00 – 12:30 heures

Groupes de travail (évaluation de la recherche, internationalisation des universités, financement des universités)

12:30 – 13:00 heures

Résultats des groupes de travail en plénière

13:00 – 14:00 heures

déjeuner au restaurant universitaire

14:00 – 15:30 heures

séance plénière

Résultats des GT (un participant et un intervenant de chaque groupe de travail) + « debriefing culturel »

Anne Dussap-Kohler

Euro-Institut

15:30 – 16:00 heures

conclusion

Karl-Peter Sommermann / Fabrice Larat / Laure Ognais

16:00 heures

départ pour les berges du Rhin

17:00 – 19:00 heures

promenade en bateau sur le Rhin

Soirée à disposition

Dimanche 29 septembre 2013

Vers 09:30 heures

départ pour Heidelberg

10:30 – 12:30 heures

visite de la ville et du château

12:30 – 15:00 heures

temps à disposition pour l'échange interculturel

15:00 heures

retour à Spire

16:00 heures

cérémonie de clôture

Laure Ognais / Karl-Peter Sommermann / Fabrice Larat

Verzeichnis der Autoren

Frederik Becker, Dipl.-Jur., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationales Recht am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Leibniz Universität Hannover

Bertrand Cadiot, Innenministerium Frankreich

Margit Conrad, Staatsministerin des Landes Rheinland-Pfalz

Benedikt Erforth, PhD International Studies, University of Trento, Italy; Visiting Fellow, CERI Sciences Po-CNRS, Paris

Jean-Pierre Finance, Président Honoraire de l'Université Henri Poincaré, Nancy Représentant permanent de la Conférence des Présidents d'université et de l'Institut de Recherche pour le Développement à Bruxelles

Stefan Fisch, Univ.-Prof. Dr., Prorektor und Inhaber des Lehrstuhls für Neuere und Neueste Geschichte, insbesondere Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Cristina Fraenkel-Haeberle, Dr. iur., Privatdozentin, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer

Gerhard Fuckner, Ministerialdirigent, Leiter der Abteilung Staatsrecht und Gesetzgebung im Ministerium des Innern des Landes Rheinland-Pfalz

Laura-Theresa Krüger, M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Mitglied der philosophischen Fakultät des Graduiertenzentrums an der Universität Passau

Franziska Kruse, Dr. iur., Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staatslehre und Rechtsvergleichung an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Fabrice Larat, Dr., Directeur du Centre d'Expertise et de la Recherche Administrative, École Nationale d'Administration, Strasbourg

Jean-François Monteils, Conseiller maître à la Cour des Comptes, Paris

Laure Ognois, Dr., Leiterin des Akademischen Auslandsamtes der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (seit 2014 Directrice de la Recherche de l'Université de Genève)

Patricia Oster-Stierle, Prof. Dr., Vizepräsidentin der Deutsch-Französischen Hochschule

Tilmann Reinhardt, Stipendiat im Programm „Mercator Kolleg für Internationale Aufgaben“ des Auswärtigen Amtes

Karl-Peter Sommermann, Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c., Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staatslehre und Rechtsvergleichung an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer