

integration

Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik
in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration

Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft

Daniel Göler und Mathias Jopp

Europapolitik – kein vorrangiges Thema im französischen Präsidentschaftswahlkampf

Franziska Brantner und Anja Thomas

Der Weg nach Rom – Entstehung und Bedeutung der Römischen Verträge

Wilfried Loth

Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages

Axel Schäfer, Michael Roth und Christoph Thum

Energiepolitik während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

Michael Glos

Auf dem Weg zur variablen Geometrie – Implikationen der EU-Erweiterung für die ESVP und NATO

Ralf Roloff

Literatur: Die EU und der post-sowjetische Raum

Tagungen: Deutsche EU-Ratspräsidentschaft · EU zwischen Konsolidierung und Expansion

Das Verhältnis der Schweiz zur EU · Migrationspolitik · Zur geschichtlichen Dimension des europäischen Konstitutionalisierungsprozesses

Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen



Nomos



**Institut für
Europäische Politik**

integration

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

30. Jg. / Februar 2007

1/07

INHALT

AUFSÄTZE

Daniel Göler und Mathias Jopp

Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft 3

Franziska Brantner und Anja Thomas

**Europapolitik – kein vorrangiges Thema im französischen
Präsidentschaftswahlkampf** 25

Wilfried Loth

Der Weg nach Rom – Entstehung und Bedeutung der Römischen Verträge..... 36

FORUM

Axel Schäfer, Michael Roth und Christoph Thum

Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages 44

Michael Glos

Energiepolitik während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 50

Ralf Roloff

**Auf dem Weg zur variablen Geometrie – Implikationen der EU-Erweiterung für die
ESVP und NATO** 54

LITERATUR

Sabine Fischer

**Die EU und der post-sowjetische Raum – politische Konflikte und wissenschaftliche
Fragestellungen** 60

TAGUNGEN

Jasmin Gassen

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Herausforderungen und Erwartungen..... 68

Timo Goosmann und Layla Yüzen

**Zwischen Konsolidierung und Expansion – aktuelle Herausforderungen für den
weiteren Weg der europäischen Integration**..... 77

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Ilja Baudisch und Ann Gäbler

Lehren einer flexiblen Integrationspolitik: Das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union 83

David Rabenschlag

Völkerrecht und Wohlfahrtsinteressen als Maßstäbe der europäischen Migrationspolitik 88

Sebastian Wolf

Der Weg nach vorn führt zurück: Zur geschichtlichen Dimension des europäischen Konstitutionalisierungsprozesses 92

ABSTRACTS 97

Beilage: Jahresregister 2006

Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft

*Daniel Göler und Mathias Jopp**

Deutschland hat die EU-Ratspräsidentschaft in einem schwierigen Umfeld übernommen. Seit den ablehnenden Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden steckt die Europäische Union in einer Krise, aus der sich auch nach eineinhalb Jahren kein richtiger Ausweg abzeichnet.¹ Kernproblem ist hierbei die ungelöste Frage einer grundlegenden EU-Reform, deren Dringlichkeit sich mit dem am ersten Januar 2007 erfolgten Beitritt Rumäniens und Bulgariens weiter verschärft hat. Allerdings haben die Referenden auch gezeigt, dass Europa auf nicht unerhebliche Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung stößt, die sich auf Dauer als problematisch für den Integrationsprozess erweisen könnten. Entsprechend dem von der Europäischen Kommission zur Überwindung der Akzeptanzkrise propagierten „double-track-approach“ gilt es nunmehr, neben Versuchen zur Lösung der Verfassungsfrage konkrete und bürgernahe Politikvorhaben in die Tat umzusetzen (Ansatz des „Europe des projets“²). Immer wieder genannt werden hierbei zum Beispiel die Bereiche europäische Energiepolitik, Asyl- und Einwanderungspolitik oder die weitere Ausgestaltung der Lissabonstrategie. Nimmt man hinzu, dass auch in der Außen- und Sicherheitspolitik und im Bereich der EU-Nachbarschaftspolitik große Herausforderungen anstehen, ergibt sich für die deutsche Ratspräsidentschaft ein erheblicher Handlungsbedarf.

Verkompliziert wird diese Ausgangslage durch eine Phase der Führungsschwäche in Europa. Frankreich befindet sich im Wahlkampf, von Großbritannien sind vor der Amtsübergabe Tony Blairs auf seinen Nachfolger keine Impulse zu erwarten und in den Niederlanden haben die letzten Wahlen ein Patt zwischen den politischen Lagern ergeben. Die polnische Regierung verfolgt europapolitisch einen Kurs, den man bestenfalls als eigenwillig bezeichnen kann; in Ungarn dauert die Regierungskrise an und die slowakische Regierungskoalition hat sich durch die Einbeziehung der ultrarechten SNS (Slowakische Nationalpartei) in Misskredit gebracht. In dieser Situation sind die Anforderungen und Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft besonders hoch. Pointierter könnte man auch sagen, dass die deutsche Bundesregierung zurzeit die einzig wirkliche Kraft ist, die es schaffen kann, dass Europa gemeinsam gelingt.³

Das ähnlich lautende an den Gemeinschaftssinn appellierende Programm der deutschen Ratspräsidentschaft, das an die Arbeiten der vorangegangenen Präsidentschaften und die Jahresplanung der Kommission anknüpft, beinhaltet weiterreichende Zielsetzungen unter anderem in der „Gestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zukunft Euro-

* Dr. Daniel Göler, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik, Berlin; Lehrbeauftragter an der Freien Universität Berlin.

Dr. Mathias Jopp, Direktor des Instituts für Europäische Politik, Berlin; Lehrbeauftragter an der Universität Tübingen und der Europauniversität Viadrina, Frankfurt/Oder.

1 Vgl. Daniela Schwarzer: Lehren aus den gescheiterten Verfassungsreferenden, SWP-Aktuell 2005/A 23.

2 Vgl. José Manuel Barroso: Speech to the European Parliament prior to the European Council of 15 and 16 June 2006, S. 2, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/speech_20060614_en.pdf (letzter Zugriff: 17.12.2006).

3 Vgl. Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, abrufbar unter: www.eu2007.de (letzter Zugriff: 26.01.2007).

pas“, des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ sowie der „Gestaltung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Außenwirtschaftspolitik und der Entwicklungspolitik“.⁴

Freilich sollten die Erwartungen an die deutsche Präsidentschaft nicht überdehnt werden. Die Rolle einer Ratspräsidentschaft konzentriert sich in erster Linie auf das Vorsitz- und Agendamanagement, die Mediation und Konsensbildung zwischen den Mitgliedstaaten sowie interne und externe Repräsentations- und Sprecher-Aufgaben.⁵ Darüber hinaus kann die deutsche Präsidentschaft, wenn die Umstände günstig sind und ihre Planungen nicht durch eine massive internationale Krise konterkariert werden, in einigen Bereichen neue Initiativen ergreifen oder wichtige Projekte anschieben. Da der Zeitraum von nur sechs Monaten sehr kurz ist, hat die Bundesregierung sich mit der folgenden portugiesischen und slowenischen Präsidentschaft eng abgestimmt und mit ihnen ein gemeinsames 18-Monate-Programm entworfen.⁶ Selbst wenn es also in etlichen Bereichen nicht gelingen wird, fertige Lösungen zu erarbeiten, so können doch Richtungsentscheidungen getroffen und Grundlagen für die Arbeiten der folgenden Präsidentschaften gelegt werden.⁷ Begünstigend wird sich für die Bundesregierung zudem auswirken, dass sie – wie schon bei ihrer letzten EU-Ratspräsidentschaft im Jahre 1999 – zugleich den Vorsitz der G8 inne hat. Vor allem in der Handels- und Entwicklungspolitik, dem Umwelt- und Klimaschutz, der Energiesicherheit sowie in zentralen Fragen des internationalen Krisenmanagements bieten sich besondere Chancen für Synergien und Zusammenarbeit zwischen der EU und den nicht der EU angehörenden G8-Staaten (Kanada, USA, Japan und Russland).

Betrachtet man neben dem eigentlichen Präsidentschaftsprogramm der Bundesregierung⁸ das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007,⁹ so lassen sich allein in Letzterem 38 wichtige Legislativ-Vorhaben erkennen, von denen 16 während der deutschen Ratspräsidentschaft voran gebracht oder abgeschlossen werden sollen.¹⁰ Gerade hier liegt ein Hauptteil der Arbeit einer Präsidentschaft, dass heißt in der Koordinierung der täglichen Arbeit in den einzelnen Ratsformationen und der ‚normalen‘ Rechtsetzung. Hinzu kommen noch circa 153 Fachkonferenzen, Beamten- und Expertentreffen der Ratspräsidentschaft (zu Themen wie Gesundheit, Familie, Immigrantintegration, europäisches Sozialmodell, Energie, Umwelt),¹¹ komplexe Gipfeltreffen und Verhandlungen insbesondere mit Russland und den USA sowie drei Treffen des Europäischen Rates unter Einschluss der Feierlichkeiten zum 50-jährigen Bestehen der Römischen Verträge. Letztgenanntes Treffen bietet die Chance, durch eine Berliner Erklärung den Sinn und den Nutzen des europäischen Integrationsprozesses in den letzten fünf Dekaden für die Bürger deutlich herauszustellen und vor al-

4 Vgl. die entsprechende Gliederung des deutschen Präsidentschaftsprogramms: Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam.

5 Zu den Aufgaben von Ratspräsidentschaften vgl.: Adriaan Schout/Sophie Vanhoonacker: Evaluating Presidencies of the Council of the EU. Revisiting Nice, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2006, S. 1053-1056.

6 Rat der Europäischen Union: Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitizes, 11.12.2006, abrufbar unter: http://www.eu2007.de/includes/Download_Dokumente/Trio-Programm/triodeutsch.pdf (letzter Zugriff: 26.01.2007).

7 So Staatssekretär Joachim Wuermeling auf der Konferenz „Energy security in an uncertain world“, 05.10.2006 in Berlin.

8 Vgl. Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam.

9 Vgl. Europäische Kommission: Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007, KOM(2006)629 endgültig.

10 Zudem sollen zahlreiche außerhalb des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission für 2007 stehenden Legislativ-Vorhaben im Semester der deutschen Ratspräsidentschaft abgeschlossen werden, siehe dazu: http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/forward_programming.pdf (letzter Zugriff: 26.01.2007).

11 Die Terminübersicht ist abrufbar unter: http://www.eu2007.de/de/Meetings_Calendar/index.html (letzter Zugriff: 26.01.2007).

lem auch Perspektiven für die Zukunft Europas aufzuweisen. Angesichts der Fülle der auf der Agenda stehenden Punkte wird für den Erfolg der deutschen Präsidentschaft entscheidend sein, inwiefern es ihr gelingt, eine gesunde Mischung aus effizienter Bewältigung der Alltagspolitik und ‚Lösungsansätzen für die großen Fragen‘ zu erzielen.

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Zwei Bereiche der EU-Politik, die immer wieder in der Kritik stehen, sind das europäische Sozialmodell und die Verbesserung der Wirtschaftsentwicklung in Europa. Zentraler Ansatz der EU ist in beiden Bereichen die Lissabon-Strategie, die jedoch aufgrund ihrer aus heutiger Sicht unrealistischen Zielsetzung, Europa bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu entwickeln und somit die Beschäftigungsprobleme zu lösen, häufig als Ausdruck fehlgeleiteter europäischer Politik wahrgenommen wird.¹² Nicht zuletzt wegen solcher Kritik wurde die Lissabon-Strategie 2005 einer grundlegenden Revision unterzogen, die trotz der fortbestehenden Schwächen der (offenen) Regierungskoordination darauf abzielt, die einzelnen Maßnahmen und Programme verbindlicher zu gestalten. In diesem Rahmen verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, nationale Reformprogramme (NRP) zu erarbeiten, die unter anderem auf Strukturreformen und die Erhöhung der Forschungs- und Bildungsausgaben bis 2010 zielen.¹³ Seit Herbst 2006 werden Fortschritts- und Umsetzungsberichte dieser Reformstrategien erstellt und der Europäische Rat wird nun auf seiner Tagung im März 2007 eine erste Bilanz zur Umsetzung der reformierten Lissabonstrategie ziehen. Für die deutsche Ratspräsidentschaft wird es darauf ankommen, dass etwaige Defizite klar benannt und nach Möglichkeit auch Lösungsoptionen entwickelt werden. Was sich die Europäische Union angesichts der bisherigen Geschichte der Lissabon-Strategie nicht leisten kann, wäre ein ‚Schönreden‘ der Probleme. Allerdings ist aufgrund des zu verzeichnenden (moderaten) wirtschaftlichen Aufschwungs, der sich auch 2007 fortzusetzen scheint, kein übermäßiger Problemhaushalt zu erwarten, so dass die deutsche Präsidentschaft hier ein Stück weit entlastet sein wird.

Nichtsdestotrotz sollte sich die deutsche Ratspräsidentschaft aktiv für die Weiterentwicklung der Lissabon-Strategie einsetzen und weiterführende Ansätze für die europäische Wachstums- und Beschäftigungsstrategie entwickeln. Das bedeutet auch, mit der Europäischen Kommission im Hinblick auf die neue Binnenmarktstrategie zusammenzuarbeiten, die von der Kommission vorgelegt wird¹⁴, um Europas Wettbewerbsfähigkeit durch einen einheitlichen geregelten Markt zu stärken, den es in vielen Bereichen wie Energie, Finanzdienstleistungen und Postdienstleistungen¹⁵ immer noch nicht gibt.

Aus Sicht der deutschen Ratspräsidentschaft geht es vor allem aber um eine Vielzahl von verschiedenen Maßnahmen, die erst in der Summe größere Effekte erzielen können wie die Verabschiedung der geplanten Roaming-Verordnung (um dem ‚Abkassieren‘ bei der Mobilfunknutzung im Ausland einen Riegel vorzuschieben), ein stärkeres Rechtsschutzsystem bei öffentlichen Aufträgen, die Weiterentwicklung der Standardisierung bei Waren und

12 Vgl. Daniel Göler: Die Lissabon-Strategie. Ein europäischer Gestaltungsversuch?, in: Christoph Linzbach/ Uwe Lübking/Bernd Schulte/Stephanie Scholz (Hrsg.): Globalisierung und europäisches Sozialmodell, Baden-Baden, im Erscheinen.

13 Eine Auflistung ist abrufbar unter: europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp_2005_en.pdf (letzter Zugriff: 26.01.2007).

14 Vgl. hierzu den Ergebnisbericht der öffentlichen Konsultationen zur Zukunft des Binnenmarktes vom Juni 2006, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/index_de.htm#report (letzter Zugriff: 26.01.2007).

15 Letzteres ist für Deutschland von Bedeutung, da das deutsche Postmonopol bei Briefen 2008 ausläuft.

Dienstleistungen, die Förderung des Handels durch vermehrte gegenseitige Anerkennung von Zulassungs- und Produktvorschriften, die weitere Arbeit an dem geplanten Statut für die europäische Privatgesellschaft für KMU (kleine und mittlere Unternehmen), die Verhandlungen über die Richtlinie zur grenzüberschreitenden Sitzverlegung von Unternehmen und die verstärkte Umsetzung des Aktionsplanes für Finanzdienstleistungen. Zu Letzterem strebt die Präsidentschaft eine größere „Konvergenz im Aufsichtshandeln“¹⁶ an, geht hingegen nicht auf die Frage einer Europäischen Aufsichtsbehörde ein, wie sie von einigen starken (auch deutschen) Finanzdienstleistern immer wieder angesprochen wird.¹⁷ Ein wichtiges Anliegen der Ratspräsidentschaft besteht zudem in der Nivellierung von Wettbewerbsverzerrungen bei der Unternehmensbesteuerung. Hier bleibt aufgrund starker Widerstände bei etlichen Mitgliedstaaten jedoch nur der Weg, wenigstens eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen anzustreben, wofür dann 2008 ein Legislativvorschlag der Kommission erwartet wird.

Besondere Akzente setzt die deutsche Ratspräsidentschaft im Transportsektor, was sowohl dem Handel auf dem Binnenmarkt wie auch dem grenzüberschreitenden Personenverkehr und damit einem bürgernahen Bereich zugute käme. So strebt die Bundesregierung substantielle Ergebnisse bei den Luftverkehrsverhandlungen mit den USA an¹⁸ und will die Barrieren im europäischen Bahnverkehr abbauen, die Rechtsetzung zur Vollendung des europäischen Eisenbahnraumes voranbringen, die Beratungen über die Verordnung zu öffentlichen Personenverkehrsdiensten abschließen und das Satelliten-Navigationssystem GALILEO weiter aufbauen.¹⁹

Es geht aber nicht nur um die Vertiefung des Binnenmarktes zur Förderung von Industrie und Handel sowie zur günstigeren Angebotsversorgung der Bürger. Es geht auch um die Stärkung Europas im Kontext der Globalisierung durch einen funktionierenden Binnenmarkt und eine leistungsfähige europäische Währung (die mittlerweile die zweite Reservewährung nach dem Dollar ist) sowie damit verbunden den Einsatz des ökonomischen Gewichts Europas bei der Gestaltung und Beeinflussung des Welthandels. Zu letzterem gehören die Verbesserung der externen Schutzinstrumente gegen Dumping und unfaire Handelspraktiken, das Vorgehen gegen unerlaubte Subventionen und die Missachtung geistiger Eigentumsrechte, die Sicherstellung der europäischen Rohstoff- und Energieversorgung, der Ausbau bilateraler und multilateraler Handelsbeziehungen (Doha-Runde) und die Verabschiedung einer von der Kommission erneut vorzulegenden EU-Marktzugangsstrategie²⁰ für europäische Waren, Dienstleistungen und Investitionen in Drittländern. Dies alles sind klassische Instrumente der EU zur Beeinflussung der Globalisierung – Instrumente, über die kein einzelner Mitgliedstaat der Europäischen Union verfügt und im Vergleich zur Größe des europäischen Wirkungspotenzials als einzelner auch gar nicht verfügen könnte.

Schwieriger zu lösen oder anzugehen sein wird hingegen die Frage des ‚europäischen Sozialmodells‘. Hauptkritikpunkt ist hier, dass sich Europa zunehmend am angelsächsischen Wirtschaftsmodell orientiere und die soziale Komponente vernachlässige, was nicht den (kontinental)europäischen Traditionen entspreche. Diese Kritik sticht zwar nicht richtig,

16 Vgl. Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam, S. 6.

17 Vgl. Friedrich Heinemann/Mathias Jopp: The benefits of a working European retail market for financial services, Bonn/Mannheim 2002.

18 Vgl. Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam, S. 11; seit 2003 werden Verhandlungen mit den USA über ein Luftverkehrsabkommen mit dem Ziel der Schaffung eines offenen Luftverkehrsraums geführt.

19 Vgl. ebenda, S. 12.

20 Vgl. Europäische Kommission: Das globale Europa - im Wettbewerb mit der Welt, 04.10.2006, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/comm/trade/index_en.htm (letzter Zugriff: 26.01.2007).

wenn die Umverteilungsleistungen der EU im Bereich der Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik sowie die Direktsubventionen an die Landwirtschaft berücksichtigt werden, die Binnenmarktprogrammatische hat aber dennoch eine Art „neo-liberal bias“²¹. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass auf Marktbelebung durch Deregulierung gesetzt und europaweite Regulierungen, wie sie zum Aufbau einer transnationalen Sozialpolitik erforderlich wären, weitgehend vermieden werden. Fritz W. Scharpf hat diesen Mechanismus als Bevorzugung negativer Integration vor positiver Integration herausgearbeitet.²²

Eines der Hauptprobleme im sozialen Bereich besteht in den völlig unterschiedlichen und in nationaler Verantwortung liegenden historisch gewachsenen Sozialpolitiken sowie in den für eine entsprechende europäische Variante erforderlichen enormen Aufwendungen, so dass bislang auf EU-Ebene sozialpolitische Maßnahmen nur in einer die nationale Sozialpolitik ergänzenden oder flankierenden Weise ergriffen wurden. Die deutsche Präsidentschaft verspricht sich zumindest von einer Ministerkonferenz, die Debatte über das europäische Sozialmodell mit konkreteren Inhalten füllen zu können, und will stärker auf die Überprüfung gerade der sozialen Auswirkungen europäischer Gesetzesvorhaben drängen. Wesentlich konkreter sind die geplante Intensivierung der Arbeiten an der europäischen Richtlinie zur Übertragbarkeit von Betriebsrenten für die Unterstützung bei grenzüberschreitender Arbeitnehmermobilität sowie die schrittweise Entwicklung einer Gemeinschaftsstrategie zu Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz.²³ Außerdem will sich die Präsidentschaft in den bürgernahen Bereichen des Gesundheits- und Verbraucherschutzes engagieren und in diesem Zusammenhang den Verordnungsentwurf zu neuartigen Therapien vorantreiben, die Novellierung der Medizinprodukttrichtlinie abschließen und sich für die Umsetzung der verbraucherpolitischen Strategie der Union einschließlich des dazugehörigen Aktionsprogramms (2007-2013) einsetzen.²⁴

Da die Sozialpolitik vielfach als essentiell für die Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses angesehen wird, wäre es für die deutsche Ratspräsidentschaft und die europäischen Institutionen wichtig, die in den Verträgen existierenden, in der Öffentlichkeit aber wenig bekannten oder wahrgenommenen sozial- und beschäftigungspolitisch relevanten Regelungen zu verdeutlichen, einschließlich der in der Grundrechtecharta enthaltenen sozialen Grundrechte, der Ziele der europäischen Sozialagenda und des mit der finanziellen Vorausschau 2007 beschlossenen Globalisierungsfonds. Dieser stellt für die Wiedereingliederung von ‚Globalisierungsarbeitslosen‘ ab Januar 2007 jährlich immerhin wenigstens 500 Millionen Euro zur Verfügung. Die sozialpolitische Agenda 2006-2010 der EU legt die Rahmenprioritäten zur Weiterentwicklung des europäischen Sozialmodells als Bestandteil der Lissabon-Strategie fest.²⁵ Der Schwerpunkt der Maßnahmen liegt in den Gebieten Beschäftigung, Qualifizierung sowie Chancengleichheit und soziale Eingliederung. Hierunter fallen unter anderem die Regelungen zur Ermöglichung der Mitnahme von Renten- und Sozialversicherungsansprüchen, die (Wieder-)Eingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt sowie die Aktualisierung des Arbeitsrechts.²⁶

21 Vgl. Andrew Moravcsik: What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?, in: Politische Vierteljahresschrift 2/2006, S.219-241, hier: S.230.

22 Fritz W. Scharpf: Balancing Positive and Negative Integration. The Regulatory Options for Europe, MPIfG Working Paper 97/8.

23 Vgl. Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam, S. 13.

24 Vgl. Ebenda.

25 Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäische Sozialagenda 2000-2005, abrufbar unter: http://ue.eu.int/ue-docs/cms_data/librairie/PDF/SocialAgenda_DE.pdf (letzter Zugriff: 26.01.2007).

26 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission-Sozialpolitische Agenda, KOM(2005)33 endgültig.

Die Entwicklung einer europäischen Energiepolitik

Auffallend beim Thema Energiepolitik ist, dass es in den letzten 10 Jahren zwar ständig irgendwie auf der europäischen Agenda stand, aber immer unter wechselnden Vorzeichen behandelt wurde. So ging es Mitte der 90er Jahre im Rahmen der energiepolitischen Initiativen der Europäischen Union primär um den Aspekt der Marktliberalisierung. Mit der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls und der in ihm festgelegten Treibhausgasreduzierungen trat zunehmend der Klimaschutz in den Vordergrund europäischer Gesetzgebung. Spätestens mit der ukrainisch-russischen Energiekrise Anfang 2006, die auch für einige EU-Staaten zu kurzfristigen Lieferrückgängen führte,²⁷ wurde dann verstärkt die Energieversorgungssicherheit priorisiert, was sich unter anderem am gemeinsamen Papier von Javier Solana und Benita Ferrero-Waldner zur Energieaußenpolitik zeigt.²⁸ Die aktuellen Krisen in wichtigen Energielieferregionen wie im Mittleren Osten, aber auch der jüngste russisch-weißrussische Gas- und Ölstreit, der die vorübergehende Schließung der wichtigen Erdölpipeline ‚Freundschaft‘ mit sich brachte,²⁹ haben dazu beigetragen, dass die Energiepolitik insgesamt und insbesondere der Aspekt der strategischen Energiesicherheit noch stärker in den Fokus politischer Initiativen gerückt sind und dementsprechend einen Schwerpunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft darstellen.³⁰

Erschwerend für eine europäische Energiepolitik ist bis heute, dass diese im wesentlichen über vertragsrechtliche ‚Hilfskonstruktionen‘ betrieben wird, das heißt über die Marktliberalisierung und die Wettbewerbspolitik, die Umweltpolitik sowie – in Teilbereichen – die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; bei Fragen der Kernenergie steht noch der Rahmen des Euratom-Vertrages zur Verfügung.³¹ Dies führt zwangsläufig dazu, dass je nach Politikbereich mal eher der Aspekt der Wirtschaftlichkeit, mal der des Umweltschutzes beziehungsweise der Nachhaltigkeit und mal der der Versorgungssicherheit im Vordergrund stehen. Ein eigenes Energiekapitel gibt es in den bestehenden europäischen Verträgen – anders als im zur Zeit auf Eis liegenden Verfassungsvertrag³² – hingegen nicht.

An konkreten Initiativen steht für die deutsche Ratspräsidentschaft die Verabschiedung eines energiepolitischen Aktionsplans auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates an,³³ der Grundlage für eine kohärente europäische Energiepolitik werden soll. Inhaltlich hat der Aktionsplan mehrere Dimensionen: längerfristige Zielvorgaben, wie die Reduktion von Treibhausgasen oder die Förderung erneuerbarer Energien, konkrete Rechtsetzungsprojekte im Bereich der Binnenmarkt看llendung für den Energiesektor, Anstöße für internationale Initiativen und Verträge, die Entwicklung einer Energieaußenpolitik und die Koordinierung der nationalen Politiken.³⁴ Bei der konkreten Ausarbeitung wird die deutsche Ratspräsidentschaft zu berücksichtigen haben, dass Aspekte wie Wirtschaftlichkeit, Umweltschutz/Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.³⁵

27 Vgl. Enno Harks: Der russisch-ukrainische Gas-Streit, SWP-Diskussionspapier FG 8 2006/01.

28 Vgl. Papier der Kommission und des Generalsekretärs/Hohen Vertreters für den Europäischen Rat: Eine Außenpolitik zur Förderung der EU-Interessen im Energiebereich, S160/06.

29 Vgl. Renata Goldirova: EU frets about gas risks after oil disruptions, in: euobserver.com, 11.01 2007.

30 Vgl. Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam, S. 9.

31 Sebastian Wolf: Die Zukunft des Euratom-Vertrags, in: *integration* 4/2006, S. 297-302.

32 Vgl. Vertrag über eine Verfassung für Europa, Teil III, Titel III, Kapitel III, Abschnitt 10.

33 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16. Juni 2006, S. 10.

34 Vgl. ebenda, S. 11.

35 Vgl. Gerd Eisenbeiß: Energie der Zukunft – Zukunft der Energien, in: Peter Fischer/Klaus Wiegandt: Die Zukunft der Erde. Was trägt unser Planet noch? Frankfurt am Main 2005, S. 159 – 181, hier: S. 159-165.

Was den Aspekt der Wirtschaftlichkeit anbelangt, wird der Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft bei der Vollendung des Energiebinnenmarktes im Strom und Gassektor liegen. Hierzu bedarf es eines neuen Anschubs schon allein mit Blick auf die Tatsache, dass etliche der bereits verabschiedeten Richtlinien noch nicht gänzlich umgesetzt sind. Auch gilt es aus der Perspektive des Wettbewerbsrechts, die Frage des Umgangs mit versorgungstechnischen Oligopolen³⁶ und die von der Kommission vorgeschlagene Trennung von Netz und Betreiber mit dem Ziel der Senkung der Gas- und Strompreise für die Bürger zu klären.³⁷ Die Bundesregierung und die deutsche Energiewirtschaft haben allerdings bereits deutlich gemacht, dass sie einer zwangsweisen Trennung von Netz und Betreibern ablehnend gegenüber stehen; Gleiches gilt für die Vorschläge zu einem europäischen Regulator im Energie-sektor.³⁸ Die Bundesregierung setzt statt dessen auf eine engere Koordinierung der verschiedenen nationalen Regulierungsbehörden und möchte das europäische Öl- und Gaspipelinennetz sowie das Verbundnetz im Strombereich ausbauen, wozu vor allem die Zahl der Grenzkoppelstellen zu erhöhen wäre. Denn durch europaweite Netze wird nicht nur der Wettbewerb, sondern auch die Versorgungssicherheit und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten erhöht, da kurzfristige Lieferengpässe in bestimmten Regionen schneller ausgeglichen werden können.

Auch beim Umwelt- und Klimaschutz wird die deutsche Ratspräsidentschaft energiepolitisch aktiv werden,³⁹ denn der Klimawandel ist die zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Deshalb sollen erste Initiativen für ein post-Kyoto-Protokoll ab 2012 ergriffen werden.⁴⁰ Zwar ist die Europäische Union bisher weltweit führend in der Reduktion von Treibhausgasen, bei einigen Mitgliedstaaten bestehen aber Zweifel am Erreichen der Kyoto-Reduktionsziele bis 2012 und umweltpolitische Verbände halten eine weit höhere Emissionsreduktion für erforderlich.⁴¹ Auch muss das zum 1. Januar 2005 eingeführte System der Treibhausgasemissionszertifikate erst noch zu einer wirklichen Reduzierung der Treibhausgase genutzt werden. Hierbei stehen die nationalen Allokationspläne für Emissionen im Zeitraum 2008-2012 im Mittelpunkt, die zwar von den jeweiligen Mitgliedsländern aufzustellen sind, von der Kommission aber abgelehnt werden können.⁴² Zurzeit zeichnet sich hier eine Auseinandersetzung zwischen der Bundesregierung und der Kommission ab, da letztere auf eine deutlich höhere Treibhausgasreduktion dringt als vom zuständigen Bundesministerium vorgeschlagen.⁴³

Im Bereich der Energieeffizienz sind noch erhebliche Potenziale vorhanden, wie der von der Kommission vorgelegte Aktionsplan für Energieeffizienz⁴⁴ ausführt, der die Einsparmöglichkeiten bis 2020 auf 20 Prozent beziffert.⁴⁵ Die Bundesregierung möchte diese Initiative während der deutschen Ratspräsidentschaft besonders aufgreifen, denn die Steigerung der Energieeffizienz ist nicht nur umweltpolitisch geboten, sondern trägt auch zur Verbesse-

36 Was auch Gegenstand der geplanten Kartellrechtsnovellierung von Wirtschaftsminister Glos sein soll. Vgl. Nils-Viktor Sorge: *Ins Netz gegangen*, in: *Der Tagesspiegel*, 12.01.2007, S. 2.

37 Vgl. Europäische Kommission: *An Energy Policy for Europe*, COM(2007)1, S. 7.

38 Ebenda, S. 8.

39 Vgl. Bundesregierung: *Europa gelingt gemeinsam*, S. 9.

40 Vgl. Rat der Europäischen Union: *Achtzehnmönatsprogramm*, S. 51.

41 Vgl. Greenpeace Deutschland: *Klimaschutz im Schnecken tempo. Resümee der Klimaschutzkonferenz im November 2006 in Nairobi*, abrufbar unter: <http://www.greenpeace.de> (letzter Zugriff: 26.01.2007).

42 Vgl. Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003.

43 Vgl. Spiegel Online: *EU fordert von Deutschland noch mehr CO₂-Einsparung*, 29.11.2006.

44 Vgl. Europäische Kommission: *Aktionsplan für Energieeffizienz. Das Potential ausschöpfen*, KOM(2006)545 endgültig.

45 Ebenda, S. 6.

nung der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit bei, da die sicherste und billigste Energie diejenige ist, die nicht verbraucht wird.

Die Förderung umweltfreundlicher Energieträger ist der zweite Schlüssel zu einer nachhaltigen Energiepolitik, wobei es hier unterschiedliche Ansätze gibt: die stärkere Förderung von erneuerbaren Energien wie Wind, Wasser, Sonne, Biomasse und Biotreibstoff, die Einlagerung von CO₂ aus der Verbrennung fossiler Energieträger (Clean-Coal-Energie) und CO₂-freie Energiegewinnungsverfahren wie die Kernfusion und Kernspaltung. Der Energieaktionsplan wird hierbei eine ausgewogene Förderung verschiedener Energieträger umfassen, sei es als Zielvorgabe für künftige Rahmenforschungsprogramme oder durch Festlegung eines Mindestanteils von CO₂-freien und erneuerbaren Energien. Besondere Chancen ergeben sich für die deutsche Ratspräsidentschaft im Bereich Klima- und Umweltschutz auch dadurch, dass sie die entsprechenden europäischen Initiativen aufgrund der ebenfalls von ihr im ersten Halbjahr 2007 wahrgenommenen G8-Präsidentschaft in einen globalen Rahmen stellen beziehungsweise enge Abstimmungen mit den größten Industrienationen im Bereich Klima- und Umweltschutz vornehmen kann.

Bei der Versorgungssicherheit liegt das strategische Problem der EU darin, dass die schon heute hohe Abhängigkeit von Energieimporten sich in den nächsten 20 bis 30 Jahren aufgrund der zur Neige gehenden europäischen Öl- und Gasvorkommen nochmals deutlich auf circa 70 Prozent erhöhen wird.⁴⁶ Verkompliziert wird die Situation dadurch, dass der überwiegende Teil der europäischen Öl- und Gasimporte aus dem Mittleren und Nahen Osten, Zentralasien und Russland stammt, alles Regionen beziehungsweise Länder, die politisch problematisch sind oder wie Russland nicht davor zurückschrecken, Energielieferungen als politisches Druckmittel gegenüber Nachbarstaaten und Transitländern einzusetzen.⁴⁷

Ob für eine kohärente europäische Energieaußenpolitik neue institutionelle Einrichtungen notwendig werden, wie der vom französischen Ministerpräsidenten de Villepin vorgeschlagene Posten eines „Représentant spécial pour l'énergie“,⁴⁸ der von deutscher Seite zumindest inoffiziell als interessante Idee bezeichnet wurde,⁴⁹ bleibt abzuwarten. Bei allen Diskussionen um die strategische Energiesicherheit gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass es zu eindimensional wäre, die Energieversorgungssicherheit nur in geostrategischer Perspektive als „Wettlauf“ um sichere Energiequellen und Transportwege zu sehen.⁵⁰ So wichtig diese Ansätze sein mögen, es muss auch um den Export von Demokratie und marktwirtschaftlichen Strukturen gehen, die auch im Energiebereich eine größere Sicherheit bieten würden. Die Gründung der Europäischen Energiegemeinschaft zwischen der EU und den Staaten Südosteuropas⁵¹ ist hierzu ein erster wichtiger Schritt, zumal wenn diese – wie von der deutschen Ratspräsidentschaft beabsichtigt – auf weitere Staaten ausgedehnt werden

46 Vgl. Europäische Kommission: Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, KOM (2006)105 endgültig, S. 3.

47 Vgl. Friedemann Müller: Global Energy Resource Supply. Strategic Trends, SWP Working Paper FG 8 2006/03, S. 4.

48 Dominique de Villepin: Allocution du Premier Ministre au 10e forum international de la fondation Bertelsmann, 22.09.2006, abrufbar unter: www.premier-ministre.gouv.fr (letzter Zugriff: 26.01.2007).

49 So Staatssekretär Joachim Wuermeling auf der Konferenz „Energy security in an uncertain world“, 05.10.2006 in Berlin.

50 Eine kritische Auseinandersetzung hierzu findet sich bei: Kristina Kurze: Mapping Securitisation Dynamics in the European Union. The Case of an emerging Energy Policy for Europe, Paper presented at the “Security Theory – Critical Innovations” Seminar 27.11.-1.12.2006, Universität Kopenhagen.

51 Diese wurde geschlossen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Albanien, Bulgarien, Bosnien-Herzegovina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien. Vgl. Treaty establishing the Energy Community, abrufbar unter: <http://www.seecon.org/infrastructure/sectors/energy/documents/Treatyenergy.pdf> (letzter Zugriff: 26.01.2007).

sollte.⁵² Kommt noch die von Außenminister Steinmeier angekündigte europäische Zentralasienstrategie hinzu⁵³, in der auch die Energiepolitik einen wichtigen Bestandteil bilden würde, so könnten die Transportwege bis in den zentralasiatischen Raum gesichert werden. Schließlich gilt es auch den Energiedialog mit großen Verbraucherländern wie China, Indien und den USA zu intensivieren und die Energiebeziehungen in das neue Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland aufzunehmen.⁵⁴

Untrennbar verbunden mit der Frage der Versorgungssicherheit ist die Binnensolidarität der EU-Staaten. Während diese Frage bei Erdöl durch die strategischen Reserven im Rahmen der Internationalen Energieagentur (IEA) geregelt ist, ist sie bei Erdgas noch offen. Denn die Anlage der Notvorräte liegt in der Verantwortung der Unternehmen, so dass es in Europa völlig unterschiedliche Notreserven gibt, wobei Deutschland die größten Kapazitäten besitzt. Nicht zuletzt deshalb spricht sich die Bundesregierung hier zwar für eine bessere Transparenz und Bestandsaufnahme aus, ist bislang aber gegen eine ‚Europäisierung‘ von Notreserven bei Gas. Ebenfalls abgelehnt werden europäische Vorgaben für den Energiemix. Zwar ist es unbestritten, dass eine sichere Energieversorgung nur auf der Basis einer Diversifizierung von Herkunftsländern, Transportwegen und auch Energieträgern gewährleistet werden kann. Allerdings einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf deutsches Drängen hin bereits im Juni 2006 darauf, dass der Energieaktionsplan den nationalen Energiemix und damit auch die Frage des Anteils der Nuklearenergie unberührt lassen soll.⁵⁵

Bei all diesen Punkten wird die zentrale Frage für die europäische Energiepolitik sein, ob es den Willen gibt, die Europäische Union mit einer eigenen energiepolitischen Kompetenz auszustatten. Insoweit wäre für die deutsche Präsidentschaft zu prüfen, ob der energiepolitische Aktionsplan nicht auch schon die Möglichkeiten zu primärrechtlichen Veränderungen im Bereich der Energiepolitik thematisieren sollte, auf die dann bei der Wiederaufnahme des Verfassungsprozesses oder der Verabschiedung eines verfassungsähnlichen Vertrags zurückgegriffen werden könnte.

Insgesamt lassen sich die Präferenzen der deutschen Ratspräsidentschaft für den im März zu verabschiedenden Energieaktionsplan dahingehend zusammenfassen, dass zunächst die Vollendung des Binnenmarktes für Strom und Gas bis Juli 2007 angestrebt werden soll, wozu auf eine konsequente Umsetzung der bestehenden europäischen Vorgaben und die Förderung des Wettbewerbs im Energiesektor hingearbeitet werden muss. Zudem möchte die Bundesregierung im Energieaktionsplan einen klaren Schwerpunkt auf den Umwelt- und Klimaschutz legen. Um erste konkrete Zielvorgaben für eine post-Kyoto-Vereinbarung anzugehen, wird sie besonderen Wert auf die Steigerung der Energieeffizienz und den Ausbau erneuerbarer Energien legen, wobei zum einen die Priorität im Gebäudesektor und zum anderen im Kraftstoffsektor liegt. Und schließlich wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass der Aktionsplan auf klare Perspektiven für energiepolitische Partnerschaften mit Lieferanten-, Transit- und Verbraucherländern drängt.

52 Vgl. Michael Glos: Energiepolitik während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, in: *integration* 1/2007, S. 50–53; Frank-Walter Steinmeier: Gemeinsam die Energieversorgung sichern, in: *Handelsblatt*, 23.03.2006.

53 Vgl. Die Friedensverantwortung der Europäischen Union am Beginn der deutschen Präsidentschaft - Interview mit Bundesaußenminister Steinmeier, in: *Berliner Morgenpost*, 24.12.2006.

54 Vgl. Günter Gloser: Energiepolitik für Europa – ein Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft, in: *integration* 4/2006, S. 315–317, hier: S. 317.

55 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16. Juni 2006, S. 11.

Die Innere Sicherheit der EU und europäische Migrationspolitik

Im Verlauf der Ratifizierungsdebatten zum Verfassungsvertrag in den Mitgliedstaaten wurde deutlich, dass die Bürger ein effektives Handeln der EU in den für sie wichtigen Alltagsfragen anmahnen.⁵⁶ In diesem Zusammenhang wird immer wieder die innere Sicherheit genannt, wobei es um internationalen Terrorismus, grenzüberschreitende Kriminalität und den Bereich der Einwanderung, insbesondere das Problem der illegalen Migration geht.⁵⁷ Wie wichtig den Menschen gerade diese drei Themen der Innen- und Justizpolitik sind, zeigt sich auch an deren Nennung in Meinungsumfragen unter den von den Bürgern empfundenen sieben wichtigsten „Sorgen“.⁵⁸

Vor allem nach den Tragödien von London und Madrid und den glücklicherweise fehlgeschlagenen Anschlägen auf deutsche Züge im Sommer letzten Jahres hat die Problematik des internationalen Terrorismus auch in Europa an Bedeutung gewonnen. Es war aber schon kurz nach den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 zu einer Intensivierung der sich ohnehin relativ dynamisch entwickelnden innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten gekommen,⁵⁹ die in verschiedenen Maßnahmen wie etwa den Europäischen Haftbefehl mündeten, der seit August 2006 mit dem Inkrafttreten des überarbeiteten Gesetzes zur Umsetzung des Europäischen Haftbefehls (EUHbG II) nunmehr auch in Deutschland vollstreckt werden kann. Zudem wurden der grenzüberschreitende Austausch von Daten zur Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung vereinfacht, EUROPOL ausgebaut und die Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Außengrenzen verbessert. Schließlich schlossen Deutschland, Frankreich, Spanien, Österreich und die Benelux-Staaten im Mai 2005 nach dem Vorbild des Schengener Abkommens den sogenannten Vertrag von Prüm zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Terrorismusabwehr, der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und bei Fragen der illegalen Immigration⁶⁰, wobei hauptsächlich auf erleichterten Austausch von Daten und den gegenseitigen Zugriff auf diese wie auch die intensivere operative Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten gesetzt wird.

Die deutsche Ratspräsidentschaft möchte den Vertrag von Prüm in den EU-Rahmen überführen, da sich die Vertragspartner in einer Vorreiterrolle für die Entwicklung der inneren Sicherheit in der EU sehen. Eine geeignete Möglichkeit hierfür bestünde in der Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit nach den Artikeln 40 – 40b sowie 43 – 45 EUV, wobei es allerdings wegen der vielen souveränitätspolitisch und datenrechtlich begründeten Vorbehalte etlicher Mitgliedstaaten nicht einfach sein dürfte, die erforderliche qualifizierte Mehrheit für die Autorisierung einer verstärkten Zusammenarbeit zu allen Materien des Prümer Vertrages zu erreichen. Könnte eine Überführung in den EU-Rahmen aber gelingen, wäre dies von großer Bedeutung im Hinblick auf die Wahrung und Schaffung der Einheitlichkeit des europäischen Rechtsraumes und die Herstellung der Kompatibilität des Prümer Vertrages mit existierenden rechtlichen und institutionellen Vorkehrungen der EU.

56 Vgl. Moravcsik: *What Can We Learn*, S. 219-241.

57 So Peter Altmaier, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Innern in einem IEP-Mittagsgespräch am 23. Mai 2006 in Berlin.

58 Europäische Kommission: *Eurobarometer 65. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse, Frühjahr 2006*, S. 8.

59 Vgl. Jörg Monar: *Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus*, in: *integration 3/2002*, S. 171-186, hier: S. 171.

60 Vgl. hierzu Daniela Kietz/Andreas Maurer: *Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungstendenzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU*, *integration 3/2006*, S. 201-212.

Zur Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität sowie Drogen- und Menschenhandel setzt die deutsche Ratspräsidentschaft auf eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für EUROPOL und größere Zuständigkeiten der Behörde (zum Beispiel durch Umwandlung in eine EU-Agentur). Zudem will sie sich für die Übertragung von operativen Befugnissen auf Gastbeamte in anderen Mitgliedstaaten und die Möglichkeit der polizeilichen Nacheile im Schengen-Raum einsetzen. Letztere wäre für eine bessere grenzüberschreitende Verfolgung von Straftätern von Vorteil. Die Frage der operativen Befugnisse von Polizeibeamten eines Mitgliedstaates in einem anderen Mitgliedstaat stößt aber aufgrund des jeweiligen nationalen Staatsrechtsverständnisses immer noch auf Widerstände.

Im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik will die deutsche Präsidentschaft die Europäische Kommission beim Aufbau eines Visa-Informationssystems (VIS) unterstützen, um vor allem illegale Einwanderung und Visamisbrauch besser aufzudecken beziehungsweise zu verhindern. Zudem soll die Harmonisierung bei der Nutzung biometrischer Daten vorangetrieben und auf den Abschluss der zäh laufenden Verhandlungen über Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten gedrängt werden. Fortgesetzt werden soll auch die Diskussion über die legale Einwanderung, zu der die Europäische Kommission eine Reihe von Legislativvorschlägen (Richtlinien) für Wirtschaftsimmigranten und die Einreise sowie den Aufenthalt hoch qualifizierter Arbeitskräfte vorbereitet.⁶¹ Hierbei könnte der deutsch-französische Vorschlag für ein Konzept der kontrollierten und zeitlich befristeten Einwanderung weiterentwickelt werden, einschließlich der Meldung von legalen Einwanderungsquoten seitens der Mitgliedstaaten und Visaerleichterungen unter bestimmten Umständen.⁶² Hinter dem Konzept der zirkulären Migration steht vor allem die Einsicht, dass mit Blick auf die demografische Entwicklung in Europa Einwanderer für bestimmte Segmente des europäischen Arbeitsmarktes gebraucht werden und zudem durch die beachtlich großen Finanztransfers von Migranten in ihre Heimatländer ein bedeutender Teil indirekter Entwicklungshilfe geleistet wird. Vor diesem Gesamthintergrund will sich die deutsche Ratspräsidentschaft auch im Rahmen einer Konferenz der zuständigen Minister der Mitgliedstaaten mit den drängenden Fragen der besseren Integration von Zuwanderern beschäftigen.⁶³

Andererseits möchte die deutsche Ratspräsidentschaft zur Abwehr illegaler Einwanderung und zur Bekämpfung von Terrorismus und transnationaler Kriminalität den Außengrenzschutz der EU verbessern, sich für eine möglichst baldige Inbetriebnahme des Schengen-Informationssystems II (SIS II) einsetzen und die Grenzschutzagentur FRONTEX, welche die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beim Schutz der Außengrenzen koordiniert und unterstützt, personell aufstocken. Dabei geht es vor allem um die Schaffung eines Pools von Experten gegen illegale Einwanderung und die Übertragung von exekutiven Befugnissen auf Gastbeamte bei grenzpolizeilichen Kontrollen.⁶⁴

Ein weiterer Zielbereich besteht in der Schaffung eines Einheitlichen Europäischen Rechtsraums parallel zum Binnenmarkt. Nach wie vor ist der Europäische Rechtsraum durch eine große Fragmentierung gekennzeichnet, was sich in vielfältiger Weise bemerkbar macht, wie zum Beispiel im unterschiedlichen Ehe-, Scheidungs-, Unterhalts- und Erb-

61 Vgl. Europäische Kommission: Legislativ- und Arbeitsprogramm, S. 14.

62 Beim Innenministertreffen in Stratford-upon-Avon hat Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) gemeinsam mit seinem französischen Amtskollegen Nicolas Sarkozy Vorschläge zu einer gemeinsamen EU-Einwanderungspolitik gemacht. Vgl. Hannelore Croll: Schäuble fordert EU-Asylbehörde, in: Die Welt, 27.10.2006.

63 So der Parlamentarische Staatssekretär des BMI, Peter Altmaier, auf der IEP-Konferenz zur deutschen Ratspräsidentschaft am 1. Dezember 2006 im Europasaal des Auswärtigen Amtes.

64 Vgl. Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam, S. 18.

schaftsrecht, in Unzulänglichkeiten beim Schutz geistigen Eigentums, in Unterschiedlichkeiten beim Strafrecht und auch beim Verbraucherrechtsschutzniveau. Schließlich geht es um Probleme der gegenseitigen Anerkennung justizieller Entscheidungen selbst hinsichtlich des Europäischen Haftbefehls oder der Vollstreckung von Geldstrafen.⁶⁵ Um deshalb im Bereich des Zivil- und Strafrechts den Binnenmarkt nicht im Zustand eines „unvollendeten Stückwerks“⁶⁶ zu belassen, will sich der deutsche Vorsitz für die Vereinbarung von Mindeststandards in Strafverfahren einsetzen, die Verhandlungen über einen Rahmenbeschluss zu Mindestanforderungen an Rechte von Beschuldigten und Angeklagten zum Abschluss bringen, sich für eine Mindestdefinition von Listendelikten mit präzisierten Tatbeständen zur gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen engagieren, die Vernetzung der Strafregister über Frankreich, Spanien, Deutschland und Belgien hinaus ausweiten, das Projekt ‚Work on e-justice‘ zum Informationsaustausch bei grenzüberschreitenden Justizverfahren vorantreiben und die festgefahrenen Verhandlungen über einen Rahmenbeschluss zur Mindestharmonisierung der Strafvorschriften bei rassistischen und fremdenfeindlichen Äußerungen wieder aufnehmen. Außerdem möchte die deutsche Präsidentschaft die Verordnungen zum Recht bei vertraglichen wie auch außervertraglichen Schuldverhältnissen (zum Beispiel Verkehrsunfällen) voranbringen beziehungsweise verabschieden.⁶⁷

Während sich die letztgenannten Maßnahmen überwiegend auf die Stärkung der Bürgerrechte im EU-Binnenmarkt konzentrieren, lässt sich bei der Reaktion auf die neue Bedrohungslage nach dem 11. September 2001 ein Spannungsverhältnis zwischen Freiheitsrechten und innerer Sicherheit feststellen. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass Datenschutz oder parlamentarische Kontrolle bei intergouvernementalen Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres zur Verbrechensbekämpfung oder Terroristenabwehr hinterherhinken. So ist es weitgehend ungeklärt, wer beispielsweise für die ‚neuen zwischenstaatlichen Vernetzungen‘ nationaler Polizei- und Sicherheitsdienste und auch den Datenschutz an zentraler Stelle verantwortlich ist. Nationale Parlamente und Datenschutzbeauftragte können grenzüberschreitende Strukturen nur partiell kontrollieren und den europäischen Institutionen wie zum Beispiel auch dem Europäischen Datenschutzbeauftragten fehlt es an entsprechenden Kompetenzen, solange es sich nicht um Rechtsakte der Gemeinschaft handelt, die sich auf personenbezogene Daten beziehen. Wichtig wären zudem der Ausbau der Kontrollrechte des Europäischen Parlaments und auch der Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs⁶⁸. Es zeigt sich deshalb gerade auch hier die Bedeutung einer baldigen und erfolgreichen Wiederaufnahme des Europäischen Verfassungsprozesses, um durch die Stärkung der europäischen Institutionen und die Vergemeinschaftung der verbliebenen Teile der Innen- und Justizpolitik nicht nur eine effizientere EU-weite Politik in diesem Bereich zu erzielen, sondern auch bessere Transparenz und grenzübergreifende Kontrollmöglichkeiten zum Schutze der bürgerlichen Freiheitsrechte zu gewährleisten.

65 Peter-Christian Müller-Graff/Friedemann Kainer: Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden 2006, S. 332.

66 Vgl. Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam, S. 17.

67 Agence Europe: Bulletin Quotidien Europe, Nr. 9337, 05.01.2007, S. 6.

68 Eine Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofes im Rahmen der Terrorismusbekämpfung hat der Rat in seiner Sitzung am 4./5. Dezember 2006 in Brüssel befürwortet. Vgl. Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse, Tagung des Rates Justiz und Inneres, 4./5. Dezember 2006, Press 341, Nr. 15801/06, S.9.

Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Durch den zum Januar 2007 erfolgten Beitritt Rumäniens und Bulgariens ist die jüngste Erweiterungswelle der Europäischen Union zu einem vorläufigen Abschluss gekommen.⁶⁹ Mit Kroatien wird allerdings im üblichen Tempo systematisch weiter über den Beitritt des Landes zur EU verhandelt. Die übrigen Staaten des westlichen Balkans haben ebenfalls Beitrittsoptionen, deren Konkretisierung ist aber auf absehbare Zeit nicht zu erwarten.⁷⁰ Mit Mazedonien⁷¹ und Albanien müssen zunächst einmal die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) implementiert werden, mit Bosnien-Herzegowina sind die entsprechenden Verhandlungen noch nicht abgeschlossen,⁷² und mit Serbien können sie erst weitergeführt werden, wenn das Land der Forderung der EU nachkommt, besser mit dem internationalen Kriegsverbrechertribunal zu kooperieren.⁷³ Mit der Türkei laufen die Beitrittsverhandlungen zwar durch die Öffnung von Kapiteln, für die die technischen Voraussetzungen erfüllt sind, weitere, wichtige Kapitel zum Handel mit Gütern oder Dienstleistungen, zur Agrarpolitik, Fischerei- oder Transportpolitik, Zollunion oder Auswärtige Beziehungen werden aber nach hinten verschoben und keinerlei Verhandlungskapitel vorläufig geschlossen, solange sich die Türkei nicht in der Zypern-Frage bewegt.⁷⁴ Während der deutschen Ratspräsidentschaft sind hier keine Veränderungen der Positionen der EU und insbesondere nicht der Türkei zu erwarten, in der in diesem Jahr zunächst die Präsidentschafts- und später dann die Parlamentswahlen anstehen.⁷⁵

Erforderlich ist nach dem Abschluss der großen Erweiterung unter Einschluss Bulgariens und Rumäniens zunächst eine Phase der Konsolidierung der Europäischen Union, in der es eines wirksamen Vertiefungsschrittes bedarf beziehungsweise der Lösung der Verfassungskrise, um Handlungsfähigkeit, Effizienz und Legitimität der Europäischen Union zu stärken, bevor unter Berücksichtigung der Integrationsfähigkeit der EU nächste Schritte in der Erweiterungspolitik erfolgen können.⁷⁶ Dies ist gleichermaßen aus funktionalen Gründen, wie aus Rücksicht auf die ‚Erweiterungsmüdigkeit‘ in weiten Teilen der EU-Bevölkerung erforderlich. Der Binnenmarkt in den neuen Mitgliedstaaten muss erst einmal vollständig umgesetzt und der gesamte EU-Rechtsbestand dort wirkungsvoll implementiert werden. Dies gilt ebenso für das Zusammenwachsen im Bereich des außen- und sicherheitspolitischen Acquis.

Während dieser Phase der internen Konsolidierung gilt es, Strategien und Optionen zur Stabilisierung des geopolitischen Umfelds der EU zu schaffen. Nach Auffassung der Bundesregierung muss deshalb die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ausgebaut werden, damit ‚an den Außengrenzen der EU kein neuer ‚eiserner Vorhang‘ errichtet‘⁷⁷ wird. Trotz

69 Zur Bilanz der Osterweiterung vgl.: Barbara Lippert (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004.

70 Vgl. Franz-Lothar Altmann: EU-Erweiterungsmüdigkeit und Westlicher Balkan, SWP-Aktuell 2005/A 60.

71 Auch Mazedonien hat den Status eines Beitrittskandidaten seit Dezember 2005.

72 Zeitpunkt der Aufnahme der Verhandlungen für den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit Bosnien-Herzegowina war November 2005. Diese sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Siehe dazu: <http://ec.europa.eu/enlargement> (letzter Zugriff: 26.01.2007).

73 Vgl. hierzu: http://ec.europa.eu/enlargement/serbia/eu_serbia_relations_en.htm (letzter Zugriff: 26.01.2007).

74 Rat der Europäischen Union: Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 11.12.2006, Press 352, Nr. 16291/06, S. 8.

75 Zur aktuellen Situation vgl. Heinz Kramer: Türkei-Verhandlungen vor dem Aus? SWP-Aktuell, 2006/A 51.

76 Vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006 – 2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, KOM(2006)649 endgültig, S. 18.

77 Vgl. Erklärung des Bundeskabinetts zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 05.11.06, abrufbar unter: www.bundesregierung.de (letzter Zugriff: 26.01.07).

verschiedener Verbesserungsanläufe krankt die Nachbarschaftspolitik noch an einem geschlossenen Gesamtkonzept, an ausreichenden Finanzmitteln und deren besseren Verteilung zwischen den östlichen und südlichen ENP-Staaten. Zudem sind die Exportmöglichkeiten einiger ENP-Länder durch Beschränkungen der EU bei Agrarprodukten und Textilien begrenzt. Vor allem ist noch nicht ersichtlich, welche Perspektiven Ländern angeboten werden könnten, die eigentlich eine Vollmitgliedschaft in der EU anstreben.

Unabhängig davon gilt es zunächst, die Partnerschafts- oder Assoziierungsabkommen umzusetzen oder auch neu auszuhandeln⁷⁸ und die Aktionspläne zu verbessern oder in einigen Fällen erst zu beschließen. In einem späteren Schritt können dann unter bestimmten Bedingungen Nachbarschaftsabkommen geschlossen werden, die die Beziehungen auf eine höhere Stufe stellen. Optionen bestehen in jedem Fall in der Verbesserung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen und der schrittweisen Heranführung an den Binnenmarkt, in engeren Kooperationen in bestimmten Politikbereichen wie in der Energie- oder Umweltpolitik und in der schrittweisen Einbeziehung der ENP-Länder in die Schengen-Politik sowie in die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität. Auch ist an die Zusammenarbeit bei bestimmten Aspekten der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu denken, insbesondere an die Unterstützung bei der Lösung regionaler Konflikte und bei der Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit.⁷⁹

Die Bundesregierung möchte die Nachbarschaftspolitik insbesondere in Bezug auf die östlichen ENP-Staaten in diese Richtung weiterentwickeln und kann sich wie schon erwähnt die Ausweitung der Energiegemeinschaft zum Beispiel auf die Ukraine vorstellen.⁸⁰ Die Energiepolitik wird ohnehin aus den oben genannten Gründen einen größeren Stellenwert in den Beziehungen zu den Nachbarn der EU einnehmen. Die ENP gilt es aber darüber hinaus als Instrument zur Förderung von Stabilität und Entwicklung hin zu mehr Demokratie und Marktwirtschaft zu nutzen und dabei gleichzeitig den wirtschaftlichen und politischen Einfluss der EU in den östlichen und kaukasischen Nachbarregionen gegenüber den Interessen Russlands aber auch denen der USA zu sichern. Der Umfang der hierbei zu bewältigenden Aufgaben lässt es allerdings eher unwahrscheinlich erscheinen, dass die Neuausrichtung der Nachbarschaftspolitik unter deutscher Ratspräsidentschaft bereits abgeschlossen werden kann, was sich auch darin zeigt, dass dieser Punkt in das längerfristige „Dreierprogramm“ mit der portugiesischen und slowenischen Präsidentschaft aufgenommen wurde.⁸¹

Während sich die Nachbarschaftspolitik mit dem geografischen Umfeld Europas befasst, gilt es ergänzend hierzu auch Konzepte für strategisch wichtige Regionen in größerer Entfernung zu entwickeln. Die EU-Zentralasienstrategie, die, wie vom Europäischen Rat im Dezember angekündigt, bis zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft ausgearbeitet und verabschiedet werden soll,⁸² ist hierzu ein wichtiger Beitrag – zumal der diesbezügliche geografische Raum nicht nur im Hinblick auf die Krise in Afghanistan, sondern auch wegen der strategischen Versorgung der Europäischen Union mit Gas und Öl von großer Bedeutung ist.

78 Der aktuelle Stand der jeweiligen bilateralen Verhandlungen ist abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/enlargement/> (letzter Zugriff: 26.01.2007).

79 Vgl. hierzu Europäische Kommission: Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006)726 endgültig, S. 5-12.

80 Vgl. Glos: Energiepolitik, S. 50–53; Steinmeier: Gemeinsam die Energieversorgung sichern, in: Handelsblatt, 23.03.2006.

81 Vgl. Rat der Europäischen Union: Achtzehnmonatsprogramm, S. 63.

82 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 14./15. Dezember 2006, S. 18.

Europäische Außen- und Sicherheitspolitik

Im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestehen die Herausforderungen und Chancen für die deutsche Ratspräsidentschaft in Lösungsversuchen ganz konkreter außenpolitischer Aufgaben und weniger in der Weiterentwicklung des bestehenden institutionellen Rahmens. Allerdings kommt es bei der Klärung zum weiteren Vorgehen in der Verfassungsfrage auf die Verankerung des Amtes eines Europäischen Außenministers und des Europäischen Diplomatischen Dienstes an, um die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) substanziell zu stärken. Möglicherweise werden auch von anderen Mitgliedstaaten Diskussionen um Vorwegnahmen bestimmter Elemente des Verfassungsvertrages gerade im intergouvernementalen Bereich der Außenpolitik gewünscht. Die deutsche Ratspräsidentschaft wird hierauf kaum eingehen, plant aber dem Hohen Repräsentanten für die GASP, Javier Solana, zum Beispiel bei Drittlandstreffen die Vorsitzfunktion zu übertragen. Weitere Initiativen der Ratspräsidentschaft könnten sich befassen mit Fragen der zivil-militärischen Koordination, der Stärkung der Krisenbewältigungsstrukturen, insbesondere der EU-Planungs- und Führungsinstrumente für Missionen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) (Hampton Court follow-up), mit der Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO sowie vor allem zwischen der EU und den Vereinten Nationen.⁸³

Was die konkreten politischen Herausforderungen angeht, so könnte sich die deutsche Präsidentschaft sehr bald mit den Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit Russland zu befassen haben, wo zurzeit allerdings noch die Erteilung des Verhandlungsmandats von der polnischen Regierung wegen russischer Importbeschränkungen für polnische Fleischerzeugnisse blockiert wird. Im Rahmen der Neuaushandlung des PKA wäre zu klären, ob Russland nicht doch zu einer Ratifizierung des Energiecharta-Vertrags und seines Transitprotokolls bewegt werden kann beziehungsweise ob die für die Europäische Union wichtigen Punkte der Energiecharta in das PKA aufgenommen werden können. Außerdem geht es um die Umsetzung des Konzepts der Vier Gemeinsamen Räume für Wirtschaft, innere Sicherheit, äußere Sicherheit sowie Forschung, Bildung und Kultur. Hierfür war 2005 eine Roadmap vereinbart worden, die äußerst weitreichende Ziele wie die Schaffung eines offenen und integrierten Marktes zwischen der EU und Russland und ein visafreies Reiseregime verfolgt, aber auch sehr konkrete Maßnahmen beinhaltet unter anderem in den Bereichen Marktregulierung, nukleare Sicherheit, Visarerleichterung und Rückführungsabkommen oder der Zusammenarbeit zwischen FRONTEX und der russischen Grenzpolizei.

Für die EU ist die Zusammenarbeit mit dem Nachbarn und ‚strategischen Partner‘ Russland (und damit auch die Aushandlung eines neuen PKA) bedeutsam im Hinblick auf den Bezug von Rohstoffen, die Entwicklung des russischen Marktes für Handel und Investitionen, sowie die Zusammenarbeit mit Russland bei Fragen der internationalen Sicherheit im Rahmen der UN oder der OSZE in Bezug auf den Balkan (Kosovo-Kontaktgruppe), den postsowjetischen Raum, aber auch den Nahen Osten (Quartett) und den Mittleren Osten. Aus russischer Sicht besteht großes Interesse an der Zusammenarbeit mit der EU, um die eigene Wirtschaft zu modernisieren und um die enormen Finanzmittel für die Sicherheit und Effizienz der Produktion und des Transports von Energie aufbringen zu können, die voll-

83 Siehe u.a. Javier Solana: Follow-up on Hampton Court discussion regarding certain CFSP aspects, S416/05; Atlantic News: Nr. 3827, 28.11.2006, S. 6; Thierry Tardi: EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment, Chaillot Paper, 11.07.2005, S. 49-68.

ständige Integration in die Weltwirtschaft (vor allem in den Rahmen der WTO) zu erreichen und als sicherheitspolitischer Akteur neben den USA in einer wichtigen Rolle anerkannt zu sein.⁸⁴

Weitere Schritte werden unter der deutschen Ratspräsidentschaft im Bereich der Außenwirtschaftspolitik erwartet, wobei sich die Verbindung zur deutschen G8-Präsidentschaft als hilfreich erweisen könnte. In erster Linie soll im Rahmen des transatlantischen Dialogs auf dem geplanten Gipfeltreffen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten Ende April über eine Vertiefung der Wirtschaftspartnerschaft in Richtung eines transatlantischen Markts beraten werden.⁸⁵ Als multilaterale Initiative wird der Wiederaufnahme der Doha-Runde eine entscheidende Bedeutung beigemessen, zudem sollen aber auch Bemühungen um Handelsvereinbarungen mit den AKP-Staaten weiterverfolgt und das Assoziationsabkommen mit dem Mercosur abgeschlossen werden.⁸⁶ Zudem begannen Mitte Januar 2007 Verhandlungen der Europäischen Union mit China über ein Partnerschaftsabkommen. Des weiteren sind ein Gipfeltreffen mit Kanada über die außenwirtschaftlichen Beziehungen geplant, sowie ein EU-Japan Gipfel, in dessen Mittelpunkt auch die regionale Kooperation und Integration in Nord-Ostasien sowie der Austausch über die Lage in Nordkorea und die Verstärkung des Dialogs über Zukunftsfragen stehen soll. Der Dialog über Zukunftsfragen spielt übrigens auch bei China eine bedeutende Rolle in Bezug auf die Umwelt- und Energiepolitik sowie den Normen- und Werteexport hinsichtlich EU-Produktionsstandards, Gesundheits- und Arbeitsschutzbestimmungen.

Schließlich geht es auch um die Stärkung der Entwicklungszusammenarbeit zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Afrika und anderen Weltregionen und damit um die Verminderung des Migrationsdrucks. Die EU ist hierbei aus Sicht der Bundesregierung dazu aufgerufen, einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung, Armutsreduzierung und zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele zu leisten. Hierzu wird vor allem die Erhöhung der offiziellen Entwicklungshilfe und der qualitativen Verpflichtungen anzustreben sein. Auch gilt es im Rahmen der EU-Afrikastrategie Initiativen in den Bereichen Energie, Governance und für das Thema HIV/AIDS zu ergreifen.⁸⁷

Die EU wird sich in den nächsten sechs Monaten zudem mit der Frage zu befassen haben, welche Rolle sie in der demokratischen Republik Kongo in Zukunft spielen kann, nachdem die Mission EUFOR RD Congo⁸⁸ Ende letzten Jahres erfolgreich abgeschlossen wurde. Zumindest sollten die Missionen „EUPOL Kinshasa“ (die den Aufbau einer integrierten kongolesischen Polizeieinheit unterstützt) und EUSEC-R.D. Congo zur Sicherheitsstrukturreform, welche bis 30. Juni 2007 verlängert worden sind,⁸⁹ mittelfristig fortgesetzt und in eine integrierte Mission mit Polizei- und Justizelementen weiterentwickelt werden. Bei den europäisch geführten ESVP-Missionen auf dem Balkan stellt sich die Frage der weiteren Ausrichtung beziehungsweise der Entlastung europäischer Kapazitäten. Hierbei wird die Bundesregierung vor allem einen Akzent auf die schrittweise Reduktion der europäischen

84 Vgl. Heinz Timmermann: Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Russland stärker einbinden? in: *integration* 4/2002, S. 297-310, hier: S. 297.

85 Vgl. Rede der Bundeskanzlerin Angela Merkel am 17.01.2007 im Europäischen Parlament, abrufbar unter: <http://www.europarl.de> (letzter Zugriff: 26.1.2007).

86 Vgl. Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam, S. 24.

87 Ebenda.

88 Zu Hintergründen und Umfang der Mission vgl.: Daniel Göler: Europas Interessen in Zentralafrika. Die Mission „EUFOR RD Congo“, in: Dokumente 3/2006, S. 22-27.

89 Rat der Europäischen Union: Council extends the mandate of the EU police mission in Kinshasa, 08.12.2006, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/92068.pdf (letzter Zugriff: 26.01.2007).

Militärmission in Bosnien (EUFOR-ALTHEA) setzen.⁹⁰ Andererseits gilt es, nach der Regulierung der Kosovo-Statutsfrage die Übernahme der UN-Mission im Kosovo (UNMIK) weiter vorzubereiten, die neben der militärischen ESVP-Mission ALTHEA in Bosnien-Herzegowina die größte ESVP-Herausforderung für die EU im Bereich des Verwaltungs-, Justiz- und Polizeiaufbaus darstellt und eine gute Kooperation mit der NATO erfordert. Letzteres gilt auch für die geplante zivile ESVP-Mission in Afghanistan, bei der nach Vorstellungen der Bundesregierung circa 160 Polizeioffiziere zum Einsatz kommen sollen.⁹¹

Ein weiterer Schwerpunkt der GASP wird der Nahostkonflikt sein, und zwar nicht nur wegen des überwiegend von den Europäern unter dem UN-Dach getragenen Libanon-Einsatzes (UNIFIL). Nach den jüngsten sehr positiv verlaufenen Konsultationen zwischen der Bundesregierung und den USA in Washington und in Berlin stehen für die deutsche Ratspräsidentschaft die Chancen gut,⁹² das Nahost-Quartett (UN, USA, EU, Russland) zu mobilisieren und die Umsetzung der Roadmap anzugehen, um den Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern mit einem neuen Anlauf einer schrittweisen Lösung näher zu bringen.

Insgesamt sieht es nach einer Verbesserung der transatlantischen Kooperationsmöglichkeiten aus – nicht zuletzt in der Folge des Ausgangs der jüngsten Kongresswahlen und der Schwierigkeiten der USA im Irak. So wird anvisiert, sich beim EU-USA-Gipfeltreffen den Fragen des (zivilen) Krisenmanagements und Aspekten der Weltordnung (Iran, Irak, Afghanistan, Nordkorea) zu widmen, und die USA scheinen sogar das Interesse signalisiert zu haben, sich bei der künftigen EU-Kosovo-Mission zum Beispiel mit einem Polizeikontingent zu beteiligen. Auch gibt es auf amerikanischer Seite die Bereitschaft, sich gemeinsam mit der EU für eine Wiederaufnahme der Doha-Welthandelsrunde einzusetzen, die nicht zuletzt an beiden Partnern als Reaktion auf die Forderungen der Entwicklungsländer gescheitert war. Die USA scheinen unter der auslaufenden Bush-Regierung die Zusammenarbeit mit der EU als Partner zur Teilung von Lasten und Verantwortung zu suchen, was unter der deutschen Ratspräsidentschaft auch zur weiteren Entspannung zwischen den ‚Atlantikern‘ und ‚Europäern‘ in der EU führen könnte. Inwieweit Deutschland und die EU aber überhaupt zu zusätzlichen Lastenübernahmen in der Lage sind, sollte mit Vorsicht bedacht werden.

Die europäische Verfassungsfrage

Den Verfassungsprozess zu einem erfolgreichen Ende zu führen ist seit Amtsantritt der großen Koalition ein zentrales Anliegen der Bundesregierung. Neben der Überzeugung, dass der vorliegende Vertrag das Optimum des inhaltlich Machbaren darstellt⁹³, dürften beim Festhalten am Verfassungsvertrag auch taktische Erwägungen eine Rolle gespielt haben, um den Druck auf die ‚Problemländer‘ zu erhöhen. Allerdings haben sich die Hoffnungen auf eine einfache Wiedervorlage beziehungsweise ein zweites Referendum vor allem in Frankreich als unrealistisch erwiesen. Die sozialistische Präsidentschaftskandidatin Royal hat zum Beispiel in Äußerungen immer wieder betont, dass sie einer unveränderten Neuauflage des Verfassungsprojektes nicht zustimmen würde.⁹⁴ Sie könnte sich aber einen Reform-Vertrag

90 Vgl. Atlantic News: Nr. 3838, 18.01.2007, S. 3.

91 Vgl. Atlantic News: Nr. 3837, 16.01.2007, S. 3; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Afghanistan: EU erwägt Polizeimission, 22.01.2007.

92 Vgl. Christian Wernicke: Merkel-Besuch in Washington: Atlantisches Quartett-Spiel, in: Süddeutsche Zeitung, 05.01.2007; Der Tagesspiegel: Rice in Berlin. Merkel trifft US-Außenministerin, 18.01.2007.

93 Vgl. Regierungserklärung von Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag vom 30. November 2005, Bundesrats-Plenarprotokoll, 16. Wahlperiode, 4. Sitzung, S. 88.

mit einer sozialpolitischen Erklärung vorstellen, welche die Rechte der Arbeitnehmer berücksichtigt, der aus ihrer Sicht dann den unsicheren Weg eines zweiten Referendums nehmen müsste.⁹⁵ Der gaullistische Kandidat Sarkozy hat durch seine verschiedenen Initiativen zu einem Mini-Traité⁹⁶ deutlich gemacht, dass Frankreich unter seiner Führung zwar aktiv an der Lösung der Verfassungskrise mitarbeiten würde, dass er aber eine Alternative zum gegenwärtig umfänglichen Verfassungstext bevorzugt. Auch in den Niederlanden gibt es keinerlei Anzeichen für eine Wiedervorlage der Verfassung, zumal entsprechende Meinungsumfragen immer noch eine deutliche Ablehnung zeigen.⁹⁷ Da zudem die Länder, in denen die Ratifizierung oder gar ein Referendum noch ansteht, wie Irland, Dänemark und Portugal⁹⁸, wenig oder gar keine Bemühungen zur Fortsetzung beziehungsweise Aufnahme des Ratifizierungsprozesses zeigen, solange keine Lösung in Frankreich und den Niederlanden in Sicht ist, zeichnet sich für die deutsche Ratspräsidentschaft eine Situation ab, in der nach Modellen zur Bewahrung der Substanz des Verfassungsvertrages gesucht werden muss.

Die wichtigste Herausforderung wird sein, in den der deutschen Präsidentschaft vom Europäischen Rat aufgetragenen Konsultationen mit allen Mitgliedstaaten die Konsenslinien herauszuarbeiten.⁹⁹ Ein nicht zu unterschätzendes Problem besteht darin, dass die Bundesregierung natürlich auch die Staaten berücksichtigen muss, die der Verfassung bereits zugestimmt haben, deren positive Haltung zu einem reduzierten Vertrag aber wieder in Frage gestellt werden könnte. Wichtige in diesem Zusammenhang zu erörternde Fragen werden unter anderem sein, ob der Name des Verfassungsvertrags zu ändern ist – was auch von Bundesaußenminister Steinmeier schon einmal angedacht wurde,¹⁰⁰ oder wie Bedenken einzelner Staaten durch spezielle Erklärungen etwa zum Schutz der nationalen Identitäten entgegengewonnen werden kann.

Ferner wäre zu erörtern, ob eine Beschränkung auf den ersten Teil des Verfassungsvertrags sinnvoll ist und inwieweit dabei mit Blick auf Vorbehalte in der britischen Bevölkerung der Grundrechtecharta durch bloß einen entsprechend zu formulierenden Verfassungsartikel Primärrechtsstatur zugewiesen werden könnte.¹⁰¹ Des Weiteren gilt es zu bedenken, wie ein solcher Vertrag gestaltet sein müsste, um die Zahl einzelstaatlicher Referenden auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

Nach Abschluss solcher Konsultationen könnte dann in einem zweiten Schritt ausgelotet werden, welche Gesamtpakete sich aus den einzelnen Positionen schnüren ließen. Die Bundesregierung sollte dabei trotz aller Diskussionen um einen Mini-Traité und die vielfach angemahnte Konzentration auf die institutionellen Reformen nicht aus dem Auge verlieren, dass gerade die Einbeziehung weiterer Politik-Materien die Problemlösung erleichtern

94 Vgl. Jean Quatremer: Pour Ségolène Royal, l'Europe ne manque pas de Constitution, in: *Liberation*, 13.09.2006.

95 Vgl. *L'Express*: Ségolène Royal veut un nouveau référendum sur l'Europe en 2009, 19.01.2007.

96 Rede von Nicolas Sarkozy vor den Amis de l'Europe und der Fondation Schumann, 08.09.2006, abrufbar unter: <http://www.robert-schuman.org/actualite/bruxelles/discours8sept.pdf> (letzter Zugriff: 25.11.2006).

97 Vgl. Mark Beunderman: Dutch Open to New-Style EU Constitution, Poll Shows, in: *euobserver.com*, 19.01.2007.

98 In Polen und Tschechien ist die Form der Ratifizierung noch nicht abschließend entschieden; in Großbritannien hat sich Tony Blair zwar auf ein Referendum festgelegt, ob sein Nachfolger sich diesbezüglich gebunden fühlt, ist aber noch offen.

99 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsizes, 15./16. Juni 2006, S. 17.

100 Vgl. *EurActiv.com*: Verfassung: Außenminister wollen Einigung bis 2009, 29.05.2006.

101 So ein Vorschlag des deutschen Europaabgeordneten und ehemaligen Konventsmitglieds Elmar Brok. Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Berlin will Rasche Entscheidung über die EU-Verfassung, 03.01.2007.

könnte.¹⁰² Konkret würde es in der aktuellen Situation zum Beispiel darauf ankommen, ob polnische Widerstände gegen die doppelte Mehrheit¹⁰³ durch ein Entgegenkommen beim Aufbau einer gemeinsamen Energiepolitik mit entsprechender vertraglicher Verankerung aufgelöst werden könnten. Ebenso könnten Bedenken in der französischen Bevölkerung durch ein Sozialprotokoll oder aber besondere sozialpolitische Opt-In-Regelungen entkräftet werden – die allerdings so auszugestalten wären, dass sie nicht neue Widerstände in Großbritannien hervorrufen.

Der Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft wird ausgehend vom Verfassungsvertrag auf der informellen Auslotung¹⁰⁴ solcher Kompromisse liegen. Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse ließen sich dann zum Ende der deutschen Präsidentschaft zu einem Gesamtpaket zusammenfassen, das Grundlage für eine möglicherweise sehr zügige Einigung sein könnte.¹⁰⁵ Eine rasche Einigung würde den ursprünglichen vom Europäischen Rat im Juni 2006 vereinbarten Zeitplan etwas beschleunigen,¹⁰⁶ der eine Lösung der Verfassungskrise spätestens für die zweite Jahreshälfte 2008 unter französischer Ratspräsidentschaft anvisierte, und hätte den entscheidenden Vorteil, dass die neuen Regelungen nach einer circa anderthalbjährigen Ratifizierungsphase bereits ab 2009 wirksam werden könnten, was nach wie vor das erklärte Ziel der Bundesregierung ist.¹⁰⁷

Sollte sich die oben angedachte Beschleunigung des Zeitplans als nicht machbar erweisen, weil es zusätzlichen Beratungsbedarf gibt, so wäre die deutsche Ratspräsidentschaft angehalten, eine konkrete ‚Roadmap‘ für die weiteren Verhandlungen auszuarbeiten. Neben der Erhaltung der inhaltlichen Substanz des Verfassungsvertrages sollte die Bundesregierung dabei auch das Ziel der Vereinfachung der komplexen Primärrechtsstruktur aus Gründen der Verständlichkeit für den Bürger verfolgen.¹⁰⁸ Denn jede Reform, die nicht die bestehenden Verträge komplett ersetzt, würde das Nebeneinander verschiedener Verträge sowie die Vermischung von grundlegenden Normen und Ausführungsbestimmungen im Primärrecht nicht auflösen. Aus diesem Grund könnte ein mehr- oder zumindest zweistufiges Verfahren vorgeschlagen werden, nachdem zunächst – bis zu den Europa-Wahlen 2009 – die inhaltlichen und institutionellen Verfassungsreformen umgesetzt werden.

Ob dies dann am Besten je nach zu wählender Alternative in einer vereinfachten Verfassung im Sinne des ersten Teils des durch die Regierungskonferenz 2003/04 überarbeiteten Konventsentwurfes, eines neuen Kopfvertrages, eines Mantelvertrages oder aber einer Integration der substanziellen Reformen des Verfassungsprojekts in die bestehenden Verträge erfolgen sollte, bliebe noch hinsichtlich der jeweiligen Auswirkungen auf Bestandserhaltung oder Veränderungsbedarf des existierenden Primärrechts zu prüfen.¹⁰⁹ Dabei sollte man sich

102 Vgl. Daniel Göler/Mathias Jopp: Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des ‚langen Atems‘, in: *integration* 2/2006, S. 91-105, hier: S. 99.

103 Vgl. Helmut P. Gaisbauer: Der EU Konvent aus der Perspektive beitragswilliger Staaten – Schlüsselinstitution einer Westerweiterung, in: *Forum Parlament* 1/2005, S. 10-14, hier: S. 14.

104 Vgl. Mitschrift der Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Ministerpräsident Balkenende vom 28.10.06, abrufbar unter: www.bundesregierung.de (letzter Zugriff: 10.01.2007).

105 Vgl. die Äußerungen des deutschen Ständigen Vertreters bei der EU, Wilhelm Schönfelder, und die ähnliche Auffassung des CDU-Europaabgeordneten Elmar Brok, in: Berlin will rasche Entscheidung über die EU-Verfassung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 03.01.2007.

106 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16. Juni 2006, S. 17.

107 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Deutsche Ratspräsidentschaft. Merkel: EU Verfassung bis 2009, 11.10.2006.

108 Zur Debatte um eine Vereinfachung der Verträge vgl.: Daniel Göler: Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent, Bonn 2002, S. 51-56.

109 Zu den verschiedenen Optionen vgl.: Daniel Göler/Mathias Jopp: Die europäische Verfassungskrise, S. 91-105.

gleichzeitig darauf einigen, einen nächsten Schritt einzuplanen mit dem Ziel einer verbindlichen Strukturrevision beziehungsweise einer Überarbeitung und Vereinfachung der reformierten Verträge. So könnte am Ende dann ein dem jetzigen Verfassungsvertrag sehr ähnliches Dokument stehen, womit das Ziel der Bundesregierung, den Verfassungsprozess zu einem erfolgreichen Ende zu führen, zumindest mittelfristig erreicht würde.

Ziele und Inhalt der Berliner Erklärung

Neben dem Frühjahrs- und Juni-Gipfel wird es während der deutschen Ratspräsidentschaft auch eine Sitzung der Staats- und Regierungschefs anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge in Berlin geben. Auf diesem Sondergipfel wird gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2006 die Berliner Erklärung verabschiedet.¹¹⁰ Ziel dieser Erklärung soll es sein, vor dem Hintergrund der letzten fünfzig Jahre eine Bilanz zu ziehen und den Mehrwert des europäischen Integrationsprojekts zu verdeutlichen, um so einen Beitrag zur Überwindung der aktuellen Akzeptanzkrise zu leisten. Darüber hinaus wird die Erklärung aber auch die Gelegenheit bieten über die Grundzüge der weiteren Integration zu reflektieren, so dass die Bundesregierung hierin eine Gelegenheit zur „Orientierung über Werte und Aufgaben der EU“ sieht,¹¹¹ welche durch eine „Verständigung über historische und kulturelle Grundlagen der europäischen Idee und über europäische Interessen [...] das Zusammengehörigkeitsgefühl Europas festigen“¹¹² soll.

Demnach wären zunächst die wesentlichen Leistungen des bisherigen Integrationsprozesses herauszustellen: Die Sicherung von Frieden und Stabilität in Europa, die Förderung von Prosperität und Wohlstand in den europäischen Volkswirtschaften, die Schaffung eines Rechts- und Freiheitsraums sowie die Entwicklung einer gesamteuropäischen Wertegemeinschaft. Viele dieser Punkte mögen auf den ersten Blick zwar rückwärtsgewandt klingen, sind aber gerade für die Stabilität des neuen vereinten Europa von besonderer Bedeutung. Zweitens sollten die Herausforderungen der Globalisierung einen wesentlichen Stellenwert in der Berliner Erklärung erhalten, denn jene erweisen sich als neue zusätzliche Begründung des europäischen Einigungsprojektes, neben der immer noch sehr bedeutsamen Friedenssicherungsfunktion zwischen den europäischen Staaten. Die neuen Herausforderungen durch Klimawandel und Ressourcen- beziehungsweise Energieverknappung, globale Umweltverschmutzung, internationalen Terrorismus, transnationale Kriminalität, Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie regionale Konflikte und Kriege sind von keinem der europäischen Staaten allein zu meistern, auch nicht von den größten unter ihnen. Gleiches gilt für die Frage der Organisation der globalen Wirtschafts- und Handelsordnung. Wenn die europäischen Staaten hier Gestaltungswillen sowie auch Gestaltungsmacht an den Tag legen wollen, werden sie dies nur gemeinsam durch die EU erreichen, wie es ja auch schon im Motto des deutschen Präsidentschaftsprogramms zum Ausdruck gebracht wird. Pointiert könnte eine solche neue oder zusätzliche Begründung der europäischen Integration in der Formel ‚Europäisierung als Antwort auf die Globalisierung‘ zusammengefasst werden. Dabei geht es nicht um einen romantisierenden europäischen Sozialprotektionismus oder den Ausbau der Europäischen Union zu einer Antiglobalisierungsfestung, sondern um die aktive Mitgestaltung globaler Prozesse. Denn ebenso unaufhaltsam wie die Globalisierung sich

110 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16. Juni 2006, S. 10.

111 Erklärung des Bundeskabinetts zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Pressemitteilung Nr. 387 des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, abrufbar unter: www.bundesregierung.de (letzter Zugriff: 26.01.2007).

112 Ebenda.

vollzieht, so offensichtlich ist auch die Tatsache, dass sie einer politischen, wirtschaftlichen (und sozialen) Lenkung bedarf, wobei die Europäische Union eine führende Rolle einnehmen kann.

Schlussbetrachtung

Angesichts der Fülle der Problemfelder und der immer miteinzubeziehenden Möglichkeit unerwarteter Krisen und Ereignisse, welche Aufmerksamkeit und Verhandlungsressourcen binden, wird die deutsche Ratspräsidentschaft wohl kaum alle Bereiche ihres Programms abarbeiten können. Hier zeigt sich auch die „Weisheit“ des Projekts eines detaillierten 18-Monatsprogramms mit den beiden nachfolgenden Präsidentschaften.¹¹³

Es ist ohnehin schwierig alle Erwartungen zu erfüllen. So wurde von deutscher Gewerkschaftsseite schon frühzeitig angemahnt, dass die Bundesregierung in ihrer Präsidentschaft mehr sozialpolitische Ambitionen an den Tag legen¹¹⁴ und einen Schwerpunkt im Bereich der sozialen Dimension setzen solle. Von Seiten der Umweltverbände wird immer wieder beklagt, dass die Bundesregierung im Umwelt- und Klimaschutz weitaus ambitionierte Initiativen ergreifen müsste. Betrachtet man die deutsche Haltung bezüglich der nationalen Allokationspläne für Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008-2012 wird sogar die Befürchtung vertreten, die Bundesregierung könnte sich zum klimapolitischen Bremser entwickeln.¹¹⁵ Industrie und Energieproduzenten kritisieren hingegen zu hohe Umwelt- und Klimaschutzauflagen und sehen sie als Kostenbelastung und Wettbewerbsnachteile. Andererseits hat die Wirtschaft aber auch hohe Erwartungen hinsichtlich erfolgreicher Abschlüsse der Handelsvereinbarungen mit den USA, China und Russland sowie hinsichtlich der Wiederaufnahme der Doha-Runde, wobei freilich schon allein aufgrund der teilweise schwierigen Partner offen ist, inwieweit die handelspolitische Offensive Europas bereits unter deutscher Ratspräsidentschaft zum Erfolg führt.

Wenn eine Präsidentschaft alle an sie gerichteten Ansprüche und Wünsche verwirklichen könnte, wäre dies ein Wunder. Es gilt deshalb, sich ein Stück weit von (auch berechtigter) Kritik oder bestimmten Verbandsinteressen zu lösen und den Blick auf die großen Zielperspektiven zu konzentrieren. Gerade in der Fähigkeit dies zu tun lag in der Vergangenheit eine der Haupttugenden deutscher Europapolitik und erfolgreicher EU-Präsidentschaften.¹¹⁶ Die Möglichkeiten, dass der Bundesregierung dies erneut gelingt, können als durchaus positiv eingeschätzt werden. Denn es gibt in allen Bundesministerien einen erheblichen Ehrgeiz nach eineinhalb bis zweijähriger Vorbereitungszeit, in der deutschen Präsidentschaft substanziale Ergebnisse zu erzielen. Erleichtert werden könnte dies durch die Erwartung vieler Partner in der Europäischen Union, dass die deutsche Regierung zur Zeit das einzige Aktionszentrum ist, das Europa aus der Krise führen kann und will. Gerade dies eröffnet die Chance, die Akzeptanz deutscher Initiativen bei den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Hinzu

113 Martin Winter: EU-Ratspräsidentschaft. Viel Balsam für des Bürgers Seele, in: Süddeutsche Zeitung, 22.12.2006.

114 Vgl. hierzu die gemeinsame Erklärung vom DGB-Vorsitzenden Michael Sommer und Ministerpräsident Kurt Beck (SPD) zu den Präsidentschaften Deutschlands in EU und G8 vom 15.11.2006, abrufbar unter: http://www.dgb.de/presse/pressemitteilungen/pmdb/pressemitteilung_single?pmid=2868 (letzter Zugriff: 26.01.2007).

115 Vgl. Offener Brief an führende Umweltverbände gegen die Position der Bundesregierung zum nationalen Allokationsplan an Kurt Beck, abrufbar unter: www.nabu.de (letzter Zugriff: 26.01.2007).

116 Vgl. Daniel Göler: Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung, Münster 2004, S. 63; Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik. Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001; Mathias Jopp/Uwe Schmalz: Deutsche Europapolitik 2000. Prioritäten – Positionen – Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 6/2000, S. 12-19.

kommt, dass gegenwärtig eine ganze Reihe von Rahmenbedingungen sehr günstig sind: Der Wirtschaftsaufschwung im Euro-Raum eröffnet größere Handlungsspielräume, die Erweiterung ist mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens zu einem vorläufigen Ruhepunkt gekommen (mit Ausnahme eventuell Kroatiens), im Nahostkonflikt könnte die EU mit Unterstützung der USA gegebenenfalls Fortschritte erzielen, und die veränderten politischen Verhältnisse in den USA lassen ohnehin eine etwas konstruktivere transatlantische Zusammenarbeit in weltpolitischen Fragen erwarten. Hinzu kommt, dass aufgrund aktueller Anlässe auch unter den EU-Mitgliedstaaten eine größere Bereitschaft zu einem Vorangehen in einzelnen Politikbereichen, wie der Energiepolitik oder der Innen- und Justizpolitik zu erkennen ist. Wenn diese günstigen Rahmenbedingungen zu substantziellen Fortschritten in den oben erörterten Politikbereichen führen und es zudem noch gelingen sollte, den Verfassungsprozess wieder auf die Spur zu setzen, könnte die deutsche Ratspräsidentschaft ein echter Erfolg werden.

Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Ein Europa der Bürger – Verfassung und effiziente Politik“, das vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG gemeinsam durchgeführt wird sowie des Forschungsprojekts „Europapolitische Leitbilder in der erweiterten Europäischen Union“, das vom IEP, dem Jean Monnet Lehrstuhl für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen an der Universität zu Köln sowie der Karls Universität Prag durchgeführt und von der VolkswagenStiftung gefördert wird.

Verschiebung der Kräfteverhältnisse



Institutionelle Balance und Integration

Horizontale Machtverschiebungen
in europäisierten Regierungssystemen

Von Sebastian Wolf

2006, 150 S., brosch., 29,- €, ISBN 978-3-8329-2161-3

Das Buch analysiert die Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen den an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorganen der EU-Mitgliedstaaten im Prozess der europäischen Integration. Im Zentrum des Werkes stehen 15 vergleichende Länderstudien.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos
☎ 07221/2104-37 | 📠 -43 | www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



Nomos

Europapolitik – kein vorrangiges Thema im französischen Präsidentschaftswahlkampf

*Franziska Brantner und Anja Thomas**

Die französischen Präsidentschaftswahlen werden seit dem Nein zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) in Frankreich und den Niederlanden im Mai 2005 mit Spannung erwartet. Eine Kursbestimmung für die Zukunft Europas wird nach Meinung vieler Experten erst wieder mit einem neuen französischen Präsidenten angegangen werden können.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Stellenwert ‚Europa‘ gegenwärtig in der öffentlichen Debatte Frankreichs hat, welche Vorschläge für die Zukunft des Verfassungsvertrages diskutiert und welche europapolitischen Themen in den beiden großen und gemäßigten Lagern im französischen Präsidentschaftswahlkampf eine Rolle spielen werden. Welche Positionen beziehen die Präsidentschaftskandidaten Sarkozy und Royal? Wird der zu erwartende politische ‚Generationenwechsel‘ in Paris zu deutlichen Veränderungen in der französischen Europapolitik führen oder wird Kontinuität überwiegen?

Leitbilder und Konfliktlinien der französischen Europapolitik

Grundsätzlich lassen sich zwei Entwicklungen ausmachen: Zum einen kristallisiert sich ein Wendepunkt in der französischen Europadebatte heraus. Seit dem Referendum von Maastricht hat sich die entscheidende europapolitische Konfliktlinie gewandelt.¹ ‚Europa‘ im Sinne der EU wird in der französischen öffentlichen Debatte als politischer Handlungsrahmen akzeptiert. Die Debatte verlagert sich auf Kontroversen darüber, wie diese Europäische Union aussehen soll. Dabei steht das Bild eines vermeintlich ‚neoliberalen‘ der Forderung nach einem ‚sozialen‘ Europa in der französischen öffentlichen Diskussion diametral gegenüber. Den an Einfluss verlierenden ‚Souveränisten‘ steht eine neue Gruppe von ‚Europaskeptikern‘ gegenüber, die eine supranationale Integration der Europäischen Union zwar befürwortet, die heutige Europäische Union jedoch für ein demokratisch defizitäres, neoliberales Gebilde hält.

Neben dieser durchaus bedeutenden Verschiebung lassen sich jedoch auch während des aktuellen Präsidentschaftswahlkampfes Kontinuitäten in der Debatte erkennen, die an traditionelle französische Europadebatten anknüpfen. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen die Wirtschafts- und Sozialpolitik und die Rolle Europas in der Welt. Die Erweiterung und die damit verbundene Sorge, in der EU sozialpolitisch bedroht und machtpolitisch marginalisiert zu werden, ist ein Querschnittsthema, das in diese Einzeldebatten in Frankreich hineinspielt.

In der Debatte dominieren weiterhin Leitbilder der ‚Europe puissance‘ und des ‚Europe sociale‘, die dem traditionellen französischen Leitbild von der Rolle Europas in der Welt als Gegengewicht zu den USA entsprechen und versuchen, das französische Sozialstaatsver-

* Franziska Brantner, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin, European Studies Centre, University of Oxford.
Anja Thomas, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jean Monnet Lehrstuhl, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

1 Vgl. Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 3/2005, S. 187-200, hier S. 192.

ständnis auf die Europäische Union zu übertragen. Forderungen nach einem Europa, das vor der Globalisierung ‚schützt‘ statt sie zu verstärken haben sich im Zuge des gescheiterten Verfassungsreferendums in allen Lagern weit verbreitet. Dies zeigen besonders Äußerungen von Nicolas Sarkozy, der seine ursprünglich ‚liberaleren‘ und kritischeren Positionen zum bestehenden französischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell stärker auf den Diskurs über ein soziales Europa ausrichtet und somit abschwächt.² Das Repertoire von auf europäischer Ebene schwer umsetzbaren Forderungen ist dementsprechend lang.

Hier zeigt sich eine zweite Kontinuität: Die EU wird in Frankreich nur dann als Erfolg gepriesen, wenn sie der ‚vision française‘ Europas entspricht. Einer der wichtigsten Punkte der Referendumsdebatte war die Frage, inwieweit der Verfassungsvertrag der französischen Vision der ‚Europe puissance‘ und des ‚Europe sociale‘ entspricht – entsprechende Kompromisse wurden selbst von Verfassungsbefürwortern allenfalls als ‚hinzunehmendes Übel‘ beschrieben.³ Statt Kompromisse zu akzeptieren und als unvermeidbaren Prozess in einer Union von (damals) 25 Staaten zu rechtfertigen, versprachen Verfassungsbefürworter, in Zukunft sicherzustellen, dass die EU mehr den Vorstellungen Frankreichs entsprechen werde. Eine ähnliche Rhetorik wiederholt sich nun auch im Wahlkampf.

Der Präsidentschaftswahlkampf in Frankreich

Die Kandidaten

Die Präsidentschaftskandidaten der beiden großen politischen Lager⁴, Nicolas Sarkozy, gegenwärtig Innenminister der konservativen Regierungspartei Union pour un Mouvement Populaire (UMP) und die Kandidatin der Parti Socialiste (PS), Ségolène Royal, die vor einem Jahr noch als Außenseiterin galt, sich aber gegen Laurent Fabius und Dominique Strauss-Kahn durchsetzte, sollen hier vorgestellt werden.

Entscheidend beeinflussen könnte den Wahlausgang, ob Jean-Marie Le Pen, Kandidat der rechtsextremen Front National, die erforderlichen Unterschriften zur Unterstützung seiner Kandidatur von gewählten Repräsentanten erhalten wird. Nachdem Le Pen 2002 in die zweite Runde der Präsidentschaftswahl eingezogen war wird vermutet, dass potenzielle Unterstützer diesmal zögerlicher sein werden. Vor der letzten Wahl hatte er nur 33 mehr als die 500 erforderlichen Patenschaften für seine Kandidatur erhalten.⁵ Die Erinnerung an die Präsidentschaftswahl 2002 könnte bereits im ersten Wahlgang zu einer Konzentration der Stimmen auf die beiden Favoriten führen.⁶

2 Vgl. Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25 Watch No. 2, Berlin 2006, hier S. 235.

3 Vgl. Nicolas Jabko: La France face à la Constitution européenne: un héritage mal assumé, in: Critique internationale 29/2005, S. 135-149, hier S. 137-138.

4 Die traditionell pro-europäische Union pour la démocratie française (UDF) tritt mit ihrem Kandidaten François Bayrou an. Die Grünen haben sich auf die ehemalige Umweltministerin unter Lionel Jospin, Dominique Voynet, als Kandidatin geeinigt. Sie bekommen im Bereich der Umweltpolitik jedoch Konkurrenz von Nicolas Hulot, einem parteiunabhängigen Umwelrechtler, der mit einer möglichen Kandidatur spielt und in Umfragen überdurchschnittlich gut abscheidet. Links der Sozialisten wird eine gemeinsame Kandidatur angestrebt, die sich hauptsächlich aus Gegnern des Verfassungsvertrages zusammensetzt. Die kommunistische Partei hat bereits ihre Parteivorsitzende Marie-George Buffet zur Kandidatin gekürt. Es sind jedoch weitere parallele Kandidaturen zu erwarten. Im Lager der extremen Rechten haben sich Philippe de Villiers (Mouvement pour la France) und Jean-Marie Le Pen (Front national) bereits offiziell zu Kandidaten erklärt.

5 Vgl. Le Monde: Le Conseil constitutionnel ne publiera plus la liste complète des parrainages, 02.11.2006.

6 LeMonde.fr : Les intentions de vote au premier tour, Ipsos-Umfrage ‚Le Point‘ vom 01./02.12.2006, 07.12.06, abrufbar unter: <http://lemonde.fr/web/infog/0,47-0@2-823448,54-842864,0.html> (letzter Zugriff: 13.12.2006).

Europa als Thema im Wahlkampf

Außenpolitik und im Speziellen die Europapolitik sind für die großen Parteien in Frankreich nicht identitätsstiftend.⁷ Sie spielen deshalb in den französischen Präsidentschaftswahlkämpfen traditionell eine untergeordnete Rolle, obwohl dem Präsidenten laut Verfassung eine starke Position in der Außen- und Sicherheitspolitik und damit auch in der Europapolitik zukommt, die nur in Zeiten der Kohabitation abgeschwächt wird. Er entscheidet im Wesentlichen über die europapolitischen Positionen Frankreichs.⁸

Die europäische Integration ist auch kein vorrangiges Thema des bisherigen Wahlkampfes. So kommt in der Antrittsrede Royals als Kandidatin der PS der Begriff ‚Europäische Union‘ nicht vor.⁹ Die konservative UMP versucht allerdings, dieses Thema zu lancieren und hofft, dass es im Nachgang des gescheiterten Verfassungsreferendums politischen Sprengstoff für das sozialistische Lager entfalten wird. Sarkozy zwang die Sozialisten durch zwei Grundsatzreden zur Zukunft Europas¹⁰ zu einer ersten Positionierung. Royal präsentierte daraufhin ihre Vorstellungen in einem ‚Sieben-Punkte-Plan‘ vor Journalisten im Rahmen einer Plenarsitzung der Assemblée nationale.¹¹

Vorstellungen für die Zukunft der Europäischen Union

Nach dem gescheiterten Referendum zum Vertrag über eine Verfassung für Europa im Mai 2005 ist die Frage nach dem weiteren Voranschreiten der europäischen Integration oder nach möglichen Wegen aus der Krise das Kernthema, auf das die europapolitische Debatte im Wahlkampf in Frankreich immer wieder zurückkommt.

Nach außen hatten französische Politiker schnell signalisiert, dass es mit Frankreich keine ‚einfachen‘ Wege aus der ‚Verfassungsfalle‘¹² geben würde.¹³ Eine erneute Abstimmung über denselben Text wurde vom französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac von Anfang an abgelehnt. Er betonte, dass die Situation in Frankreich insofern nicht mit dem irischen Präzedenzfall anlässlich der Ratifikation des Vertrags von Nizza vergleichbar sei.¹⁴ Diese Meinung wird immer noch lagerübergreifend geteilt. Nur der Präsident des Konvents und ehemalige Präsident Frankreichs, Valéry Giscard d'Estaing, hält noch öffentlich am Verfassungsvertrag in seiner jetzigen Form fest.¹⁵ In der Bevölkerung ist die Ablehnung des

7 Vgl. Sylvie Goulard: Französische Europapolitik und öffentliche Debatte in Frankreich, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Paper C62/2000, S. 4.

8 Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Frankreichs Europapolitik, Wiesbaden 2004, S. 16-23.

9 Vgl. Discours de Ségolène Royal au Congrès d'investiture du Parti Socialiste à la Mutualité, 26.11.2006, abrufbar unter: <http://www.desirsdavenir.org/index.php?c=interventions&id=461> (letzter Zugriff: 28.12.2006).

10 Vgl. Rede von Nicolas Sarkozy vor der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 16.02.2006, abrufbar unter: www.botschaft-frankreich.de, Frankreich-Info (letzter Zugriff: 17.03.2006); Rede von Nicolas Sarkozy vor den Amis de l'Europe und der Fondation Schuman, Brüssel, 08.09.2006, abrufbar unter: <http://www.robert-schuman.org/actualite/bruxelles/discours8sept.pdf> (letzter Zugriff: 25.11.2006).

11 Vgl. Pressekonferenz von Ségolène Royal: ‚L'Europe par la preuve (avec les 7 propositions)‘, Assemblée Nationale, 11.10.2006, abrufbar unter: <http://www.desirsdavenir.org/index.php?c=interventions&id=191> (letzter Zugriff: 25.11.2006).

12 Udo Diedrichs/Wolfgang Wessels: Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen, in: *integration* 4/2005, S. 287-306, hier S. 287.

13 Vgl. Schild: Ein Sieg der Angst, S. 187.

14 Vgl. Pressekonferenz von Jacques Chirac am Ende des Europäischen Rates, Brüssel, 17.06.2005.

15 Vgl. Valéry Giscard d'Estaing: La Constitution européenne n'est pas morte, Interview mit der Redaktion von *Toute l'Europe*, 26.10.2006, abrufbar unter: <http://www.touteurope.fr/fr/actualite-europeenne/questions-a-valery-giscard-destaing.html> (letzter Zugriff: 10.11.2006).

aktuellen Textes weiterhin hoch. 74 Prozent der Gesamtbevölkerung lehnen selbst eine teilweise Umsetzung des Verfassungsvertrages ohne neues Referendum ab.¹⁶

Die Debatte, die dem Verfassungsreferendum voranging, markierte dennoch einen entscheidenden Wendepunkt der öffentlichen Debatte in Frankreich und der sie dominierenden Leitbilder um die Europäische Union. Es zeigte sich, dass seit 1992 eine Veränderung der entscheidenden Konfliktlinien der Europapolitik stattgefunden hatte. Beim Referendum zum Vertrag von Maastricht dominierte in der öffentlichen Diskussion die Konfliktlinie zwischen den überwiegend dem gaullistischen Lager und der nationalen Linken angehörenden ‚Souveränisten‘ und dem europabefürwortenden überwiegend mitte-links angesiedelten Lager unter Führung von François Mitterrand.¹⁷ Während erstere in der ‚Nation‘ den entscheidenden politischen Handlungsrahmen sahen und vor einer Übertragung von weiteren Kompetenzen auf die europäische Ebene warnten, sahen die Europabefürworter in der europäischen Integration die Möglichkeit, nach der deutschen Wiedervereinigung französische Interessen auf der europäischen und internationalen Ebene zu wahren.¹⁸

Die souveränistische Argumentationsweise findet sich aktuell vor allem noch bei den Parteien des extremen rechten und linken Flügels¹⁹ und vereinzelt in der UMP. In der Debatte um den Verfassungsvertrag zeigte sich jedoch, dass ein großer Teil der Verfassungsgegner nicht aus integrations-skeptischen Motiven handelte, sondern lediglich eine ‚andere‘ Europäische Union forderte. Im Diskurs der Verfassungsgegner stand besonders ein gewünschtes ‚soziales‘ Europa dem vermeintlich im Verfassungsvertrag festgeschriebenen ‚neoliberalen‘ Europa gegenüber. Prominente Verfassungsgegner wie Laurent Fabius bei den Sozialisten forderten im Gegenteil sogar, die Europäische Union solle mehr supranationale Kompetenzen erhalten, um eine europäische Sozialpolitik besser und kohärenter vorantreiben zu können.²⁰ Wenn diese neue Konstellation der politischen Fronten sicherlich auch der Tatsache geschuldet war, dass ein neo-gaullistischer Präsident und nicht wie 1992 ein sozialistischer Präsident den Verfassungsvertrag zur Abstimmung stellte, so schien und scheint sich doch abzuzeichnen, dass die EU als notwendiger Handlungsrahmen französischer Politik im öffentlichen Diskurs weitgehend akzeptiert wird. Dies zeigt sich auch in entsprechenden Umfragen in der Bevölkerung. Trotz des gescheiterten Referendums sprechen sich 67 Prozent der Franzosen generell *für* die Notwendigkeit einer Verfassung für die Europäische Union aus.²¹

Im Präsidentschaftswahlkampf schlugen die beiden Favoriten als Ausweg aus der konstitutionell-institutionellen Malaise der Europäischen Union zunächst jedoch vor allem pragmatische kurzfristige Lösungen vor.²² Sarkozy präsentierte im Februar 2006 in Berlin einen

16 Die von „Open Europe“ durchgeführte Umfrage ergab, dass 74% der Interviewten meinen, selbst eine teilweise Umsetzung des VVE ohne neues Referendum dürfte den Politikern nicht erlaubt sein, abrufbar unter: www.openeurope.org.uk/mediacentre/pressrelease.aspx?pressreleaseid=18 (letzter Zugriff: 30.05.2006). Die Ergebnisse der jüngsten Eurobarometer-Umfrage (Dezember 2006) deuten allerdings darauf hin, dass die Zustimmung in der französischen Öffentlichkeit gestiegen ist. 56% der Befragten sind laut Eurobarometer für den Verfassungsvertrag. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_highlights_de.pdf (letzter Zugriff: 09.01.2007).

17 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet: Frankreichs Europapolitik, S. 118-122.

18 Ebenda, S. 88-96.

19 Vgl. Franziska Brantner/Michael Knoll: Constitution „attach-ed“: Nach dem gescheiterten Referendum zur EU-Verfassung in Frankreich, in: *Kommune – Forum für Politik, Ökonomie und Kultur* 4/2005, S. 29-32.

20 Vgl. Schild: Ein Sieg der Angst, S. 193.

21 Vgl. La Croix: Comment relancer l'Europe, 29.05.2006, abrufbar unter: <http://www.la-croix.com/documents/doc.jsp?docId=2270452&rubId=786> (letzter Zugriff: 31.05.2006).

22 Vgl. beispielsweise Le Figaro: Tribune de M. Jacques Chirac, Président de la République, 26.10.2005, abrufbar unter: http://www.elysee.fr/elysee/francais/interventions/interviews_articles_de_presse_et_interventions_televisees./2005/octobre/tribune_de_m_jacques_chirac_president_de_la_republique_parue_dans_le_figaro_et_plusieurs_journaux_europeens.31690.html (letzter Zugriff: 21.10.2006).

Dreistufenplan, den er im folgenden September weiter ausführte. In einem ersten Schritt sollten diejenigen institutionellen und prozeduralen Verbesserungen umgesetzt werden, die nicht einer Ratifizierung bedürften. Anschließend solle ein kurzer institutioneller Vertrag, der den bestehenden Vertrag von Nizza modifiziere, eine Reihe institutioneller Veränderungen des VVE übernehmen, wie die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit, die Einführung der ‚doppelten Mehrheit‘ im Ministerrat, die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament, die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates sowie die Stärkung nationaler Parlamente.

Dieser „traité pour un meilleur fonctionnement de l’Union“²³ solle während der deutschen Ratspräsidentschaft verabschiedet und dann während der französischen Ratspräsidentschaft von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden. In einem letzten Schritt solle dann eine breite und demokratische Debatte über die Ziele, Grenzen und Aufgaben der EU stattfinden, die in einen neuen Verfassungskonvent einmünden könnte. Für diese Phase bringt Nicolas Sarkozy neue Vorschläge ein, so zum Beispiel die Einführung einer ‚Supermehrheit‘ (70-80 Prozent der gewogenen Stimmen im Ministerrat), die das Einstimmigkeitsverfahren in einzelnen politisch hochsensiblen Bereichen ersetzen würde, und die Bestimmung der Kommissionsmitglieder durch den Kommissionspräsidenten.

Royal unterstreicht die hohe Bedeutung einer erneuten Orientierungsdebatte zu Zielen der EU und die Entwicklung von konsensfähigen Politiken, die den Bürgern das europäische Projekt wieder näher bringen können („L’Europe par la preuve“).²⁴ Diese ‚funktionalistische‘ Herangehensweise birgt weniger politischen Sprengstoff für die eigene Partei.²⁵ Die Kandidatin ist dem Parteimanifest der PS verpflichtet. Das Wahlprogramm zur Präsidentschaftswahl und zur Wahl der Assemblée nationale war Anfang Juli 2006 in der während der Referendumskampagne gespaltenen Partei überraschend im Konsens verabschiedet worden.²⁶ Die Sozialisten lehnen darin die ‚Wiedervorlage‘ des Vertrags über eine Verfassung für Europa ab, selbst wenn dieser mit einer neuen Präambel ausgestattet sein sollte. Auch die Umsetzung einzelner Teile des VVE wird abgelehnt. Nach der Devise „le traité constitutionnel est mort – vive la constitution!“²⁷ schlagen sie stattdessen die Ausarbeitung eines neuen Verfassungsvertrages vor, der sich auf die institutionelle Organisation der EU konzentriert. Dabei heben sie besonders die Stärkung des Europäischen Parlamentes hervor.²⁸ Dies würde denjenigen aus der ‚Nein‘-Kampagne in Frankreich entgegenkommen, die vor allem in den konkreten Regeln für einzelne Politikbereiche des Teil III des VVE unter der Etikette ‚Verfassung‘ eine Gefahr für die demokratische (und soziale) Funktionsweise der Europäischen Union sahen.²⁹

Bei einem Treffen mit dem luxemburgischen Premierminister Jean-Claude Juncker im Januar 2007 deutete Royal allerdings erstmals an, dass es mit ihr 2009 ein erneutes Referendum über einen ‚traité fondamental de base‘ geben könne, wenn sozialpolitische und arbeits-

23 Rede von Nicolas Sarkozy vor den Amis de l’Europe, S. 2.

24 Vgl. Pressekonferenz von Ségolène Royal: L’Europe par la preuve (avec les 7 propositions).

25 Vgl. zu verschiedenen Herangehensweisen an die Verfassungskrise Anne Faber/Wolfgang Wessels: Strategien und institutionelle Perspektiven nach der Verfassungskrise: „Funktionalistische“ und „institutionalistische“ Wege zu einem neuen europäischen Verhandlungspaket, in: Politische Vierteljahresschrift 2/2006, S. 252–263, hier S. 258.

26 Vgl. Antoine Colombani: Modernisation or Reconciliation? The New Agenda of the French Socialists, 2006, abrufbar unter: <http://www.policy-network.net/php/article.php?sid=3&aid=639> (letzter Zugriff: 20.11.2006).

27 Vgl. Diedrichs/Wessels: Die Europäische Union in der Verfassungsfalle?, S. 293.

28 Vgl. Parti Socialiste: Réussir ensemble le changement. Le projet socialiste pour la France, abrufbar unter: <http://projet.parti-socialiste.fr> (letzter Zugriff: 07.11.2006).

29 Vgl. l’Humanité: Le discours sur l’impossibilité de la négociation relève du mensonge, 11.05.2006.

rechtliche Aspekte unterstrichen würden. Trotz der Unterschiede zwischen den Vorschlägen von Royal und Sarkozy zeigt sich eine entscheidende Übereinstimmung. Beide Kandidaten für das Präsidentenamt fordern auch nach dem gescheiterten Verfassungsreferendum als notwendige institutionelle Reformen nicht nur die im Konvent von Frankreich geforderte Einführung des Präsidenten des Europäischen Rates, sondern vor allem auch die Stärkung des Europäischen Parlaments. Sarkozy fordert darüber hinaus die Einführung der ‚doppelten Mehrheit‘. In beiden Punkten war Jacques Chirac bereits im Konvent zu Zugeständnissen bereit gewesen, die von den traditionellen Positionen Frankreichs abwichen.³⁰ In der Tradition de Gaulles stand Frankreich im europäischen Integrationsprozess für das Prinzip eines intergouvernementalen Europas der Nationen ein und lehnte die Stärkung supranationaler Elemente der institutionellen Architektur ebenso ab wie die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit.³¹ Zur Erreichung übergeordneter politischer Ziele – wie dem Schulterchluss mit Deutschland in der Irak-Krise und weiterer Schritte in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Richtung auf das von Frankreich seit langem verfolgte Leitbild der ‚Europe puissance‘ als Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten – war Chirac im Konvent jedoch zu größeren Zugeständnissen vor allem an Deutschland bereit gewesen.³²

Bei der Abweichung von traditionellen französischen Positionen könnte jedoch im aktuellen Präsidentschaftswahlkampf noch ein anderes Motiv eine Rolle spielen: Umfragen nach dem gescheiterten Referendum zeigen, dass die französische Bevölkerung eine Stärkung des Europäischen Parlaments mehrheitlich befürwortet.³³ Dass Frankreich nun aber noch nicht ‚vollständig in das Lager der Supranationalisten übergelaufen sei‘³⁴, zeigt sich dann, wenn man die Vorschläge der Parteien für die langfristige Lösung der Verfassungsfrage genauer betrachtet.

Das UMP-Wahlprogramm für 2007, auf das Sarkozy als Parteivorsitzender einen erheblichen Einfluss hatte, spricht im Gegensatz zu seiner Brüsseler Rede nicht mehr von einem neuen Verfassungsprozess, sondern nur von einem Reflexionsprozess, der in der Erarbeitung eines Textes münden soll, der die ‚fundamentale politische Dimension des europäischen Projektes besiegt‘.³⁵ Dies weist eher auf das Aufgeben der Idee eines ‚Verfassungstextes‘ durch die französischen Konservativen hin. Beobachter vermuten, dass Sarkozy die Verfassungsidee in seiner Brüsseler Rede aufnahm, um sein ‚Image des Euroskeptikers [zu] zerschmetter[n], das ihm in gewissen Kreisen hartnäckig anhaftete‘.³⁶ Außerdem könnte er darauf hoffen, dass ihm während seiner Amtszeit ein entsprechendes Referendum erspart bliebe.

Die Debatte um langfristige Lösungen innerhalb des linken Lagers zeichnet sich oftmals durch eine Kluft zwischen Forderungen und europapolitischer Realität aus. Ob ein kurzer institutioneller Verfassungsvertrag, wie vom Parteiprogramm gefordert, auf der europäischen Ebene ausreichende Unterstützung finden könnte, ist fraglich. Gleichzeitig scheinen die ‚neuen Euroskeptiker‘ als ‚bekenkende Europäer‘ Vergemeinschaftungen dort zu fordern,

30 Müller-Brandeck-Bocquet: Frankreichs Europapolitik, S. 266.

31 Vgl. Hans Stark: Frankreichs Rolle in der Welt, in: Frankreich – Informationen zur politischen Bildung, Heft 285, 2004.

32 Müller-Brandeck-Bocquet, Frankreichs Europapolitik, S. 266.

33 Gesa-Stefanie Brincker: Country study: Leitbilder for the enlarged European Union in France, Studie im Rahmen des Forschungsprojekts ‚Leitbilder (key concepts) for the European Union after Enlargement: Fragmentation, Continuity or Reinvention?‘, Institut für Europäische Politik, Oktober 2006 (unveröffentlicht), S. 43.

34 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet: Frankreichs Europapolitik, S. 267.

35 Contrat de législature 2007-2012, abrufbar unter: <http://viphhttp.yacast.net/ump/projet-ump2007.pdf> (letzter Zugriff: 28.12.2006).

36 Neue Zürcher Zeitung: Klares Bekenntnis Sarkozys zur EU, 09.09.2006.

wo es um eine Art Übertragung eigener nationaler französischer Konzepte besonders im Bereich der Sozialpolitik auf die europäische Ebene geht.

Im Wahlkampf lässt Ségolène Royal außerdem seit ihrer Kür zur Kandidatin bisweilen souveränistische Töne verlauten. In ihrer Antrittsrede zur Kandidatin der PS betonte sie die Bedeutung der ‚Nation‘ und Frankreichs als Zentrum des politischen Handels. In ihrer Rede forderte sie, dass die Linke den Begriff ‚Nation‘ wieder positiv für sich definieren müsse und ihn nicht der Rechten überlassen dürfe.³⁷ Jean-Pierre Chevènement, der 1993 aus der PS austrat um das Mouvement des Citoyens in eine links-nationale Partei umzubilden, war 2002 als Präsidentschaftskandidat angetreten und hatte 5,3 Prozent der Stimmen erreicht. Als vehementer Gegner des Verfassungsvertrags verzichtete er im Dezember zugunsten von Royal auf eine eigene Kandidatur und bekam im Gegenzug sichere Mandate für Kandidaten seiner Partei bei den Parlamentswahlen zugesprochen. Sein Einfluss auf den inhaltlichen Verlauf des Wahlkampfes bleibt abzuwarten.

In Kontinuität mit traditionellen Ideen der französischen Europapolitik wird die europäische Einigung auf der einen Seite zwar befürwortet, auf der anderen Seite wird sie jedoch als Möglichkeit betrachtet, eben gerade die Besonderheit Frankreichs zu erhalten.³⁸ Ein Verfassungsvertrag im Sinne eines kleinsten gemeinsamen gesamteuropäischen Nenners scheint nicht dem französischen Politikverständnis zu entsprechen.

Sozial- und Wirtschaftspolitik – dominierendes europapolitisches Thema

Das dominante europapolitische Thema des Wahlkampfes ist die Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die sozialen Krisenbewegungen, wie die Probleme in den Vorstädten im November 2005 oder die Massenbewegung gegen den so genannten *Contrat de Première Embauche* (CPE), einen speziellen Vertrag, der den Kündigungsschutz für Berufsanfänger aufgehoben hätte, sowie eine steigende Anzahl von Protestwählern zeigen, dass in der französischen Bevölkerung Ängste in Bezug auf steigenden Wettbewerb und Sozialdumping existieren. Bereits in der Debatte um den Verfassungsvertrag hatten sozio-ökonomische Fragestellungen einen hohen Stellenwert. So gaben 31 Prozent der Befragten aus dem Lager der ‚Nein‘-Wähler an, ihre Ablehnung resultiere aus der Einschätzung, dass der Verfassungsvertrag negative Konsequenzen für die Arbeitsplatzsituation in Frankreich habe. Weitere 19 Prozent gaben an, Europa sei zu ‚liberal‘ während 16 Prozent befanden, dass es nicht genug sozialpolitische Elemente im Verfassungsvertrag gebe.³⁹

Die europapolitische Debatte zu sozial- und wirtschaftspolitischen Themen wird in beiden Lagern von Schlagwörtern beherrscht wie ‚Sozialdumping‘ innerhalb der (erweiterten) Europäischen Union, der Forderung nach einer ‚*préférence communautaire*‘ als aktiver Politik zum Schutz der europäischen Wirtschaft nach außen, und der Forderung nach einem ‚*gouvernement économique*‘ mit der wirtschaftspolitischen Zielsetzung von Beschäftigung und Wachstum in der Eurogruppe⁴⁰, wenn sich die Vorschläge im Detail auch unterschied-

37 Discours de Ségolène Royal au Congrès d'investiture du Parti Socialiste à la Mutualité, 26.11.2006, abrufbar unter: <http://www.desirsdavenir.org/index.php?c=interventions&id=461> (letzter Zugriff: 28.12.2006).

38 Brincker: Country study: Leitbilder for the enlarged European Union in France, S. 15.

39 Europäische Kommission: La Constitution européenne: sondage post-référendum en France, Eurobarometer 171, 2005, S. 17.

40 Vgl. Parti Socialiste: Réussir ensemble le changement, S. 31; LeMonde.fr: Texte élaboré par la commission chargée du programme du parti gaulliste pour les élections législatives de 2007, 14.11.2006, abrufbar unter: <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-823448,36-834320@51-834373,0.html> (letzter Zugriff: 16.11.2006).

lich gestalten. Dies knüpft an die französischen Vorstellungen einer stärkeren politischen Kontrolle der Europäischen Zentralbank (EZB) an.

In Anbetracht der öffentlichen Debatte nach dem Verfassungsreferendum schwenkt sogar der vergleichsweise ‚liberale‘ Politiker Nicolas Sarkozy auf einen protektionistischen Diskurs um.⁴¹ Die EU solle die Aufgabe des „Schutzes“⁴² der Bürger vor den negativen Folgen der Globalisierung übernehmen.⁴³ Sarkozy hatte sich ursprünglich für größere Wettbewerbsfähigkeit, ein Wahrnehmen der Globalisierung als Chance und das angelsächsische EU-Leitbild ausgesprochen.⁴⁴

Im Zentrum des europapolitischen Teils des Wahlprogramms der PS steht ein „Plan zur Wiederbelebung Europas“, dessen wichtigster Vorschlag ein „Sozialvertrag“ ist, der eine Harmonisierung der Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten, eine Richtlinie zum Öffentlichen Dienst und die Verabschiedung von „sozialpolitischen Konvergenzkriterien“ zwischen den Mitgliedstaaten zum Inhalt hätte.⁴⁵ Aus Sicht der PS gefährdet der liberale Kurs der Europäischen Union das Projekt einer „solidarischen Integration“.⁴⁶ Die Frage, inwieweit man eine liberale Wirtschaftspolitik der EU mitträgt, ist innerhalb der PS in der Vergangenheit schon häufig diskutiert worden. Die oben erwähnte Verschiebung der dominierenden europapolitischen Konfliktlinie basierte unter anderem auf einer Spaltung innerhalb der PS zwischen Anhängern der sozialistischen Tradition und der Sozialdemokratie.⁴⁷ Nicht alle Mitglieder und Wähler der sozialistischen Partei teilen die sozialdemokratischen Prinzipien Europas. Gemäß der marxistischen und trotzkistischen Tradition der Linken in Frankreich haben sich Teile der Wählerschaft der PS noch nicht von ihren sozialistischen Ideen entfernt und halten selbst eine regulierte Marktwirtschaft nicht für das beste ökonomische System.⁴⁸ Bereits unter Mitterrand hatte sich bezüglich der künftigen französischen Europapolitik zwischen diesen beiden Strömungen ein Konflikt innerhalb der Partei entzündet.

Die PS war daher bis zum Sommer 2006 vor allem darum bemüht, wieder eine einheitliche Position zu finden. Die Spaltung scheint nun teilweise überwunden, wichtige Vertreter des ‚Nein‘ unterstützen aktuell Ségolène Royal, so beispielsweise Arnaud Montebourg und Vincent Peillon, die Köpfe der liberalismuskritischen und linksgerichteten Strömung der Parti Socialiste namens Nouveau Parti Socialiste. Sie kann jedoch jederzeit wieder aufbrechen, da eine endgültige Entscheidung über die Ausrichtung der Partei in Richtung Sozialdemokratie immer noch bevorsteht.

Vorstellungen zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik – ‚l’Europe puissance‘ oder transatlantischer Frühling?

In Bezug auf die Außen- und Sicherheitspolitik ist erstaunlich, mit welcher Einhelligkeit sowohl die Sozialisten wie auch die Konservativen eine stärkere gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als eines der Zukunftsprojekte der Europäischen Union betonen. Ein sol-

41 Vgl. Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25 Watch No. 2, Berlin 2006, S. 69.

42 Vgl. Rede des Parteivorsitzenden Nicolas Sarkozy „La France dans la mondialisation“, Saint-Etienne, 09.11.2006, abrufbar unter: <http://www.u-m-p.org/site/GrandDiscoursAffiche.php?IdGrandDiscours=269> (letzter Zugriff: 10.11. 2006).

43 Vgl. Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25 Watch No. 2, S. 69.

44 Vgl. Brincker: Country study: Leitbilder for the enlarged European Union in France, S. 61.

45 Vgl. Parti Socialiste: Réussir ensemble le changement, S. 31-32.

46 Vgl. Parti Socialiste: Réussir ensemble le changement, S. 31.

47 Vgl. Brantner/Knoll: Constitution „attac-ed“.

48 Florence Deloche-Gaudez/Christian Lequesne: Frankreich, in: Wolfgang Wessels/Werner Weidenfeld (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2006, S. 329-336, hier S. 331.

ches Projekt reflektiert das seit de Gaulle existierende Leitbild der ‚Europe puissance‘⁴⁹, das in der Europäischen Union einen Akteur auf der internationalen Bühne sieht.

Dabei sei jedoch auf einen Unterschied hingewiesen, den Sylvie Goulard schon im Wahlkampf 2000 zwischen der damaligen *Rassemblement pour la République* (RPR) und der PS ausmachte. Die RPR spreche sich für eine stärkere Außenpolitik der Europäischen Union aus, um diese in eine intergouvernementale Richtung zu stärken.⁵⁰ Auch in der jetzigen Debatte ist nicht eindeutig, inwieweit die UMP und Sarkozy wirklich Ansätze einer Vergemeinschaftung in diesem Feld befürworten.

Das Parteimanifest der PS fordert eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigungspolitik, ausgehend von den drei großen Mitgliedstaaten: Frankreich, Großbritannien und Deutschland. Es bleibt vage in Bezug auf deren Umsetzung und der Frage, ob dies innerhalb oder außerhalb der bestehenden Verträge geschehen solle.

Die Unterschiede zwischen Ségolène Royal und Nicolas Sarkozy liegen vorwiegend in der Einschätzung der Rolle der Europäischen Union gegenüber den USA. Eines der wichtigsten Leitbilder in der französischen Europapolitik ist die Vision eines starken Europas gegenüber den USA⁵¹ und Frankreichs Rolle als wichtiger außenpolitischer Akteur als Nuklearmacht und mit einem Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.⁵² In dieser Tradition steht auch weiterhin Royal. Sie vertritt das „europäische (also autonome) Europa“⁵³ als Alternative zum transatlantischen Europa.

Im Gegensatz dazu sieht Nicolas Sarkozy in den USA einen Partner. Auch wenn er keine „Hörigkeit“ gegenüber den USA will, so sieht er doch zum Beispiel retrospektiv die Androhung des Vetos durch Frankreich in der Irakfrage als überzogen an.⁵⁴ In einem Interview mit der Tageszeitung *Le Monde* führte er aus, dass die USA auch ein Modell für Frankreich sein könne. Eine Reise in die USA Anfang September wurde auch prompt als pro-amerikanisches Signal verstanden. Sarkozy nimmt damit eine Position ein, die in Frankreich nicht gerade populär ist und nicht der französischen Tradition entspricht.

Erweiterung und Grenzen der Europäischen Union – das Querschnittsthema

Die Erweiterung der Europäischen Union ist in der französischen europapolitischen Debatte ein Querschnittsthema. Mit der Erweiterung verbindet sich in Frankreich die Sorge, ökonomisch, machtpolitisch und geografisch marginalisiert zu werden.⁵⁵

Seit einer Verfassungsänderung unterliegt die Ratifikation von Beitritten zur Europäischen Union in Frankreich einem Referendum.⁵⁶ Nicolas Sarkozy hat sich in seiner Europarede am 8. September 2006 eindeutig gegen eine Beitrittsperspektive für die Türkei ausgesprochen. Er sprach sich gegen ein „Europa ohne Grenzen“ aus und forderte eine Debatte um einen „geografischen und politischen Rahmen“ der Europäischen Union. Die Voraussetzung für weitere Erweiterungen sei die Aufnahmefähigkeit der Union, die er als nicht „unendlich ausdehnbar“ qualifiziert. Für Sarkozy können der Europäischen Union solche Staaten beitreten, die „klar dem europäischen Kontinent angehören“. Für andere Staaten,

49 Vgl. Sabine Jung: *Europa, made in France: eine Analyse des politischen Diskurses Frankreichs zur Zukunft der Europäischen Gemeinschaft: von den Anfängen bis heute*, Baden-Baden 1999.

50 Vgl. Goulard: *Französische Europapolitik und öffentliche Debatte*, S. 6.

51 Vgl. Stark: *Frankreichs Rolle in der Welt*.

52 Brincker: *Country study: Leitbilder for the enlarged European Union in France*, S. 13.

53 Vgl. Stark: *Frankreichs Rolle in der Welt*.

54 *Le Monde*: *J'aime l'énergie et la fluidité de l'Amérique*, Interview mit Nicolas Sarkozy, 09.09.2006.

55 Brincker: *Country study: Leitbilder for the enlarged European Union in France*, S. 12.

56 Vgl. *La Constitution du 4 octobre 1958*, Art. 88-5.

darunter die Türkei, die „Nachbarn sind, ohne Europäer zu sein“, fordert Sarkozy die Abkehr von der Vision einer Vollmitgliedschaft. Stattdessen sollen diese Staaten in einer privilegierten Partnerschaft an die EU gebunden werden.⁵⁷ Dies ist auch die von der UMP in ihrem Wahlkampf vertretene Position. Die Kandidaten der extremen Rechten, wie der nationalkonservative Villiers und der rechtsextreme Le Pen, sprechen sich gegen den Beitritt der Türkei aus.

Auch die sozialistische Partei steht weiteren Erweiterungen skeptisch gegenüber. Sie fordert in ihrem Programm eine „Klärung und Definition der Grenzen Europas“. Betroffene Beschlüsse sind zwar einzuhalten, die Erweiterung solle sich jedoch auf die Prüfung der bisherigen offiziellen Kandidaturen beschränken. Über die Grenzen Europas hinaus sollen „strategische Partnerschaften“ angestrebt werden.⁵⁸

Der deutsch-französische Motor – Relikt einer anderen Generation?

Einer der Hauptpfeiler französischer Europapolitik seit de Gaulle war die Einbindung Deutschlands in die europäischen Strukturen.⁵⁹ Nachdem das deutsch-französische Tandem unter Chirac und Schröder, besonders unter dem Eindruck des Irakkonfliktes, einen erneuten Auftrieb erlebte, scheint es seit dem Amtsantritt von Kanzlerin Merkel geschwächt, da sie einen transatlantischeren Kurs eingeschlagen hat und von Anfang an ihren Willen bekundete, auch andere Partner stärker miteinzubeziehen.

Weder in den Debattenbeiträgen von Sarkozy noch von Royal taucht die besondere Bedeutung des deutsch-französischen Motors auf. Sarkozy zieht sogar dessen Leistungsfähigkeit in Zweifel. Der Motor sei alt und überholt. Stattdessen schlug er 2004 eine Hinwendung zu Großbritannien und Spanien beziehungsweise auch Italien und Polen vor.⁶⁰ Als neuen Motor bezeichnet er stattdessen Kooperationen von Staaten, die bereit sind, je nach Politikfeld im Sinne einer variablen Geometrie gemeinsam voranzuschreiten.⁶¹

Im Gegensatz zur einem altgedienten Politiker wie beispielsweise Dominique Strauss-Kahn, bei dem die Wiederbelebung des deutsch-französischen Motors im Zentrum einer gelungenen Europapolitik stand und in dessen „klinischem Tod“ er einen der Hauptgründe für die aktuelle Krise der EU sah⁶², könnte sich eine neue – wenn auch gar nicht unbedingt jüngere – Politikergeneration Royal/Sarkozy von einem privilegierten deutsch-französischen Verhältnis abwenden und neue Verbündete suchen.

In Bezug auf den deutsch-französischen Motor wird so in nächster Zeit mehr denn je fraglich bleiben, welchen Stellenwert und welche Zugkraft dieser in einer EU von 27 Staaten hat und haben wird. Es wird mühsam sein, tragbare Koalitionen mit anderen Mitgliedstaaten zu schmieden. Deutschland und Frankreich konnten in einer EU mit 15 Mitgliedstaaten ihre Kompromissfähigkeit gerade aus der Tatsache generieren, dass ihre Positionen häufig *relativ* weit auseinander lagen. In Anbetracht einer steigenden Heterogenität der erweiterten Union rücken deutsch-französische Positionen bisweilen enger zueinander und sind für die anderen Mitgliedstaaten unter Umständen dann weniger anschlussfähig. Gegensatzpaare bil-

57 Vgl. Rede von Nicolas Sarkozy vor den Amis de l'Europe.

58 Parti Socialiste: Réussir ensemble le changement.

59 Vgl. Wichard Woyke: Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem fasst wieder Tritt, Opladen 2000, S. 15.

60 Müller-Brandeck-Bocquet: Frankreichs Europapolitik, S. 271.

61 Vgl. Rede von Nicolas Sarkozy vor den Amis de l'Europe, S. 5.

62 Vgl. Vorschläge von Dominique Strauss-Kahn zu Europa, abrufbar unter: <http://www.dsk2007.net/-Mes-propositions-.html> (letzter Zugriff: 20.11.2006).

den sich neu.⁶³ Zusammen gesehen wirft dies die Frage auf, ob das deutsch-französische Paar als Relikt einer alten Politikergeneration gelten kann.

Zwischen Wandel und Kontinuität

In Bezug auf die Ziele und Leitbilder französischer Europapolitik zeichnet sich ein Wandel in Richtung auf eine neue Akzeptanz der Europäischen Union als politischer Handlungsrahmen und für supranationale Elemente des institutionellen Gefüges der EU in der öffentlichen Debatte ab. Auch der nächste Präsident wird sich für ein starkes Frankreich in einem zu stärkenden Europa einsetzen – für letzteres jedoch nur, so lange ein starkes Europa nicht französische Traditionen der Sozial-, Wirtschafts- und Außenpolitik schwächt.

Obwohl beide Kandidaten für sich einfordern, ‚neuartig‘ zu sein und einer ‚neuen Generation‘ von Politikern anzugehören, sind jedoch Kontinuitäten in Bezug auf europapolitische Leitbilder unverkennbar. Zwar sah es zeitweilig so aus, als könne mit Sarkozy ein liberalerer Diskurs in die französische Wirtschaftspolitik einziehen, doch ist nach dem Referendumsdebakel auch die UMP zu einem Diskurs zurückgekehrt, der mehr ‚Schutz‘ durch die Europäische Union einfordert. Bei Royal scheint es, als müsse sie sich nach der schwierigen Zerreißprobe ihrer Partei erst recht auf bekannte Zielorientierungen zurückbesinnen. Im Bereich der Außenpolitik wird sich noch zeigen müssen, ob es mit einem Präsidenten Sarkozy eine neue transatlantische Annäherung geben könnte, was jedoch aufgrund der Stimmungslage in der Öffentlichkeit zweifelhaft scheint.

Beide Kandidaten führen einen Wahlkampf, der häufig als ‚populistisch‘ beschrieben wird. Sie versuchen, auch die Stimmen der Extreme zu gewinnen, die immerhin meist jeweils 15 bis 20 Prozent der Stimmen erhalten. Gleichzeitig beanspruchen beide Kandidaten jedoch auch für sich, für einen ‚pragmatischen‘ Politikstil zu stehen. Es bleibt demnach abzuwarten, was von der Wahlkampfrhetorik an konkreter Politik übrig bleibt.

Die fehlende diskursive Unterstützung der Idee einer auf Kompromissen fußenden Europäischen Union birgt die Gefahr, dass weiterhin bei den französischen Bürgern unrealisierbare Hoffnungen genährt werden, die nur enttäuscht werden können. Dies könnte zu einer Negativ-Spirale führen, die langfristig die Akzeptanz der EU in Frankreich unterminieren könnte.

Der Beitrag ist in Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt „Europapolitische Leitbilder in der erweiterten Europäischen Union“ entstanden, das vom Institut für Europäische Politik, dem Jean Monnet Lehrstuhl für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln sowie der Karls Universität Prag durchgeführt und von der VolkswagenStiftung gefördert wird.

63 Vgl. Daniela Schwarzer : Deutschland und Frankreich – Duo ohne Führungswillen. Das bilaterale Verhältnis in der europäischen Union, SWP-Studie S15/2006, S. 25-26.

Der Weg nach Rom – Entstehung und Bedeutung der Römischen Verträge

Wilfried Loth*

50 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 besteht vielfacher Anlass, nach dem historischen Ort der Europäischen Union zu fragen. Wie und warum ist sie entstanden? Welche Entwicklungsmuster wurden mit ihrer Gründung angelegt, und was lässt sich daraus für die Bewältigung ihrer aktuellen Probleme ableiten?

Die Geschichtswissenschaft hat sich in den letzten Jahren intensiv und zum Teil auch kontrovers mit diesen Fragen befasst.¹ Dabei wurde deutlich, dass die gängigen Interpretationsmuster der Geschichte der europäischen Integration zu kurz greifen. Offensichtlich läuft die europäische Integration nicht einfach, wie es eine föderalistisch-universalistische Teleologie angenommen hat, auf den Zusammenschluss der europäischen Nationalstaaten zu einem Bundesstaat des alten Kontinents hinaus. Ebenso wenig, das zeigen die zahlreichen Krisen und Blockierungen, wird sie vorwiegend aus wohlfahrtsstaatlichen Motiven so automatisch zu zunehmender politischer Einheit vorangetrieben, wie die neofunktionalistische Schule behauptet hat. Und angesichts der zunehmenden Eigenständigkeit der europäischen Organe lässt sie sich auch nicht als bloße Fortsetzung nationalstaatlicher Politik mit europäischen Mitteln charakterisieren, wie es eine vermeintlich realistische Betrachtungsweise gerne glauben machen möchte.

Grundlegende Impulse

Bei einem umfassenden Blick auf die Geschichte des 20. Jahrhunderts erscheint der Prozess der europäischen Integration als eine Antwort auf Funktionsdefizite der Nationalstaaten beziehungsweise des nationalstaatlichen Ordnungssystems in Europa. In den Auseinandersetzungen um die Durchsetzung des nationalstaatlichen Prinzips in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Schaffung eines europäischen Ordnungsrahmens meist mitgedacht worden; nationale Bewegungen sahen sich im Streben nach Schaffung einer europäischen Gemeinschaft vereint. Erst die Zweckbündnisse dieser Bewegungen mit etablierten Monarchien in der zweiten Jahrhunderthälfte führte zur schrankenlosen Konkurrenz souveräner Nationalstaaten in einem fragilen Gleichgewichtssystem.² Je deutlicher die Defizite dieses Systems dann in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hervortraten, desto stärker wurden Bewegungen, die auf eine Relativierung des nationalstaatlichen Ordnungsprinzips zielten. Vier solcher Bewegungen lassen sich unterscheiden.³

* Prof. Dr. Wilfried Loth, Historisches Institut, Abteilung für Neuere und Neueste Geschichte, Universität Duisburg-Essen.

1 Vgl. Wilfried Loth: Beiträge der Geschichtswissenschaft zur Deutung der Europäischen Integration, in: Wilfried Loth / Wolfgang Wessels (Hrsg.): Theorien europäischer Integration, Opladen 2001, S. 87-106; Jost Dülffer: Europäische Integration zwischen integrativer und dialektischer Betrachtungsweise, in: Archiv für Sozialgeschichte, Band 42, Bonn 2002, S. 521-544; Jost Dülffer: Europäische Zeitgeschichte – Narrative und historiographische Perspektiven, in: Zeithistorische Forschungen 1/2004, S. 51-71.

2 Vgl. hierzu zuletzt Jürgen Elvert: Die europäische Integration, Darmstadt 2006, S. 12-29.

3 In dieser Systematik erstmals vorgestellt bei Wilfried Loth: Der Prozess der europäischen Integration. Antriebskräfte, Entscheidungen und Perspektiven, in: Jahrbuch für Europäische Geschichte 1/2000, S. 17-30. Als Gesamtdarstellung, die diese Motive entfaltet, vgl. Wilfried Loth: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, Göttingen 1995.

Zunächst das Problem der zwischenstaatlichen Anarchie, Auslöser aller ‚klassischen‘ Friedenssicherungspläne von Dante bis Kant: Es wurde immer drängender, seit die Entwicklung der modernen Kriegstechnik Millionen von Menschen zu Kriegsopfern werden ließ und die wirtschaftlichen Schäden im Zeitalter der Kabinettskriege ungeahnte Ausmaße annahmen. Die Erfahrung des Ersten Weltkriegs führte darum zu einer Fülle europäischer Friedensinitiativen, von denen der Paneuropa-Feldzug des Grafen Coudenhove-Kalergi und Briands Europaplan nur die spektakulärsten waren. Als die Friedensordnung von Versailles ab 1938 schrittweise zerbrach, erhielt diese Bewegung einen weiteren Schub. „Man kann es vor aller Welt mit tiefster und unbeugsamster Überzeugung aussprechen,“ schrieb etwa Léon Blum im Frühjahr 1941: „Aus diesem Krieg müssen endlich durch und durch starke internationale Einrichtungen und eine durch und durch wirksame internationale Macht hervorgehen, sonst wird er nicht der letzte gewesen sein.“⁴

Ein besonderer Aspekt des Problems der Friedenssicherung war die deutsche Frage: Wie die stärkste Nation in der Mitte des europäischen Kontinents sich entfalten lassen, ohne gleichzeitig unter eine Hegemonie der Deutschen zu geraten? Oder umgekehrt: Wie die Deutschen kontrollieren, ohne durch einseitige Diskriminierung neuen Revanchismus hervorzurufen? „Um den Widerspruch zu lösen“, so wiederum Blum stellvertretend für viele Autoren des Widerstands, „um die Unschädlichkeit Deutschlands in einem friedlichen und gesicherten Statut zu erreichen, gibt es einen einzigen Weg: die Eingliederung der deutschen Nation in eine internationale Gemeinschaft“⁵ – also beispielsweise: nicht nur eine Kontrolle des Ruhrgebiets, sondern eine gemeinsame Lenkung der gesamten europäischen Schwerindustrie, nicht nur eine Beschränkung der deutschen Militärhoheit, sondern ein gemeinsames Kommando für alle europäischen Streitkräfte.

Ein drittes Funktionsdefizit des Nationalstaatsystems ergab sich aus der Entwicklung der Produktivkräfte des industriellen Zeitalters: Die nationalen Märkte in Europa wurden, je länger, desto deutlicher, für rationale Produktionsweisen zu eng. Ihre wechselseitige Abschottung war nur temporär und sektoral sinnvoll, langfristig führte sie zu einem Verlust an Produktivität. Das hatte einen volkswirtschaftlichen und einen machtpolitischen Aspekt; vor allem in Gestalt der US-amerikanischen Konkurrenz waren beide seit den 1920er Jahren präsent. Entsprechend zahlreich waren auch die Einigungsinitiativen im wirtschaftlichen Bereich. Auch hier sorgte die Erfahrung des Zweiten Weltkriegs für einen zusätzlichen Motivations Schub: Während die Europäer ihre Ressourcen in diesem Krieg weitgehend verschlissen, weiteten die USA ihr Produktionsvolumen um mehr als das Doppelte aus, durch ihre Funktion als wichtigster Materiallieferant der Anti-Hitler-Koalition ebenso begünstigt wie durch die Abwesenheit der europäischen Länder vom Weltmarkt.

Ein vierter Motivationskomplex für europäische Einigungsinitiativen ist damit ebenfalls schon angesprochen: Das Streben der Europäer nach Selbstbehauptung gegenüber den neuen Weltmächten. Sowohl die Sorge vor einer wirtschaftlichen und politischen Übermacht der USA als auch die Furcht vor einer Expansion der bolschewistischen Revolution waren schon in den 1920er Jahren Motive für europäische Einigungspläne. Beide wurden durch die machtpolitischen Ergebnisse des Zweiten Weltkriegs verstärkt. Mit den USA als Weltführungsmacht und der Sowjetunion als stärkster Militärmacht des europäischen Kontinents verloren bisherige Interessendivergenzen zwischen europäischen Nationalstaaten an

4 Léon Blum: *Blick auf die Menschheit*, Zürich 1945, S. 104 (geschrieben 1941). Vgl. Wilfried Loth: *Sozialismus und Internationalismus. Die französischen Sozialisten und die Nachkriegsordnung Europas 1940-1950*, Stuttgart 1977.

5 Blum: *Blick auf die Menschheit*, S. 108 – 109.

Bedeutung – zugunsten des gemeinsamen Interesses an Autonomie und an der Vermeidung eines Konflikts zwischen den beiden Hauptsiegern des Krieges.

„Sich einigen oder untergehen“, wie es Clement Attlee 1939 wirksam formulierte,⁶ wurde damit zu einer in mehrfacher Hinsicht plausiblen Parole, schon unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg und in der Kritik an dem Ungenügen der Friedensordnung von Versailles, dann erneut, seit mit dem Münchner Abkommen deutlich wurde, dass die Ordnung von Versailles nicht mehr hielt, und verstärkt, seit sich 1943 der Sieg der Anti-Hitler-Koalition abzeichnete. Diese Parole faszinierte in den unterschiedlichsten politischen Lagern, sie verband über nationale Grenzen hinweg, und sie war – das muss gegen die spätere Fixierung auf den Ost-West-Konflikt und die daraus resultierende ahistorische Haltung gegenüber den 2004 beigetretenen Ländern betont werden – auch keineswegs nur ein westeuropäisches Phänomen. Die europäischen Verbände hatten ihre Sektionen genauso in Prag und in Budapest wie in Paris oder in Brüssel.⁷

Allerdings waren die Impulse, die sich aus den Defiziten der Nationalstaaten ergaben, nicht immer gleich stark, und sie wirkten auch nicht notwendigerweise immer in die gleiche Richtung. Die Frage der Friedenssicherung stellte sich 1918 noch anders als im Zeitalter der Weltmächte nach 1945; sie wurde in den unmittelbaren Nachkriegszeiten jeweils als drängender empfunden als nach Jahren der Gewöhnung an den Status quo. Die gemeinsame Notwendigkeit zur Einigung stand gegen real sehr unterschiedliche Befindlichkeiten und Bedürfnisse der zu einigenden Staaten, das übergreifende Interesse an wirtschaftlicher Einigung gegen sehr unterschiedliche wirtschaftliche Interessen im Detail. Will man den realen Gang der Integrationsgeschichte verstehen, muss man diese Inkongruenzen immer mit im Blick haben.

Französische Initiativen

Während des Zweiten Weltkriegs waren die meisten europäischen Exilregierungen mit Plänen zu regionalen Zusammenschlüssen in Europa beschäftigt, ebenso (wenn auch nur zeitweise) die britische Regierung und führende Vertreter des deutschen Exils und des Widerstands. Die Exilregierungen Polens und der Tschechoslowakei schlossen im Januar 1942 sogar ein förmliches Abkommen, in dem sie sich die Bildung einer ‚Konföderation‘ nach dem Krieg zusagten. Das Gleiche taten die griechische und die jugoslawische Exilregierung. Und auch Benelux, der wirtschaftliche Verbund der kleineren Weststaaten, beruht auf einer Vereinbarung, die während des Krieges getroffen wurde.

Die zahlreichen Einigungspläne, die in der Résistance überall in Europa entwickelt worden waren, verdichteten sich bei Kriegsende freilich nicht sogleich zu konkreter Einigungspolitik. Stalin blockierte jede Art von Zusammenschlüssen im östlichen Europa (so konsequent, dass die entsprechenden Pläne ganz aus der Erinnerung verschwunden sind). Gleichzeitig drohte jeder Schritt zur Einigung im Westen Europas die Spaltung des Kontinents in Ost und West zu vertiefen. Damit wurde es fragwürdig, mit Einigungsinitiativen dem Ziel der Friedenssicherung gerecht zu werden. Entsprechend schreckten jetzt viele vor substanziellen Entscheidungen zurück, auch und entscheidend die britische Regierung.

6 Rede vor der Labour-Fraktion am 08.11.1939, in: Clement R. Attlee: *Labour's Peace Aims*, London 1940, S. 12-13.

7 Vgl. Walter Lippens: *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950*, Band 1: 1943-1947, Stuttgart 1977; Walter Lippens (Hrsg.): *Documents on the History of European Integration*, Band 1: *Continental Plans for European Union 1939-1945*, Berlin / New York 1985; Band 2: *Plans for European Union in Great Britain and in Exile 1939-1945*, Berlin / New York 1986; Michel Dumoulin (Hrsg.): *Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre 1940-1947*, Brüssel 1995.

Frankreich verstrickte sich zudem in die Forderung nach Abtrennung von Rhein und Ruhr vom deutschen Staatsverband, die bei den Nachbarn wenig Gegenliebe fand.

Für den politischen Durchbruch der Einigungsbewegung wurde darum die Zuspitzung des Ost-West-Konflikts zum Kalten Krieg entscheidend: Sie sorgte zum einen dafür, dass in der Frage der Spaltung des Kontinents eine klare Entscheidung getroffen wurde, an der die Europäer nicht mehr vorbeigehen konnten, und ließ zum anderen eine Einigung im Bereich des westlichen Europas noch dringlicher erscheinen – sei es, um die Gefahr einer Konfrontation zwischen USA und Sowjetblock abzuwehren, das westliche Europa gegen sowjetische Expansionsgelüste zu immunisieren oder vor einer amerikanischen Übermacht im Zeichen des Marshall-Plans zu schützen. Häufig wollte man das auch alles zugleich. Dann stellte sich mit der Einbeziehung des westlichen Deutschlands in das Eindämmungsprogramm auch das Problem der Schaffung eines Integrationsrahmens zur Kontrolle des deutschen Wiederaufstiegs in neuer Weise.

Sicherheit vor Deutschland konnte sich im Kalten Krieg weder auf eine gemeinsame Kontrolle durch die vier Siegermächte stützen noch auf eine einseitige Diskriminierung des neuen westdeutschen Staates. Die Deutschen konnten einen Preis für ihre neue Rolle als unverzichtbare Bündnispartner des Westens verlangen. Es war noch nicht einmal auszuschließen, dass sie sich, von den Fesseln des Besatzungsregimes erst einmal befreit, mit der Sowjetunion verbünden würden, die über den Schlüssel zur deutschen Einheit verfügte. Insbesondere diese Perspektive, die das Rapallo-Trauma der Westeuropäer wieder aufrührte, ließ die Schaffung supranationaler Strukturen im westlichen Europa jetzt, das heißt 1948, zu einem Dringlichkeitsprogramm werden. Frankreich sei davon überzeugt, hieß es in einer Note des Quai d'Orsay vom 4. Januar 1949, „durch eine freiwillige Abtretung eines Teils staatlicher Souveränität und eine Assoziation der Interessen dieser Staaten Deutschland binden und sich so die nötigen Sicherheitsgarantien verschaffen zu können.“⁸

Die französische Regierung hat die Einbindung der Deutschen seit dem vorherigen Sommer mit Nachdruck betrieben. Am 20. Juli 1948 – also knapp drei Wochen, nachdem die westdeutschen Ministerpräsidenten den Auftrag zur Vorbereitung der Gründung der Bundesrepublik erhielten – verlangte der französische Außenminister Georges Bidault in einem dramatischen Appell die Einberufung einer ‚Europäischen Parlamentarischen Versammlung‘ zum ‚Meinungsaustausch‘ über die Probleme eines europäischen Zusammenschlusses und die Vorbereitung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Diese Versammlung sollte, wie aus den französischen Regierungsakten hervorgeht, zunächst konsultativen Charakter haben, nach einer Verständigung über das Europa-Projekt aber bald eigene Entscheidungsvollmachten erhalten und damit „den Kern einer föderativen Organisation Europas bilden.“⁹

Weil die britischen Partner lange zögerten, ob sie sich diesem föderierten Europa anschließen sollten oder nicht, kam aus den Verhandlungen, die auf diese Initiative folgten, zunächst nicht mehr heraus als der Straßburger Europarat. In Frankreich und anderswo gab man sich damit freilich nicht zufrieden. Immer ungeduldiger drängte man auf den Ausbau

8 Zitiert nach Marie-Thérèse Bitsch: *Le rôle de la France dans la naissance du Conseil de l'Europe*, in: Raymond Poidevin (Hrsg.): *Histoire des débuts de la construction européenne (mars 1948 – mai 1950)*, Brüssel 1986, S. 165-198, hier S. 171. Zum Kontext der Diskussion der ersten Nachkriegsjahre vgl. Walter Lipgens / Wilfried Loth (Hrsg.): *Documents on the History of European Integration*, Band 3: *The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries 1945-1950*, Berlin / New York 1988; Band 4: *Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union 1945-1950*, Berlin / New York 1990.

9 Zitiert nach René Massigli: *Une comédie des erreurs 1943-1956*, Paris 1978, S. 157.

des Europarats; und als sich herausstellte, dass die Briten dazu offensichtlich nicht zu bewegen waren, ergriff Bidaults Nachfolger Robert Schuman am 9. Mai 1950 die Initiative für einen Beginn des supranationalen Zusammenschlusses in Europa auch ohne britische Beteiligung. Das war der eigentliche politische Kern des Schuman-Plans – nicht die Idee einer europäischen Lenkungsbehörde für Kohle und Stahl und auch nicht die Hinwendung zu einer europäischen Lösung der deutschen Frage. Die Idee war schon seit den 1920er Jahren in verschiedenen Formen diskutiert worden, und die europäische Orientierung der französischen Deutschlandpolitik war seit mindestens zwei Jahren offenkundig. Indem Schuman unter dem Einfluss von Jean Monnet von Anfang an keinen Zweifel daran ließ, dass die französische Regierung auf supranationalen Kompetenzen der Montanbehörde bestehen würde, stellte er die Briten in unmissverständlicher Weise vor die Entscheidung, sich an den ersten Schritten des Einigungsprozesses zu beteiligen oder nicht.¹⁰

Die Entscheidung fiel buchstäblich in letzter Minute. Zwei Tage nach Schumans Ankündigung war eine Konferenz der Außenminister der drei Westalliierten angesetzt, auf der Amerikaner und Briten eine Aufhebung der Begrenzung der westdeutschen Stahlproduktion verlangen wollten. Eine Abschwächung des Besatzungsstatuts stand ebenfalls auf der Tagesordnung, und es war auch nicht mehr auszuschließen, dass über die Forderung des amerikanischen wie des britischen Generalstabs nach Aufstellung westdeutscher Truppen verhandelt werden musste. Sieben Wochen später, mit dem Beginn des Koreakrieges, wurde eben dies unvermeidlich.

Genau genommen war es damit für einen Erfolg des französischen Projekts eigentlich schon zu spät. Der Bundesrepublik boten sich jetzt, da man deutsche Truppen zur Verteidigung des Westens zu brauchen glaubte, nämlich Möglichkeiten zum Aufstieg auch ohne supranationale Organisation. Entsprechend verhärtete sich die deutsche Position in den Schuman-Plan-Verhandlungen, und Adenauers Politik dosierter Vorleistungen geriet unter zunehmenden innenpolitischen Beschuss. Um zu retten, was zu retten war, griff die französische Regierung zu einem Notbehelf, der das europäische Projekt für lange Zeit belasten sollte: zur Idee einer europäischen Armee. Nur so glaubte man die Deutschen noch davon abhalten zu können, abermals eine hegemoniale Rolle in Europa zu spielen, nur so schien auch der Schuman-Plan und damit die Idee einer Kontrolle der deutschen Schwerindustrie noch zu retten. „Die Umstände zwangen uns“, berichtete Jean Monnet später, „die Zelte hinter uns abzubrechen. Die europäische Föderation wurde zu einem Nahziel.“¹¹

Das war logisch – eine europäische Armee setzte eine demokratisch legitimierten Politische Autorität voraus, die über den Einsatz dieser Armee entscheiden konnte. Dieses Projekt war aber gleichzeitig in psychologischer Hinsicht äußerst problematisch: Auf die nationale Souveränität ausgerechnet im militärischen Bereich zu verzichten, nur um gleichzeitig die Deutschen wieder mit Waffen auszustatten, dass war fünf Jahre nach dem Ende des natio-

10 Vgl. Raymond Poidevin: Robert Schuman, homme d'Etat 1886-1963, Paris 1986, S. 244-296; Klaus Schwabe (Hrsg.): Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51, Baden-Baden 1988; Ulrich Lappenküper: Der Schuman-Plan. Mühsamer Durchbruch zur deutsch-französischen Verständigung, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 3/1994, S. 403-445; Andreas Wilkens (Hrsg.): Le Plan Schuman dans l'histoire. Intérêts nationaux et projet européen, Brüssel 2004.

11 Jean Monnet: Erinnerungen eines Europäers, München/Wien 1978, S. 433. Zum Entscheidungsprozess, den der Koreakrieg auslöste, vgl. Norbert Wiggershaus: Die Entscheidung für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag 1950, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-1956, Band 1: Von der Kapitulation bis zum Plevin-Plan, München/Wien 1982, S. 352-402; Wilfried Loth: Der Koreakrieg und die Staatswerdung der Bundesrepublik, in: Josef Föschepoth (Hrsg.): Kalter Krieg und Deutsche Frage, Göttingen 1985, S. 335-361; Rolf Steininger: Wiederbewaffnung. Die Entscheidung für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag. Adenauer und die Westmächte 1950, Erlangen 1989.

nalsozialistischen Schreckens mehr, als man der Mehrheit der Westeuropäer zumuten konnte. Hinzu kam, dass ein großer Teil der Westeuropäer im Verteidigungsbereich gar keine europäische Autonomie wollte: Zum Schutz vor der Sowjetunion wie zum Schutz vor den Deutschen wollte man soviel amerikanische Präsenz in Europa wie nur irgend möglich: Eine europäische Einsatzzentrale für eine europäische Armee störte da nur.

Die ziemliche konfuse Diskussion, die sich aus diesen Empfindungen ergab,¹² führte zu einem problematischen Ergebnis: dem Vertrag über die Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (der EVG), den Frankreich, die Bundesrepublik, die Benelux-Staaten und Italien am 27. Mai 1952 unterzeichneten. ‚Europäisch‘ war diese Gemeinschaft insofern nicht, als die Truppenführungsstäbe in operativer Hinsicht dem NATO-Hauptquartier unterstellt wurden; und eine supranationale ‚Gemeinschaft‘ war es auch kaum, weil fast alle wesentlichen Entscheidungen, vom Erlass von Vorschriften bis zur Aufstellung des Budgets, von einstimmigen Voten des EVG-Ministerrats abhängig blieben. Der Versuch, dieses Kompromissgebilde dadurch auf solide Grundlagen zu stellen, dass man ihm eine Europäische Politische Gemeinschaft vorschaltete, scheiterte daran, dass die Niederländer etwas zur Vorbedingung machten, was die Franzosen partout nicht wollten: eine zusätzliche Wirtschaftliche Gemeinschaft.

Der EVG-Vertrag stieß dann auf heftige Kritik, vor allem in Frankreich. Nach vielen Monaten leidenschaftlicher Auseinandersetzungen und vergeblicher Rettungsversuche wurde er Ende August 1954 von der französischen Nationalversammlung zu Fall gebracht. Für viele Anhänger des europäischen Einigungsgedankens war dies ein harter Schlag. Viele sind auch heute noch davon überzeugt, dass sich das Einigungsprojekt nie mehr davon erholt hat. Schaut man jedoch etwas genauer hin, wird deutlich, dass die Gegner der EVG keineswegs nur rückständige Nationalisten waren, und dass ihr Scheitern auch nicht die Rückkehr zu einer nationalstaatlichen Normalität nach der europäischen Aufbruchstimmung der Nachkriegszeit signalisierte. Genaue Untersuchungen des Meinungsspektrums und des Abstimmungsverhaltens zeigen, dass die Idee eines europäischen Zusammenschlusses in den Ländern der Sechs grundsätzlich mehrheitsfähig blieb, auch wenn über die Art ihrer Ausführung die Meinungen auseinander gingen.¹³

Der Kompromiss der Römischen Verträge

Nach dem Scheitern der französischen Flucht nach vorn musste nun allerdings ein Ausweg aus der Krise der Gemeinschaftsbildung gefunden werden, der auch in der Konkretisierung mehrheitsfähig war. Auf sich allein gestellt war die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl auf Dauer nicht überlebensfähig, und sie genügte auch nicht – weder zur dauerhaften Einbindung der Deutschen, noch zur Behauptung europäischer Autonomie gegenüber der amerikanischen Führungsmacht und schon gar nicht zur Befriedigung der verschiedenen wirtschaftlichen Bedürfnisse. Die Suche nach einem solchen Ausweg führte erneut zu einem komplizierten Kompromiss – diesmal freilich zu einem, der sich langfristig als tragfähig erweisen sollte.

12 Vgl. dazu insbesondere Klaus A. Maier: Die internationalen Auseinandersetzungen um die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland und um ihre Bewaffnung im Rahmen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-1956, Band 2: Die EVG-Phase, München / Wien 1990, S. 1-234.

13 Siehe Wilfried Loth: Die EVG und das Projekt der Europäischen Politischen Gemeinschaft, in: Rainer Hudemann / Hartmut Kaelble / Klaus Schwabe (Hrsg.): Europa im Blick der Historiker, München 1995, S. 191-201; sowie die Beiträge in: Gilbert Trausch (Hrsg.): Die europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom, Baden-Baden 1993.

Man kennt diesen Kompromiss als die Kombination von EURATOM und EWG in den Römischen Verträgen vom 25. März 1957. Er beruhte darauf, dass Frankreich jetzt die von den Niederländern geforderte Wirtschaftsgemeinschaft akzeptierte – freilich nur für eine fernere Zukunft, die über mehrere Etappen erreicht werden sollte – während die europäischen Partner die Atomgemeinschaft hinnahmen, für die sich außer den französischen Technokraten niemand erwärmen konnte. Wichtig für sein Zustandekommen war, dass Spitzenbeamte und Politiker, die aus der Erfahrung mit dem Desaster der EVG ihre Lehren gezogen hatten, die Interessendivergenzen nach Möglichkeit vor dem allgemeinen Publikum verbargen und in den komplizierten Vertragswerken vieles offen ließen. Insbesondere drei Politiker sind hier zu nennen: der belgische Außenminister Paul-Henri Spaak, der als Vorsitzender einer von den Außenministern der Sechs eingerichteten Kommission den Konsens der Experten gegen politische Einflüsse abschränkte; der französische Ministerpräsident Guy Mollet, der sich Schritt für Schritt eine Mehrheit für das Projekt in der französischen Nationalversammlung erarbeitete; und Bundeskanzler Konrad Adenauer, der die deutsche Beteiligung gegen ökonomische Interessen und ordnungspolitische Bedenken durchsetzte.¹⁴

Für Wirtschaftsminister Ludwig Erhard war ein Gemeinsamer Markt der Sechs mit Außenzoll und Steuerungskompetenzen „volkswirtschaftlicher Unsinn“. Die deutsche Industrie- und Finanzwelt stand ihm ziemlich reserviert gegenüber, gingen doch gerade einmal 25 Prozent des Exports der Bundesrepublik in die anderen EWG-Länder.¹⁵ Für Adenauer aber hatte die Politik einmal mehr Vorrang vor der Wirtschaft: Für ihn ging es darum, die Bindung der Bundesrepublik an den Westen abzusichern, die ihm mit der NATO-Mitgliedschaft allein noch längst nicht auf Dauer garantiert schien. Zudem schwebte ihm auch eine Sicherheitsgemeinschaft Westeuropas vor – für den Fall, dass sich die USA von der Verteidigung Westeuropas abwenden sollten, ein Alptraum, der ihn nie verließ. Darin traf er sich mit den Vorstellungen Mollets, der die nun schon traditionelle Sorge um die Einbindung der Deutschen mit der Hoffnung auf eine größere Unabhängigkeit der Europäer in der Weltpolitik verband.¹⁶

Sieht man einmal von dem niederländischen Interesse an einer Zollunion und einem europäischen Agrarmarkt für den Absatz niederländischer Produkte ab, so war die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft also vorwiegend ein politisches Unternehmen: In wirtschaftlicher Hinsicht sowohl für Frankreich als auch für die Bundesrepublik (also für die beiden Hauptbeteiligten) problematisch, aber von beiden um der politischen Zielsetzung willen akzeptiert. Einbindung der Deutschen und Autonomie gegenüber den USA waren ihre eigentlichen Ziele – freilich auch ihre heimlichen; und darin lag das Problem der 1957 gefundenen Konstruktion. Weil die wirtschaftlichen Interessen nach wie vor divergierten, konnte sich die Gemeinschaft nur dann einigermaßen harmonisch entwickeln, wenn man sich der zugrundeliegenden politischen Notwendigkeiten bewusst war. Davon aber war in den Vertragstexten nicht die Rede; und Adenauer ebenso wie Mollets Nachfolger hüteten sich mit Rücksicht auf die Befindlichkeit der öffentlichen Meinungen, allzu deutlich darauf hinzuweisen.

14 Vgl. Hanns Jürgen Küsters: Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982; Peter Weilemann: Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955-1957, Baden-Baden 1983; Enrico Serra (Hrsg.): Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma, Mailand 1989; Wilfried Loth: Deutsche und französische Interessen auf dem Weg zu EWG und Euratom, in: Andreas Wilkens (Hrsg.): Die deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen 1945-1960, Sigmaringen 1997, S. 178-187; Wilfried Loth: Vor 40 Jahren: Die Verhandlungen über die Römischen Verträge, in: *integration* 1/1997, S. 1-12.

15 Siehe Wilfried Loth: Deutsche Europa-Konzeptionen in der Gründungsphase der EWG, in: Serra: Rilancio, S. 585-602.

16 Vgl. François Lafon: Guy Mollet. Itinéraire d'un socialiste controversé (1905-1975), Paris 2006, S. 491-499.

In der Praxis erwies sich die EWG aufgrund des gestuften Integrationsprogramms, das im Detail immer noch zu verhandeln war, zunächst als ein vorzügliches Instrument sozialverträglicher Modernisierungsförderung. Frankreich konnte die Wettbewerbsfähigkeit mit der Bundesrepublik dank der Integrationssteuerung deutlich schneller erreichen als zur Zeit der Vertragsverhandlungen erwartet; Belgien sah sich bei der Bewältigung der Krise seiner Montanindustrie unterstützt, Italien im Umbruch zur Industriegesellschaft gefördert. Auf diese Weise gewannen die ökonomischen Motive für den Zusammenschluss nachträglich an Gewicht. Der Export in die anderen Mitgliedsländer stieg im ersten Jahrzehnt der Gemeinschaft auf das Dreieinhalb- bis Vierfache, im Falle Italiens sogar auf das Sechseinhalbfache. 1969, im Jahr nach der vorzeitigen Vollendung der Zollunion, die durch die raschen Modernisierungserfolge möglich wurde, erreichte er das Viereinhalb- bis Fünfeinhalbfache, in Italien das Achtfache.¹⁷ Mit dem Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks zum 1. Januar 1973, der aus wirtschaftlichen Gründen unumgänglich wurde,¹⁸ wurde die ökonomische Motivation weiter gestärkt.

Die politischen Motive für den Zusammenschluss gingen dadurch nicht verloren. Es bedurfte aber weiterhin der Verständigung über diese impliziten Zielsetzungen, und diese gelang bekanntlich nicht immer. Statt sich in akademischen Diskussionen über die ‚Finalität‘ der Gemeinschaft zu verzetteln, wären die Verantwortlichen der heutigen Europäischen Union gut beraten, den Dialog über die politischen Zielsetzungen zu forcieren – sowohl zwischen den Regierungen als auch zwischen den europäischen Eliten und den Bürgern der Union.¹⁹

17 Berechnungen bei N. Piers Ludlow: *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist challenge*, London / New York 2006, S. 53.

18 Ludlow: *European Community*, S. 146-198; vgl. auch Oliver J. Daddow (Hrsg.): *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC*, London / Portland, Oregon 2003.

19 Zu den institutionellen Defiziten des Vertragswerks von Rom, die einen solchen Dialog bislang behindert haben, siehe Guido Thieme: *Die Ursachen des „Demokratiedefizits“ der Europäischen Union aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive*, in: Wilfried Loth (Hrsg.): *Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Opladen 2001, S. 27-47; Wilfried Loth: *Der Post-Nizza-Prozess und die Römischen Verträge*, in: *integration* 1/2002, S. 45-52.

FORUM

Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages

*Axel Schäfer, Michael Roth und Christoph Thum**

Es ist gute Tradition im Bundestag, dass sich die in ihm vertretenen Fraktionen zur aktiven Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland bei der weiteren Entwicklung der Europäischen Union bekennen. Lediglich an den Rändern des politischen Spektrums wurde in jüngster Zeit ein gewisser Hang zu einer gegen die Gemeinschaft gerichteten Fundamentalopposition erkennbar. Gegenwärtig wie zukünftig vermitteln in der Europäischen Union neben dem Europäischen Parlament maßgeblich die Staatsvölker über ihre Parlamente demokratische Legitimation. Dies tun sie ganz grundsätzlich durch die Ratifikation der europäischen Verträge, mit der diese erst Gültigkeit und Rechtskraft erlangen. Aber ebenso wichtig ist die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten. Für die Bundesrepublik fällt diese Aufgabe somit in erster Linie dem Deutschen Bundestag zu.

Diese Rückkoppelung der Gemeinschaftsorgane bedeutet zuallererst die aktive parlamentarische Mitwirkung über die Bundesregierung und deren effektive Kontrolle, insbesondere wenn sie als Teil des Ministerrates gesetzgeberisch tätig wird.¹ Der Bundestag muss sich der Konsequenzen bewusst sein, die aus der Rechtsetzung im europäischen Mehrebenensystem folgen. Die Interessenverdichtung und -vertretung für die Bundesrepublik in dieser als Bürger- und Staatenunion verfassten Gemeinschaft erfolgt einerseits durch die Abgeordneten aus Deutschland im Europäischen Parlament, andererseits zu beträchtlichen Teilen über die Bundesregierung im Ministerrat. Das gesetzgeberische Handeln der Bundesregierung im Rat ist aber gerade nicht Teil der maßgeblich der Exekutiven vorbehaltenen Außenpolitik. Das Erfordernis der demokratischen Legitimation erzwingt die Anbindung dieses Handelns an den Bundestag. Die Mitwirkung und Kontrolle gegenüber der Regierung bedeutet zugleich für den Bundestag eine erheblich andere, aber ebenso substantielle Aufgabenstellung als dies in einem rein nationalen Rahmen der Fall ist, etwa wenn der Bundestag selbst Gesetze erlässt.

Diese andere Aufgabenstellung sachgerecht erfüllen zu können, als Parlament ‚europatauglich‘ zu sein, dient einem Ziel doppelter Natur. Zum einen kann der Bundestag so seinem Mitwirkungs- und damit Legitimationsauftrag nachkommen. Die strukturierte parlamentarische Diskussion pluraler Auffassungen und das politische Einstehen für getroffene Entscheidungen schafft demokratische Legitimation. Zum anderen wird dadurch, dass der Bundestag an europäischer Gesetzgebung mitwirkt, die europäische Integration selbst gestärkt. Der den Bürgerinnen und Bürgern vertraute Streit und Widerstreit im Parlament um den richtigen Weg wird Aufmerksamkeit für ein Thema schaffen. Solange es eine originäre europäische

* Axel Schäfer MdB, Europapolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion.
Michael Roth MdB, stellvertretender Europapolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion.
Christoph Thum, Koordinierender Referent der Arbeitsgruppe „Angelegenheiten der Europäischen Union“ der SPD-Bundestagsfraktion.

1 Vgl. Christian Sterzing / Stefan Tidow: Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss, in: *integration* 3/2001, S. 274-288.

Öffentlichkeit noch nicht oder nur rudimentär gibt, können europäische Themen über den Bundestag die deutsche Öffentlichkeit erreichen. Der breite öffentliche Meinungsstreit macht die Komplexität zumal europäischer Gegenstände deutlich. So werden Entscheidungen der EU-Ebene – bevor sie ergehen und nicht erst bei ihrer Umsetzung oder ihrem Vollzug – erkennbar und können in ihren Gründen und Auswirkungen diskutiert werden. Bessere Legitimation europäischen Regierens schafft mehr Akzeptanz für die europäische Integration selbst.

Anlass zur Selbstprüfung: Ratifikation des Verfassungsvertrages

Anlass für das deutsche Parlament, sich selbst der Frage zu stellen, ob es diesem Maßstab der Europatauglichkeit – auch mit Blick auf die verdichtete Integration der Europäischen Union – (noch) gerecht wurde, war die anstehende Ratifizierung des Vertrages über eine Verfassung für Europa zu Beginn des Jahres 2005. Die letzte fundamentale Revision der rechtlichen Grundlagen zur Beeinflussung europäischer Angelegenheiten durch den Bundestag, zumal von Gesetzgebung auf EU-Ebene, lag mehr als zehn Jahre zurück. Im Zuge der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages wurde im Jahr 1992 der Artikel 23 des Grundgesetzes (GG) neu gefasst. Er garantiert seitdem Bundestag und Bundesrat genau in diesem Bereich ein Mitwirkungsrecht. Nachdem 1993 dieser Grundgesetzartikel auch einfachgesetzlich durch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) unterlegt wurde, hat der Bundestag mit Beginn der 13. Wahlperiode Ende 1994 begonnen, Europapolitik und Gesetzgebung auf EU-Ebene unter den neuen Regeln mitzugestalten.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa räumt den nationalen Parlamenten erstmals unmittelbare Mitwirkungsrechte im europäischen Gesetzgebungsprozess ein, wenn auch nur für den sehr begrenzten Bereich der Subsidiaritätskontrolle. Es lag nahe, anlässlich seiner Ratifikation die eigene Europatauglichkeit selbstkritisch zu bewerten. Im Grundsatz haben sich die Regelungen des Art. 23 GG bewährt. Die rechtlichen Möglichkeiten zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten für den Bundestag sind – auch im Vergleich mit Parlamenten anderer Mitgliedstaaten – eher als stark zu bezeichnen. Schon gar nicht ist er darauf angewiesen, Rechtsetzungsvorschläge, Mitteilungen und sonstige Dokumente unmittelbar durch die EU-Kommission zu erhalten. Diese seit kurzem von der Kommission praktizierte Direktübermittlung hilft hauptsächlich schwachen Parlamenten, die nicht einmal diese Basisinformationen von ihren jeweiligen Regierungen erhalten. Dem Bundestag aber werden diese Dokumente, zusammen mit weiteren wichtigen Dokumenten, wie etwa Initiativen der Mitgliedstaaten in der dritten Säule, durch die Bundesregierung übermittelt. Gemäß Art. 23 GG kann der Bundestag zu den EU-Vorhaben Stellungnahmen abgeben. Die Bundesregierung bemüht sich bei ihren Verhandlungen im Rat im Grundsatz erkennbar darum, diese Stellungnahmen zu berücksichtigen. Offen war aber bislang, wie vorzugehen ist, wenn trotz allen Bemühens der Bundesregierung die Vorgaben des Bundestages teilweise oder insgesamt nicht durchsetzbar sind, etwa weil sich eine qualifizierte Mehrheit im Rat für eine andere Position abzeichnet. Klare Verfahrensvorgaben, wie dann innerstaatlich vorzugehen ist, waren wünschenswert, auch wenn man dazu nicht notwendigerweise gesetzliche Regelungen braucht.

Kern des Problems ist aber, dass es nur in wenigen Fällen zu solchen Stellungnahmen kommt. Drei Ursachen lassen sich dafür ausmachen. Der Bundestag hatte erstens zu wenig Informationen, um sowohl Unwichtiges von Wichtigem unterscheiden zu können als auch zu dem Wichtigem eine eigenständige und sachstandsgerechte Position erarbeiten zu können. Zweitens fehlten ihm dazu auch die personellen wie organisatorischen Ressourcen. Und schließlich sind drittens die praktischen und teilweise auch geschäftsordnungsrechtlichen Verfahren verbesserungsbedürftig.

Gemeinsame Lösungen

Klare Verfahrensregeln insbesondere für Konfliktfälle und die Lösung des Informationsproblems wurden im Rahmen der Ratifikation des Verfassungsvertrages angelegt, während die beiden anderen Fragen nur im Bundestag selbst gelöst werden können. Durch das einstimmig im Bundestag² verabschiedete Begleitgesetz³ wurde im EUZBBG die Rechtsgrundlage zum Abschluss einer Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung geschaffen. Der §6 des EUZBBG wurde neu gefasst und ermöglicht es erstmals, ähnlich der seit über zehn Jahren bestehenden Bund-Länder-Regelung, in einer Vereinbarung Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union festzulegen. Dieser Teil des Begleitgesetzes trat als einziger unabhängig vom Verfassungsvertrag, am 18. November 2005, in Kraft. In einer zu dem Begleitgesetz verabschiedeten interfraktionellen Entschließung⁴ legten die Fraktionen inhaltliche Eckpunkte für diese Vereinbarung fest, formulierten aber auch notwendige Folgearbeiten wie die Anpassung der Geschäftsordnung des Bundestages und eine Veränderung seiner praktischen Arbeitsweise.

Auch weil maßgeblich auf Initiative der SPD eine Passage im Koalitionsvertrag⁵ den zügigen Abschluss dieser Vereinbarung festlegte, kam es zu Beginn des Jahres 2006 zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen Bundestag und Bundesregierung. Der Ältestenrat des Bundestages hatte die Obleute des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Michael Stübgen, Thomas Silberhorn, CDU/CSU; Axel Schäfer, Michael Roth, SPD; Markus Löning, FDP; Alexander Ulrich, Die Linke; Rainer Steenblock, Bündnis90/Die Grünen) mit der Verhandlungsführung beauftragt, seitens der Bundesregierung waren Günter Glos, Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt, sowie der Parlamentarische Staatssekretär Peter Hintze (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) mit dieser Aufgabe betraut. Nach von den Beteiligten als fair und konstruktiv beschriebenen Gesprächen konnte eine Verständigung über einen Text erzielt werden, dem alle Fraktionen politisch noch vor der Sommerpause zustimmten. Das Kabinett billigte das Ergebnis am 21. Juli 2006. Formal in Kraft getreten ist die Vereinbarung mit der einstimmig erfolgten Annahme eines entsprechenden interfraktionellen Antrags⁶ in der Plenarsitzung des Bundestages am 22. September 2006.⁷

Bessere Informationen

An sich hat der Bundestag ohnehin umfassende Informationsrechte gegenüber der Bundesregierung, wenn es um Angelegenheiten der Europäischen Union geht. Art. 23 Abs. 2 GG verpflichtet die Bundesregierung, „den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten“. Im EUZBBG sowie in den Verfahrensgrundsätzen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union ist diese Unterrichtungspflicht konkretisiert, aber nur in geringem Umfang. Bei Informationsbedarf über die dort aufgeführten Punkte hinaus hatte der Bundestag zwar nie wirkliche Schwierigkeiten, im Einzelfall von der Bundesregierung spezielle Dokumente oder weitergehende Auskünfte zu erhalten, wenn dies mit entsprechendem Nachdruck verlangt wurde. In der täglichen Arbeit, bei der insbesondere auch die Fraktionsmitarbeiter, die persönlichen Mitarbeiter der Abgeordne-

2 175. Sitzung des 15. Deutschen Bundestages am 12. Mai 2005.

3 Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. November 2005 (BGBl. I S. 3178).

4 Bundestagsdrucksache 15/5493.

5 „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Rn. 6220.

6 Bundestagsdrucksache 16/2620.

7 Plenarprotokoll 16/52, S. 5053-5068.

ten und die Verwaltung des Bundestages zur Vorbereitung der parlamentarischen Entscheidungen auf weitergehende Informationen angewiesen sind, gab es aber die tatsächlichen praktischen Probleme. Häufig wurden mit unzutreffenden Argumenten, etwa, dass es sich dabei doch um Außenpolitik handle, zusätzliche Informationen verweigert. Solche Schwierigkeiten auf der Arbeitsebene kann man nicht jeweils zum Gegenstand einer Beschwerde gegenüber der Bundesregierung machen. Deshalb war es notwendig, in der Vereinbarung die Unterrichtungspflicht detailliert auszubuchstabieren, um solche Probleme ein für alle Mal aus dem Weg zu räumen, indem man die Bundesregierung verpflichtet, kontinuierlich umfangreiches Informationsmaterial zur Verfügung zu stellen. Dies ist ein Hauptelement der Vereinbarung.

Die Vereinbarung lehnt sich dabei an die zwischen Bundesregierung und den Länder bestehende an, wobei Bereiche hinzugekommen sind, die in die originäre Bundeszuständigkeit fallen, wie etwa die Außen- und Sicherheitspolitik. Zentrale Informationsquellen sind dabei die Berichte der Ständigen Vertretung und der Ressorts zum Rat und seinen Vorbereitungsgremien. Inzwischen übersendet die Bundesregierung alle Drahtberichte, in der sie über den Inhalt und Verlauf von Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen und insbesondere des Ausschusses der Ständigen Vertreter berichtet. Auch andere bisher nur der Bundesregierung zugängliche Dokumente, wie etwa Papiere von Kommissionsdienststellen, sind nun dem Bundestag zuzusenden. Zu Ratssitzungen sind schriftliche Vor- und Nachberichte vorzulegen, wie es gegenwärtig schon Praxis ist, zusätzlich werden aber Qualitätsstandards für sie festgelegt. Erstmals wird auch vorgeschrieben, dass der Bundestag über Verfahren vor dem EuGH in Kenntnis gesetzt wird und die Prozessunterlagen erhält, wenn die Bundesrepublik Deutschland verfahrensbeteiligt ist. Denn ein Vertragsverletzungsverfahren, etwa wegen des vermuteten Verstoßes eines Bundesgesetzes gegen EU-Recht, würde im Falle einer Verurteilung den Gesetzgeber und damit den Bundestag zur Anpassung zwingen. Insofern ist es eigentlich nur selbstverständlich, dass der Bundestag hier einbezogen wird. Auch die Information über Umsetzungspflichten, nach dem Richtlinien- und Rahmenbeschlüsse erlassen worden sind, wird schriftlich fixiert. Dies ist wichtig, da bei der Verzögerung der Umsetzung durch zu späte Vorlage der Gesetzesentwürfe durch die Regierung der Bundestag unter zeitlichen Beratungsdruck kommt. Und schließlich wurde eine Frage endgültig geklärt, die gelegentlich Gegenstand von Diskussionen zwischen Bundestag und Bundesregierung war. Für die Zukunft ist klar geregelt, dass der Bundestag seine Mitwirkungsrechte auch bei Beitritts- und Vertragsveränderungsverhandlungen geltend machen kann. Bisher vertrat die Regierung die Auffassung, dass dabei die Bedingungen wie generell bei völkerrechtlichen Verträgen gelten. Die Regierung verhandelt autonom, dem Parlament wird das Ergebnis zur Ratifikation vorgelegt. Ihm bleiben dann als Alternativen nur Annahme oder Ablehnung. Einfluss hat das Parlament, wenn die Regierung es informell einbezieht. Das wird vor allem dann der Fall sein, wenn die Exekutive befürchtet, dass die Legislative ein mangelhaftes Verhandlungsergebnis ablehnen könnte. Da angesichts der Bedeutung solcher Ratifikationen die Ablehnung eine eher theoretische Option bleibt, war in der Praxis die Neigung zur intensiven Einbeziehung des Parlaments begrenzt.

Organisatorische Verbesserungen

Mit der Vereinbarung erhält der Bundestag also nun eine enorme Zahl zusätzlicher Unterrichtungsdokumente. Ohne eine entsprechende organisatorische und personelle Unterlegung würden diese Informationen bestenfalls ungenutzt bleiben, schlechtestenfalls würden sie zur Unfähigkeit beitragen, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren. Daher werden gegenwärtig innerhalb des Bundestages neue organisatorische Strukturen geschaffen, um diese Zusatzinformationen nicht zum Problem, sondern zum sinnvoll nutzbaren Instrumentarium werden zu lassen. Unabdingbar ist hierbei eine informationstechnische Aufbereitung und Verarbeitung

der Unterrichtsdokumente. Ziel ist eine Datenbanklösung, die zu einem Ausgangsdokument, etwa einem Richtlinienvorschlag, nachfolgend alle weiteren Informationen mit dem Ursprungsdokument verknüpft, zum Beispiel Hintergrundpapiere der Kommission, Diskussionsgrundlagen aus Ratsarbeitsgruppen sowie Berichte der Bundesregierung zu Sitzungen des Rates. So stehen jederzeit die aktuellsten Beratungsdokumente unmittelbar zur Verfügung.

Der schnelle Zugang zu den Informationen allein wird aber nicht reichen. Zu einzelnen Dossiers müssen auch zusammenfassende Sachstandsberichte eigenständig erarbeitet werden. Auf dieser Grundlage können dann die Fraktionen ihre politische Meinungsbildung erarbeiten. Daher wird in der Bundestagsverwaltung eine neue Einheit aufgebaut, die solche unterstützende Ausarbeitungen für die Abgeordneten des Bundestages zuliefern wird. Teil dieser Einheit ist ein Verbindungsbüro in Brüssel, das Informationen bei den dortigen Organen, insbesondere beim Europäischen Parlament, zu den Dossiers einsammelt und in die Sachstandsberichte einfließen lässt („Hintergrundwissen“). Damit wird ein möglichst vollständiges Bild von der Verhandlungssituation und der Interessenlage aller Beteiligten auf EU-Ebene möglich. Ort der Mitwirkung des Bundestages ist und bleibt aber weiterhin Berlin und nicht Brüssel. Das Verbindungsbüro des Bundestages ist keine Lobbyeinheit, sondern eine zusätzliche, spezielle Informationsquelle für die Meinungsbildung in Berlin.

Klare Verfahrensregeln

Die Vereinbarung klärt nun auch zum ersten Mal, wie mit Stellungnahmen des Bundestages zu verfahren ist, insbesondere wenn sich diese auf europäischer Ebene als nicht durchsetzungsfähig erweisen. Allgemein hat die Bundesregierung die Stellungnahmen des Bundestages bei ihren Verhandlungen zugrunde zu legen. Wenn diese in einem ihrer wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist, hat die Regierung im Rat einen Parlamentsvorbehalt einzulegen. Damit kann sie dem Grunde nach abschließen, wirksam wird dies aber erst, wenn der Parlamentsvorbehalt aufgehoben wird. Vor dieser abschließenden Entscheidung im Rat muss sich die Bundesregierung bemühen, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. Als Ergebnis kann der Bundestag seinen Vorbehalt zurücknehmen, Rückfallpositionen definieren oder auch auf seinem ursprünglichen Beschluss beharren. Durch diese Regelung wird die europapolitische Verantwortung des Bundestags in beide Richtungen gestärkt. Zum einen ist sein Mitwirken gegenüber der Bundesregierung klaren Verfahrensregeln unterworfen, zum anderen muss er sich der Situation von Ratsentscheidungen bei qualifizierter Mehrheit stellen. Es war immer die Position des Bundestages, dass in einer erweiterten Europäischen Union für die Gesetzgebung das Prinzip der qualifizierten Mehrheit zum Tragen kommen muss. Die Konsequenzen dieser Grundsatzentscheidung gelten aber auch für Verhandlungsvorgaben des Parlaments. Wahrscheinlich lassen sich gelegentlich nicht alle seine Positionen durchsetzen. Dann ist es sinnvoll, kompromissbereit zu sein. Man wird mehr erreichen, wenn sich die Bundesregierung an Verhandlungen beteiligen kann, als wenn sie durch die Vorgaben des Bundestages gezwungen würde, einen Vorschlag nur rundweg abzulehnen.

Neu ist auch die stärkere Beteiligung des Bundestages bei Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung, etwa beim gegenwärtig schon möglichen Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit oder bei der Eröffnung von Vertragsveränderungs- beziehungsweise Beitrittsverhandlungen. Auch hier muss sich die Bundesregierung aktiv um ein Einvernehmen mit dem Bundestag bemühen. Die Grenzen dieser gestärkten Mitbeteiligungsrechte sind durch den Art. 23 GG gezogen, die dem Bundestag Mitwirkungsrechte, aber kein imperatives Mandat geben. Daher findet sich in der Vereinbarung auch die Feststellung, dass das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Voten des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu

treffen, unberührt bleibt. Der Satz gibt nur wieder, was nach herrschender Meinung ohnehin aufgrund des Art. 23 GG gilt. Der Zugewinn liegt aber darin, dass solche Hinwegsetzungsentscheidungen nun transparent werden, weil sie in einem klar geregelten Verfahren getroffen werden und nachfolgend über sie unterrichtet werden muss.

Geschäftsordnungsrechtliche Anpassung

Die Details in der Vereinbarung für den Umgang mit Stellungnahmen des Bundestages machen Anpassungen in seiner Geschäftsordnung notwendig. Insbesondere muss ein Verfahren geschaffen werden, wie die Bundesregierung das Einvernehmen mit dem Bundestag sucht, wie dies bei grundlegenden Entscheidungen und nach einem im Rat eingelegten Parlamentsvorbehalt notwendig ist. Sollte sich die Hoffnung erfüllen, dass der Bundestag zukünftig häufiger von seinem Recht zur Stellungnahme Gebrauch macht, wird es unausweichlich zu Parlamentsvorbehalten kommen, gelegentlich auch mit sehr kurzen Fristen bis zur endgültigen Ratsentscheidung. Ein schnelles Verfahren ist daher gefragt. Dabei wird der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union eine wichtige Rolle spielen, da er aufgrund des Art. 45 GG als einziger Ausschuss stellvertretend für das Plenum entscheiden kann. Die gegenwärtigen Regelungen für einen plenareretzenden Beschluss sind denkbar kompliziert. Hier wird ein einfaches Verfahren zu finden sein, das den beteiligten Fachausschüssen eine aktive Mitwirkung erleichtert. Der EU-Ausschuss wird, wenn nicht originär in seine Zuständigkeit fallende Themen betroffen sind, die Funktion eines ‚politischen Notars‘ für die Entscheidungen der zuständigen Fachausschüsse übernehmen.

Damit der Bundestag von seinen neuen Möglichkeiten auch effektiven Gebrauch machen kann, muss er sich auf das Wesentliche beschränken. Gegenwärtig werden sehr viele Dokumente in einem förmlichen Verfahren behandelt. Sie werden sämtlich und unabhängig von ihrer politischen Bedeutung an die betroffenen Ausschüsse zur Beratung überwiesen. So sind die Tagesordnungen der Ausschüsse mit langen Sammel Listen völlig unerheblicher Vorgänge überfrachtet, wie etwa Ratsbeschlüssen zur Verhängung von Antidumping-Zöllen. Damit in dieser nur schwer überschaubaren Menge der Blick für das Wesentliche nicht verloren geht, soll zukünftig bereits zu Beginn des Verfahrens potenziell Wichtiges von erkennbar Unwichtigem getrennt werden. Letzteres wird dann erst gar nicht in die Verfahren des Bundestages eingebracht werden. Sollte sich im weiteren Verlauf ausnahmsweise herausstellen, dass man dabei einer Fehleinschätzung unterlegen ist, kann ein solches Dossier jederzeit wieder aufgegriffen werden. Aber erst wenn der Bundestag erkennt, dass eine Selbstbeschränkung mehr Raum zur sinnvollen Wahrnehmung seiner Mitgestaltungsmöglichkeiten eröffnet, wird er als aktiver und konstruktiver Mitgestalter der Politik auf europäischer Ebene wirken können.

Ausblick

Alle diese Anpassungen werden Zeit brauchen. Der Bundestag muss lernen, mit den neuen Informationen, Rechten und internen Verfahren umzugehen. Jeder Fachausschuss wird die besondere europäische Dimension in seinen Beratungen und Entscheidungen zur Normalität des Alltags machen. Ohne die eigenen Ambitionen zurücknehmen zu wollen, ist Realismus beim Umsetzungszeitplan nötig, um Frustrationen vorzubeugen. Wenn der Bundestag am Ende der laufenden 16. Wahlperiode im Herbst 2009 seine Möglichkeiten voll zu nutzen weiß, wäre dies ein großer Erfolg: für das Parlament selbst, für die Demokratie und für die Legitimation der europäischen Integration.

FORUM

Energiepolitik während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

*Michael Glos**

Rahmenbedingungen

Die globalen Rahmenbedingungen für die Energiepolitik haben sich in den letzten Jahren erheblich gewandelt. Nach Szenarien der Internationalen Energieagentur (IEA) steigt die weltweite Nachfrage nach Energie bei Fortschreibung der gegenwärtigen Energiepolitik bis 2030 um mehr als 50 Prozent. Gleichzeitig gibt es aber einen globalen Investitionsrückstand bei Förder-, Transport- und Raffineriekapazitäten. Hinzu kommt die zunehmende Konzentration der Öl- und Gasvorräte auf wenige Versorgungsräume. Circa 70 Prozent der konventionellen Weltölreserven und circa 68 Prozent der Welterdgasreserven liegen dabei innerhalb einer ‚Strategischen Ellipse‘, die sich vom Nahen Osten bis nach Nordwestsibirien erstreckt. Es verwundert dabei nicht, dass Energie in manchen Ländern auch zunehmend als politisches Druckmittel eingesetzt wird.

Wachsende Energienachfrage und Versorgungsrisiken bedeuten auch, dass die Preisrisiken vor allem bei Öl und Gas wachsen. Bei Kohle und Uran gibt es solche Probleme nicht.

Als energierohstoffarmes Land ist Deutschland in hohem Maße auf Energieimporte angewiesen. Eine Strategie, die Importrisiken verringert, sollte daher ein zentrales Anliegen sein. Dies liegt auch im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft.

Klimaschutz

Neben diesen Veränderungen auf den Märkten und den steigenden Abhängigkeiten in der Versorgung wird der Klimaschutz immer wichtiger. Dabei gilt: Eine Klimaschutzpolitik, die nur von wenigen Ländern getragen wird, ist ökologisch wirkungslos und für die handelnden Staaten ökonomisch verhängnisvoll. Klimaschutzpolitik verlangt globales Handeln. Das bedeutet, dass sich auch große Länder wie die USA, China und Indien entsprechend engagieren müssen. Der Klimaschutz ist zu wichtig, als dass wir es uns leisten könnten, weiter weltweit ineffizient voranzugehen. Wir müssen uns unserer klimapolitischen Verantwortung stellen. Ganz oben auf der Agenda stehen dabei die Maßnahmen, die erfolgreich sind, ohne dabei die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu gefährden. Eine Konsequenz daraus ist, dass wir bereits beschrittene Pfade selbstkritisch hinterfragen müssen. Auf Deutschland bezogen heißt das, dass der Beitrag der Kernenergie zu Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Klimaschutz auf absehbare Zeit nicht verzichtbar ist.

Die Kernenergie erspart uns in Deutschland bis zu 150 Millionen Tonnen an CO₂-Ausstoß. Außerdem ist sie deutlich preiswerter als Gaskraftwerke oder Erneuerbare Energien. Und nicht nur dies: Mit verstärktem Einsatz von Gas zur Elektrizitätserzeugung würden wir auch unsere Importabhängigkeiten erhöhen. Wenn wir Klimaschutz national und weltweit ernst nehmen, müssen wir auch beim Thema Kernenergie konsequent sein.

* Michael Glos, Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Europäischer Energiebinnenmarkt

International wettbewerbsfähige Energiepreise sind eine essentielle Voraussetzung für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa. Deshalb ist es ein wichtiges Anliegen, geeignete Rahmenbedingungen für wettbewerbsfähige Energiepreise für Industrie und Verbraucher zu schaffen. Dies wird auch während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ein wichtiges Ziel sein.

Wir setzen vor allem auf vier Aktionsfelder. Wir wollen den europäischen Binnenmarkt für Strom und Gas vollenden und mögliche Missbräuche von Marktmacht unter Kontrolle bringen. Wir wollen eine nach Energieträgern, Lieferquellen und Transportwegen diversifizierte Versorgung mit Energierohstoffen. Wir wollen Abhängigkeiten und Preisrisiken durch eine Erhöhung der Energieeffizienz entgegen wirken. Wir wollen einen wirtschaftlich effizienten Ausbau der regenerativen Energien, um auch auf die langfristigen Herausforderungen der Energieversorgung gut vorbereitet zu sein. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft bietet uns die besondere Möglichkeit, diese Vorstellungen auf europäischer Ebene voran zu treiben.

Die Europäische Kommission wird am 10. Januar 2007 ein Energiepaket und eine erstmalige Begutachtung der Energiestrategie vorlegen, die Vorschläge enthalten wird, wie die „Energiepolitik für Europa“ zukünftig gestaltet werden kann. Es wird eine der Kernaufgaben der deutschen Ratspräsidentschaft sein, daraus für den Europäischen Rat im März 2007 einen nach Prioritäten gestaffelten Energie-Aktionsplan zu entwickeln. Diesen Aktionsplan wird der Energieministerrat am 15. Februar 2007 vorbereiten.

Wir wollen den Binnenmarkt für Strom und Gas besser zum Laufen bringen. Die Binnenmarkttrichtlinien für Strom und Gas sehen vor, dass spätestens zum 1. Juli 2007 der Strom- und Gasmarkt in der EU allen Verbrauchern offen stehen muss. Es muss dafür gesorgt werden, dass in allen Mitgliedstaaten tatsächlich einheitliche Bedingungen für die Energiewirtschaft und die Energieverbraucher geschaffen werden. Die nationalen Teilmärkte müssen im Interesse von Verbrauchern und Industrie zu einem funktionierenden europäischen Gesamtmarkt zusammenwachsen. Dafür müssen die Voraussetzungen für eine Intensivierung des grenzüberschreitenden Handels weiter verbessert werden. Gleichzeitig ist dafür zu sorgen, dass neue Kraftwerksbetreiber in allen EU-Ländern Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Anschluss an die Netze erhalten. Der Umsetzungsbericht der Europäischen Kommission zum zweiten Binnenmarktpaket und die Ergebnisse der Sektorenüberprüfung werden zeigen, wo die Mitgliedstaaten noch Nachholbedarf haben. Sollten Barrieren für einen europäischen Energiebinnenmarkt und für den Wettbewerb identifiziert werden, so werden wir Maßnahmen anstoßen, um diese zu beseitigen. Durch konsequente Umsetzung des bestehenden Regelungsrahmens wollen wir schnelle und sichtbare Erfolge für den Binnenmarkt und die Stromverbraucher erzielen.

Grundsätzlich sehe ich drei Handlungsfelder: Erstens sollte die Zusammenarbeit und Unabhängigkeit nationaler Regulierungsbehörden verbessert werden. Hier geht es vor allem um grenzüberschreitende Sachverhalte. Der Netzbereich muss als neutraler Marktplatz für alle Nutzer zur Verfügung stehen. Wir benötigen Investitionen in die Erhaltung und den Ausbau der Netze, wenn ein funktionsfähiger europäischer Binnenmarkt in naher Zukunft Realität werden soll. Wir brauchen die Netzinvestitionen vor allem auch, damit neue Anbieter ihre Kraftwerksprojekte realisieren können. Dies wird den Wettbewerb beleben. Drittens brauchen wir mehr Markttransparenz. In allen europäischen Staaten ist die Stromerzeugung in der Hand weniger Unternehmen oder gar in der Hand eines Unternehmens konzentriert. Diese Unternehmen verfügen über marktrelevante Informationsvorsprünge. Um die Voraus-

setzungen für Wettbewerb zu verbessern, sollte im Bereich der Stromerzeugung für mehr Transparenz durch die Veröffentlichung von relevanten Kraftwerksdaten gesorgt werden.

Bei alledem ist es wichtig, dass die bestehenden Regeln in allen Mitgliedstaaten wirkungsvoll umgesetzt werden. Wenn auch dann noch Defizite bestehen, muss über weitere Maßnahmen nachgedacht werden.

Energieaußenbeziehungen

Ein weiterer Schwerpunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft sind die Energieaußenbeziehungen. Wir wollen die Rahmenbedingungen für Investitionen weltweit – auch in politisch schwierigen Ländern – verbessern. Wenn uns das gelingt, dann können wir auch die Preisrisiken mildern und dienen damit dem Wirtschaftsstandort Europa. Dabei geht es auch um stärkere Verflechtungen vor allem mit den Produzenten-Ländern. Denn gegenseitige Abhängigkeiten bringen auch mehr Sicherheit. Wir werden die deutsche Präsidentschaft gezielt zum Dialog und zur Kooperation der EU mit den wichtigen Förder-, Transit- und Verbraucherländern nutzen. Die EU muss dort mit einer Stimme sprechen, wo die Mitgliedstaaten gemeinsame Interessen haben. Wichtige Elemente sind aus meiner Sicht die Verankerung der Energiezusammenarbeit der EU und Russlands im Rahmen eines Nachfolgeabkommens zum eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens und die Ausdehnung der Energiegemeinschaft Südosteuropa. Damit exportieren wir unser Regelwerk und sorgen für sichere Rahmenbedingungen. Wenn wir erfolgreiche Außenbeziehungen wollen, brauchen wir auch eine Diskussion zur Klärung der Arbeitsteilung hinsichtlich der Aufgaben der Unternehmen, der Mitgliedstaaten und der EU. Die wirtschaftliche und politische Stärke Europas darf nicht durch ein Durcheinander bei der Vertretung gemeinsamer Interessen geschmälert werden.

Energieeffizienz

Energieeffizienz ist ein Thema, bei dem es viel Nachholbedarf gibt. Auf europäischer Ebene geht es beispielsweise um eine konsequente Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie einzusetzen. Der am 20. Oktober 2006 veröffentlichte Aktionsplan Energieeffizienz der EU-Kommission bietet für die Diskussion eine gute Basis. Wichtige Elemente dabei sind unter anderem wirksame Maßnahmen zur Verringerung der Standby-Verluste von Geräten, eine schnellere Anpassung der Energieverbrauchskennzeichnung und von Höchstverbrauchsregelungen an den wirtschaftlichen Stand der Technik, die Erschließung zusätzlicher Potenziale im Gebäudebereich sowie auch Verbesserungen bei Automobilen, ohne dabei die Leistungsfähigkeit der Automobilindustrie zu schmälern. Darüber hinaus ist auch ein internationales Energieeffizienzabkommen in der Diskussion.

Erneuerbare Energien

Marktfähige erneuerbare Energien leisten einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung des Energiemix. Ihr kosteneffizienter Ausbau ist ein wichtiges Ziel für die Zukunft. Bestehende Ziele sollten vollständig umgesetzt werden. Der von der Europäischen Kommission im Januar als Teil des Energiepaketes erwartete Fahrplan Erneuerbare Energien wird auch die Basis dafür bieten, sich auf eine Zielmarke über 2010 hinaus zu verständigen.

Energieforschung

Über diese vier Schwerpunkte unserer Präsidentschaft hinaus ist für mich die Energieforschung ein zentrales strategisches Element der Energiepolitik. Europa kommt vor allem

durch Innovation, durch Forschung und Entwicklung und durch die Anwendung neuer Technologien ökonomisch und ökologisch voran. Das stärkt die Ziele Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit bereits vom Ansatz her. Forschungsrahmenprogramm aufgenommen hat. Die Optionen für saubere fossile Stromerzeugung hinsichtlich Abscheidung und Lagerung von CO₂ sollten zu einem Schwerpunkt der Forschung werden. Denn wir müssen erst über die Möglichkeiten, aber auch über die Kosten informiert sein, bevor wir den Unternehmen Vorgaben machen. Dabei muss es um einen breiten Ansatz gehen, der den Energieträgermix nicht verzerrt. Es geht also um saubere fossile Energieträger und nicht nur um saubere Kohle.

Mehr Rationalität!

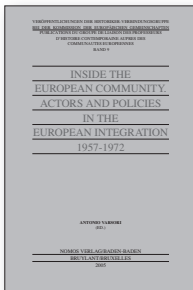
Die Herausforderungen in der Energiepolitik sind groß. Deshalb kann es nicht verwundern, dass die energiepolitische Diskussion in Europa sehr kontrovers geführt und von starken Emotionen geleitet wird. Ein Anliegen der Energiepolitik muss es dennoch sein, mehr Rationalität in die Debatte zu bringen. Und das wird auch die Leitlinie während der deutschen Ratspräsidentschaft sein.

Vor diesem Hintergrund werden wir auch die deutsche G8-Präsidentschaft dazu nutzen, das Thema Klimawandel und im Energiebereich das Thema Energieeffizienz auf internationaler Ebene, auch im Dialog mit den wichtigsten Schwellenländern, voran zu bringen.

Wir haben 2007 ein umfangreiches Arbeitsprogramm vor uns, insbesondere mit Blick auf den Energie-Aktionsplan des Frühjahrsgipfels 2007. Gemeinsam können wir der Energiepolitik in Europa wichtige Impulse geben!

Der Beitrag entstand im Rahmen des am Institut für Europäische Politik gemeinsam mit der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführten Projekts „Ein Europa der Bürger – Verfassung und effiziente Politik.“

The History of European Integration



Inside the European Community.

Actors and Policies in the European Integration 1957-1972

Von Antonio Varsori

2006, 483 S., brosch., 98,- €, ISBN 978-3-8329-1191-1

(Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der EG, Bd. 9)

The Rome Treaties established new actors in European policies which played autonomous roles in implementing the customs union and the common agricultural policy and paved the way for further dimensions of European integration.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos
 ☎ 07221/2104-37 | 📠 -43 | www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



Nomos

FORUM

Auf dem Weg zur variablen Geometrie – Implikationen der EU-Erweiterung für die ESVP und NATO

Ralf Roloff*

Zu Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft stehen grundlegende Fragen der Erweiterung und Vertiefung ganz oben auf der politischen Agenda. Viele Fragen über den weiteren Weg der europäischen Integration sind derzeit noch ungelöst. Zuletzt diskutierten die Staats- und Regierungschefs auf dem Dezerbergipfel über zukünftige Erweiterungen der Europäischen Union. Aufnahmefähigkeit, Erweiterungsmüdigkeit und der Ruf nach einer Wiederbelebung des Verfassungsprozesses sowie anderen Möglichkeiten der Vertiefung bestimmen die aktuelle europapolitische Debatte. Der Bericht der Kommission zur Erweiterungsstrategie der EU greift den Aspekt der Aufnahmefähigkeit explizit auf. Welche Bedeutung hat diese Debatte für sicherheitspolitische Entwicklungen in Europa? Schon seit der Irak-Krise 2003 werden die Auswirkungen der Osterweiterung auf die europäische Sicherheitspolitik eingehend diskutiert. Eine generellere Fragestellung lässt sich daraus ableiten: Welche Implikationen ergeben sich aus der EU-Erweiterung für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und für die NATO?

Fragen zur künftigen europäischen Sicherheitsarchitektur

Vor dem Hintergrund der Irak-Krise 2003 und der EU-Erweiterung 2004 ist nach den Lehren zu fragen, die daraus gezogen wurden, und zwar vor allem im Hinblick auf die bekannten Schwächen der GASP und der ESVP: die mangelhafte Kohärenz, Flexibilität und politische Führung, Zeichen der Desintegration, der politischen und inhaltlichen Divergenzen oder gar das Fehlen von gemeinsamen Standpunkten, um nicht die Spaltungsformel vom ‚alten‘ und ‚neuen‘ Europa zu zitieren. Auf der anderen Seite sind die Beziehungen zwischen der EU und der NATO im Kontext der klassischen ‚3 D-Formel‘ (no discrimination, no duplication, no decoupling) zu diskutieren. Beide Themenkomplexe sind wiederum eng mit der noch offenen Frage verknüpft, wie Erweiterung und Vertiefung in Einklang gebracht werden können. ‚Variable Geometrie‘ oder auch differenzierte Integration sind Schlüsselbegriffe in dieser Debatte. Eine Europäische Union der 27 Mitglieder zwingt uns, auch über flexible Integrationskonzepte jenseits der Vollmitgliedschaft nachzudenken.

Die aktuelle Debatte über die ‚Aufnahmefähigkeit‘¹ der EU, oder, wie Gideon Rachman es pointiert formuliert „the death of enlargement“², wirft jedoch weitere Fragen auf. Welche

* PD Dr. Ralf Roloff, George C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen. Dieser Aufsatz gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder und entspricht nicht den offiziellen Standpunkten des George C. Marshall European Center for Security Studies, der U.S. Administration oder der deutschen Bundesregierung.

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag anlässlich des vom Institut français des relations internationales und dem Institut für Europäische Politik gemeinsam veranstalteten transatlantischen Workshops „EU enlargement and the future of transatlantic relations“ am 11. Dezember 2006 in Paris.

- 1 Siehe dazu u.a. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006-2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, 8.11.2006, KOM (2006) 649 endgültig; Europäisches Parlament: Entschließung zu den institutionellen Aspekten der Fähigkeit der Europäischen Union zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, Rapporteur: Alexander Stubb (2006/2226 (INI) A6-0393/206).
- 2 Gideon Rachman: The Death of Enlargement, in: The Washington Quarterly 3/2006, S. 51-56.

Auswirkungen hat ein Erweiterungsstopp der EU für die ESVP und für die NATO? Dies sind zentrale Zukunftsfragen, denn sie ziehen tiefgreifende Konsequenzen für Stabilität und Sicherheit im größeren Europa nach sich. Kann der Stabilisierungs- und Transformationsprozess ohne klar definierte EU-Beitrittsperspektiven vorangebracht werden? Sind die Nachbarländer der EU ohne Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft potenzielle Kandidaten für einen NATO-Beitritt? Zerschellen diese Staaten oder orientieren sie sich wieder nach Russland – ein Szenario, das insbesondere im Hinblick auf die Ukraine kritisch zu beobachten sein wird. Welche Implikationen ergeben sich für die transatlantischen Beziehungen, für die NATO und die ESVP? Kurzum: Welche Bedeutung haben diese Entwicklungen für die europäische Sicherheitsarchitektur?

Eine mögliche Antwort auf diesen Fragenkomplex führt zurück zum Konzept der ‚variablen Geometrie‘. Der proklamierte „death of EU enlargement“ wird gleichzeitig der Beginn der differenzierten Integration in Europa sein. Variable Geometrie wird einerseits als Kooperationsmodell der ESVP jenseits der Vollmitgliedschaft und andererseits als Leitprinzip einer neuen transatlantischen Aufgabenteilung innerhalb der NATO dienen. Der Ansatz der ‚variablen Geometrie‘ soll im Folgenden anhand von drei Thesen diskutiert werden.

- These zur internen Entwicklung: Aufgrund der Erweiterung ist die EU gezwungen, die ESVP als Vorreitermodell der variablen Geometrie zu nutzen.
- These zur externen Entwicklung: Der proklamierte „death of enlargement“ ist der Durchbruch der variablen Geometrie jenseits der EU Mitgliedschaft.
- These zur transatlantischen Entwicklung: Variable Geometrie ist der Beginn einer neuen transatlantischen Arbeitsteilung.

Die ESVP als Vorreitermodell der variablen Geometrie

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU basierte von Beginn an auf flexiblen Integrationsformen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaftsverträge. So wurde das Eurokorps von einer Gruppe von Staaten gegründet, die europäische militärische Fähigkeiten aufbauen wollten. Für EU-Mitglieder, die nicht der NATO angehören, mussten Ausnahmeregelungen definiert werden. Opt-outs und Opt-ins sind innerhalb der ESVP an der Tagesordnung. Wenn man nach einem funktionierenden System der flexiblen Integration oder variablen Geometrie sucht, dann ist die ESVP ein anschauliches Beispiel.³ Auch wenn der Vertrag von Nizza eine verstärkte Zusammenarbeit mit „militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“ ausschließt, so sieht die Realität anders aus. Schon heute findet eine ‚strukturierte Zusammenarbeit‘ in vielen Bereichen statt, wie sie auch im Verfassungsvertrag vorgesehen ist. Die folgenden Beispiele verdeutlichen die vielschichtigen Ausprägungen der variablen Geometrie:

- Dänemark nimmt nicht an der ESVP sowie der Europäischen Verteidigungsagentur teil (Opt-out Regelung).
- Das Konzept der Battle Groups wird von 20 der 25 Mitgliedstaaten und darüber hinaus von Nicht-Mitgliedern der EU (zum Beispiel Norwegen) umgesetzt.
- Die 13 Battle Groups sind teils unilateral und teils multilateral zusammengesetzt.
- OCCAR (Organisation Conjoint de Cooperation en matiere d’Armement), die zum effizienten Management von gemeinsamen Rüstungsvorhaben gegründet wurde, hat sechs Mitglieder: Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien.

3 Vgl. Charles Grant: Europe’s blurred boundaries – Rethinking enlargement and neighbourhood policy, London 2006.

- 22 Staaten haben einen neuen Verhaltenskodex im Bereich der Rüstungsbeschaffung unterzeichnet (Dänemark, Spanien und Ungarn entschieden sich für ein Opt-out).
- Die Unterzeichnerstaaten des letter of intent umfassen ebenfalls nicht die gesamte EU-27. Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden und Spanien bringen 80 Prozent der gesamten Militärausgaben und 98 Prozent der militärischen Forschungs- und Entwicklungsausgaben in der EU auf.
- Das Eurokorps ist immer noch ein rein westeuropäisches Korps (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Spanien).
- Das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg besteht aus einem Netzwerk nationaler Institute, Akademien sowie dem Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien. Es umfasst derzeit zwölf Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Litauen, Niederlande, Österreich, Schweden, Spanien und Ungarn).

Angesichts der unterschiedlichen militärischen Fähigkeiten und Ambitionen sowie der divergierenden regionalen Sicherheitsinteressen der 27 Mitgliedstaaten sind flexible Integrationsformen entstanden, die sich auch künftig neu formieren können. Heute gibt es daher in Europa vor allem multinational zusammengesetzte Gefechtsverbände mit integrierten Planungsstäben, aber nationalen Sub-Kontingenten, wie zum Beispiel Eurofor, Euromarfor und die Multinational Peace Force Southeastern Europe. Nicht zuletzt auch aus finanziellen Gründen gibt es zudem beim Aufbau der militärischen Fähigkeiten bereits eine Reihe von Kooperationsprojekten:

- Das Airbus A400M-Projekt wird von sechs EU-Mitgliedstaaten und der Türkei getragen.
- Italien und Deutschland arbeiten zusammen mit den USA an der Entwicklung des Mittelstrecken-Raketenabwehrsystems MEADS (Medium Extended Air Defence System).
- Frankreich und Großbritannien führen Gespräche über ein gemeinsames Flugzeugträger-Projekt.
- Einige Mitgliedstaaten könnten sich zudem zu einer Zusammenlegung von Unterstützungsoperationen für bestimmte Teile der Ausrüstung und logistische Organisation entschließen. Dies bietet sich zum Beispiel für Länder an, die Transportflugzeuge von russischen und ukrainischen Unternehmen im Rahmen von SALIS (strategic airlift interim solution) mieten.

Offenkundig ist also die ESVP ein Beispiel für variable Geometrie. Weniger klar gesehen wird jedoch, dass die Erweiterung der flexiblen Integration innerhalb der ESVP neuen Auftrieb verliehen hat. Schließlich sind ‚Flexibilisierungsklauseln‘, wie sie im Vertrag von Nizza und weitreichender im Verfassungsvertrag zu finden sind, Maßnahmen zur institutionellen Anpassung und Vorbereitung auf die Erweiterung der Europäischen Union gewesen. Das Prinzip der Intergouvernementalität der zweiten Säule erleichtert den Umgang mit diesem hohen Grad an Flexibilität. Dass einzelne Mitgliedstaaten Verantwortung für die Weiterentwicklung der ESVP und der GASP übernehmen können, ist eine der „key prerequisites in enabling an EU of 25 or more member states to avoid policy stalemate and to promote effective action.“⁴ Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, wie sie im 23. Protokoll des Verfassungsvertrags festgeschrieben ist, würde die Grundlage für eine dauerhafte Form der variablen Geometrie bilden. Sie könnte als Ausgangspunkt für die Entwicklung gemeinsamer militärischer Strukturen fungieren und damit die derzeitige Form kombinierter Fähigkeiten ergänzen. Ein weiteres Element variabler Geometrie spiegelt sich im Art. I-41 Abs. 5

4 Franco Algieri / Thomas Bauer / Klaus Brummer: Options for the further development of CFSP and ESDP without a European Constitution, Gütersloh 2005, S. 16.

des Verfassungsvertrags wider, nach dem der Rat eine Gruppe von Mitgliedstaaten beauftragen kann, „zur Wahrung der Werte der Union und im Dienste ihrer Interessen“ Missionen durchzuführen. Dieser Artikel setzt auf ‚Koalitionen der Willigen und Fähigen‘. Letztlich zielen all diese Flexibilisierungsmaßnahmen darauf ab, die ESVP einer EU-27 handlungsfähig und effektiv zu gestalten.

Variable Geometrie jenseits der EU-Mitgliedschaft

Einen ‚Ring von Freunden‘ in der europäischen Nachbarschaft zu schaffen ist ein strategisches Ziel der Europäischen Union. Diese Zielsetzung schlägt sich in der Europäischen Sicherheitsstrategie sowie in der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) nieder, die als Ersatz für die Erweiterungspolitik dienen soll. Grundlegende Idee der ENP ist es, eine Annäherung zwischen den Nachbarstaaten und der EU zu ermöglichen. Die ENP basiert auf jeweils individuell ausgearbeiteten Aktionsplänen und auf einem Konzept der variablen Geometrie oder auch der flexiblen Integration. Sie bietet den Nachbarländern, je nach Themenfeld und Kapazitäten der in Frage kommenden Länder, eine Teilhabe an bestimmten EU-Politiken und Programmen an, wobei die Teilnahme am Binnenmarkt als stärkster Anreiz gesehen wird. Der Ansatz der individuellen Aktionspläne ist insbesondere mit dem Konzept der ‚positiven Konditionalität‘ verknüpft. Grundsätzlich kann ein ‚Ring von Freunden‘ auf diese Weise geschaffen werden, vorausgesetzt die Nachbarländer sind von der Substanz der ENP nicht allzu enttäuscht. Um dem vorzubeugen, sollten die Anreize der ENP verbessert werden. Ein mögliches zusätzliches Angebot könnte die Partizipation an Initiativen der ESVP sein – nicht als Vollmitglieder, aber eben als weitere Akteure im bereits bestehenden System der variablen Geometrie. Diese Idee hat Charles Grant in seinem Konzept der „Sicherheitspartnerschaften“ ausgearbeitet.⁵

Die Beteiligung von ENP-Ländern und Ländern des westlichen Balkans an ESVP-Missionen könnte schon bald Realität werden. ENP-Länder haben bereits Personal in ESVP-Operationen entsendet: Die Ukraine beteiligte sich an EU-Polizeimissionen in Bosnien und Mazedonien, während Marokko Truppen im Rahmen der EUFOR in Bosnien stationiert hat. Die Partnerländer könnten über die Entsendung von Personal und Truppen hinaus auch am Management von Missionen beteiligt werden. ENP-Partner könnten zudem in den Battle Groups mitwirken, wobei die jeweiligen militärischen Fähigkeiten berücksichtigt werden müssten. So könnten ENP-Länder vor allem in die multinationalen Battle Groups eingegliedert werden. Auch dafür gibt es bereits konkrete Beispiele. Die Ukraine wirkt am Polnisch-Ukrainischen Peace Force Battalion, die im Rahmen der KFOR aktiv ist, mit. Die Türkei, Albanien und Mazedonien kooperieren mit Bulgarien, Griechenland, Italien und Rumänien im Rahmen der Multinational Peace Force Southeastern Europe.

Erst kürzlich hat die Kommission in einer Mitteilung vorgeschlagen, die Teilnahme von ENP-Ländern an Gemeinschaftsagenturen und -programmen generell zu ermöglichen.⁶ Dazu gehören alle Agenturen der zweiten Säule, wie das Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien in Paris, das Satellitenzentrum der Europäischen Union und die Europäische Verteidigungsagentur. Die Interaktion von nach Paris entsandten Wissenschaftlern kann zu einem verstärkten strategischen Dialog mit den ENP-Ländern beitragen. Die Teilnahme an Aktivitäten der Europäischen Verteidigungsagentur eröffnet ENP-Ländern die Möglichkeit, eine engere Kooperation mit EU-Partnern in den Bereichen militärische Fähig-

5 Grant: Europe's blurred boundaries, S. 66.

6 Europäische Kommission: Mitteilung über das allgemeine Konzept zur Ermöglichung einer Beteiligung von ENP-Partnerstaaten an Gemeinschaftsagenturen und -programmen, KOM (2006)724 endgültig.

keiten, Beschaffung und Rüstung einzugehen. Zudem wäre es nützlich, eine strategische Gemeinschaft von Sicherheitsexperten aus EU-Mitgliedsländern, den ENP-Ländern sowie dem Westlichen Balkan zu stärken. Der Ansatz der ESVP-Orientierungskurse des Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs (ESDC) ist ein erster Schritt in diese Richtung. Angebote für Teilnehmer aus ENP-Ländern und dem Westlichen Balkan könnten zu einer Stärkung dieser strategischen Gemeinschaft beitragen. Eine weitere sinnvolle Maßnahme zur wissenschaftlichen Vernetzung bestünde in der gelegentlichen Einbindung nationaler Sicherheitsakademien aus den Nachbarländern in die Aktivitäten des ESDC. Durch das Angebot von Sicherheitspartnerschaften und andere Partizipationsmöglichkeiten in ESVP-Aktivitäten könnte das bereits bestehende ESVP-System der variablen Geometrie und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit in die Nachbarschaft der EU exportiert werden. Deshalb scheint die Annahme durchaus berechtigt, dass „the death of enlargement“ der Durchbruch für flexible Kooperationsformen jenseits der EU-Mitgliedschaft ist. Zurzeit soll die verstärkte Zusammenarbeit als Ausnahme und „nur als letztes Mittel“ (Art. 43a EUV) eingesetzt werden. In Zukunft wird diese Ausnahme aber wohl eher zur Regel werden!

Aus russischer Perspektive könnte dieser Ansatz der variablen Geometrie, vor allem die Einbindung der Ukraine und Georgiens, als Bedrohung wahrgenommen werden. Aber das ist schließlich schon jetzt der Fall. Denn Russland ist offensichtlich wenig erfreut darüber, dass die Europäische Union ihre außen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten in die gemeinsame Nachbarschaft ausweitet. Wenn die EU als aktiver und engagierter Partner in der Region auftritt und ein verstärktes Engagement in Sachen Konfliktmanagement beweist, so wird die Ernsthaftigkeit der ENP und der eingebetteten Sicherheitspartnerschaften deutlich werden.

Variable Geometrie als Motor einer neuen transatlantischen Arbeitsteilung

Angesichts dieser Entwicklungen im größeren Europa stellt sich die Frage nach den Implikationen für die Kooperation zwischen EU und NATO und für die transatlantischen Beziehungen. Ein flexibler Kooperationsansatz im Rahmen der ESVP bedeutet nicht notwendigerweise Rivalität oder gar das Ende der NATO. Die oben beschriebenen Dimensionen der variablen Geometrie können vielmehr als konstruktive Handlungsanstöße verstanden werden, die eine Neuauflage der ‚3D-Debatte‘ begünstigen.

Keine Diskriminierung: Die Ausdehnung der flexiblen ESVP-Kooperation jenseits der EU-Beteiligung ist natürlich keine Exklusivveranstaltung! Die meisten militärischen Kooperationen sowie Aktivitäten im Bereich Rüstung und Beschaffung beziehen sowohl EU- als auch NATO-Mitglieder ein. Außerdem sind die USA an Projekten und Programmen beteiligt, zum Beispiel im Fall von MEADS.

Keine Duplizierung: Alle Länder verfügen nur über einen einfachen Streitkräftebestand (single set of forces). Militärische Fähigkeiten müssen also im Einklang mit NATO-Standards entwickelt werden und tragen somit auch zu einer Aufwertung der NATO-Kapazitäten bei. Die meisten nationalen Beiträge zur NATO Response Force (NRF) sind gleichzeitig auch Bestandteil der Battle Groups der EU. Nicht zuletzt die knappe Bemessung vieler Militärhaushalte erfordert diese Strategie des ‚doppelten Einsatzes‘ militärischer Fähigkeiten.

Keine Abkopplung: Das Prinzip der variablen Geometrie ermöglicht ESVP Missionen auch dort durchzuführen, wo die NATO nicht aktiv ist oder wo sich die EU nicht als Ganzes engagiert. Könnte nicht so eine Aufgabenteilung zwischen NATO und EU insbesondere im Bereich der zivilen Krisenbewältigung entstehen?

Die Ausdehnung flexibler Integration könnte die NATO in einen Werkzeugkasten für ESVP- und US-Missionen umfunktionieren. Aus der von Karl W. Deutsch entwickelten

Idee der „Sicherheitsgemeinschaft“⁷ würde eine flexible Sicherheitsinstitution, die eher auf gemeinsamen Interessen basiert als auf gemeinsamen Werten. Im Rahmen dieses ‚Werkzeugkasten-Ansatzes‘ würde die NATO zu einem flexiblen Instrument; wobei die jeweiligen Einsätze die Zusammensetzung der Koalitionspartner bestimmen.⁸ Informelle Koalitionen, ad-hoc-Gruppierungen und flexible Ansätze sind die charakterisierenden Stichworte. Hieraus ergibt sich ein neues und pragmatischeres transatlantisches Bündnis, in dessen Rahmen die USA eher bilaterale, regionale und weniger multilaterale Strategien verfolgen, während die EU gemeinsame Fähigkeiten auch für ihre eigenen Zwecke nutzen kann. So wird in Zukunft aus dem Verteidigungsbündnis ein politisches Forum, in dem die gemeinsamen transatlantischen Interessen zu identifizieren, zu diskutieren und multilateral zu definieren sein werden. Deshalb ist es zwingend notwendig, die EU-NATO-Beziehungen wiederzubeleben – zumindest aber sie pragmatischer zu gestalten. Momentan wirkt ‚Berlin plus‘ doch eher wie ‚Berlin minus‘. Mehr Flexibilität auf beiden Seiten könnte „Nahtoderfahrungen“ der NATO (so der ehemalige NATO-Botschafter der USA, Nicholas Burns), wie wir sie zu Hochzeiten der Irak-Krise 2003 erlebt haben, verhindern. Den passenden Leitspruch einer flexiblen EU-NATO-Kooperation könnte Bill Clintons ‚assertive multilateralism‘ liefern: „On our own where we must, together where we can.“

Alles in allem ist abzusehen, dass eine der strategisch wichtigsten Implikationen der Erweiterung ein unausweichlicher Trend zur variablen Geometrie ist. Was lange als ‚letztes Mittel‘ oder zweitbeste Lösung zur Überwindung von Ineffizienz und politischen Blockaden betrachtet wurde, avanciert zum Katalysator für Sicherheit im größeren Europa, das mit zunehmend komplexen Sicherheitsrisiken konfrontiert ist.

Übersetzung aus dem Englischen von Kristina Kurze.

7 Karl W. Deutsch: *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton 1957.

8 Andrew Michta: *Transatlantic troubles*, in: *National Interest* Nr. 86, November/Dezember 2006, S. 62-66.

LITERATUR

Die EU und der post-sowjetische Raum – politische Konflikte und wissenschaftliche Fragestellungen

*Sabine Fischer**

Die EU-Osterweiterung hat den post-sowjetischen Raum näher an die EU-Außengrenzen heranrücken lassen. Innen- und Außenpolitik der Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) sind damit auch für die EU bedeutsamer geworden. Gleichzeitig kollidiert der zunehmende Einfluss der EU mit den ordnungspolitischen Ansprüchen Russlands in der Region, das angesichts seiner Größe und seiner Rolle als Energielieferant mit Abstand der wichtigste, aber auch schwierigste Partner europäischer Politik östlich der EU-Außengrenzen ist. Das ‚neue Selbstbewusstsein‘, mit dem Moskau eine Position als Großmacht in Europa und auf globaler Ebene für sich einfordert, hat das Konfliktpotenzial mit der EU eher noch vergrößert. Diese Entwicklungen sind Gegenstand einer Reihe von 2005 und 2006 erschienenen Monographien und Sammelbänden, welche die Beziehungen zwischen der EU und den Staaten des post-sowjetischen Raums aus unterschiedlichen Blickwinkeln analysieren.

Die EU und der Südkaukasus

Sebastian Mayer wendet sich in seiner Studie der Politik der EU gegenüber Georgien, Armenien und Aserbaidschan zu. Sein Erkenntnisinteresse gilt hauptsächlich außenpolitischen Entscheidungsprozessen innerhalb der EU und dem Verhältnis zwischen Rat und Kommission bei der Formulierung der Südkaukasuspolitik. Nach einer knappen theoretischen Reflexion wendet der Autor sich den Institutionen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in den drei Säulen der EU zu. Er zeichnet ein recht genaues Bild von den in

Sebastian Mayer: Die Europäische Union und der Südkaukasus. Interessen und Institutionen in der Auswärtigen Politikgestaltung, [Nomos Universitätschriften: Politik, Band 133], Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2006, ISBN 3-8329-1598-2; 270 Seiten, 44 €.

Katrin Bastian: Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Außenpolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2006, ISBN 3-5311-5099-5; 300 Seiten, 39,90 €.

Jakob Hedenskog u.a. (Hrsg.): Russia as a Great Power. Dimensions of security under Putin, Routledge: London/New York 2006, ISBN 0-4153-5996-1; 432 Seiten, 75 £.

Debra Johnson und Paul Robinson (Hrsg.): Perspectives on EU-Russia Relations, [Europe and the nation state, Band 7], Routledge: London/New York 2005, ISBN 0-4153-3985-5; 224 Seiten, 70 £.

Kirsten Westphal (Hrsg.): A Focus on EU-Russian Relations. Towards a close partnership on defined road maps?, [Schriften zur Internationalen Entwicklungs- und Umweltforschung, Band 15], Peter Lang: Frankfurt am Main u.a. 2005, ISBN 3-6315-4257-7, 114 Seiten, 24,80 €.

Sergei Prozorov: Understanding Conflict between Russia and the EU. The Limits of Integration, Palgrave: Basingstoke 2006, ISBN 1-4039-9689-X, 240 Seiten, 45 £.

Rolf Peter: Russland im neuen Europa. Nationale Identität und außenpolitische Präferenzen (1992-2004), [Studien zu Konflikt und Kooperation im Osten, Band 15], LIT-Verlag: Münster u.a. 2006, ISBN 3-8258-9046-5, 344 Seiten, 24,90 €.

* Dr. Sabine Fischer, Forschungsgruppe Russland / GUS, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

der Kommission mit Außenwirtschaftsbeziehungen befassten Organen und ihrem Verhältnis zum Rat und der GASP beziehungsweise zum Europäischen Parlament.

Die empirische Darstellung, die den überwiegenden Teil der Studie einnimmt, beschreibt die Entwicklung der EU-Politik im Südkaukasus seit der Auflösung der Sowjetunion. Zwei Motive werden als besonders dominant hervorgehoben: die Sicherung der Energieversorgung durch wirtschaftliche Aufbauhilfe und Einbindung der drei Staaten in multilaterale Energieverträge (Energiecharta) sowie die Stabilisierung der Region durch Maßnahmen der Demokratieförderung und Konfliktbearbeitung. Mayer weist nach, dass die EU ab Mitte der 1990er Jahre eine immer aktivere Südkaukasuspolitik betrieben habe. Dies liege auch darin begründet, dass der Rat beziehungsweise die Mitgliedstaaten größeres Interesse an der Region entwickelt habe, während in der ersten Hälfte der 1990er Jahre die Kommission über weit gehende Gestaltungsfreiheit verfügt habe. Der im wissenschaftlichen Diskurs verbreiteten Einschätzung, die EU sei in der Region ein „weak player“ (S. 246) geblieben, stellt Mayer die These entgegen, Brüssel habe zwar keine klassische Beziehungsmacht gewonnen, jedoch in der Region seit Anfang der 1990er Jahre die Position einer „strukturellen Macht“ aufgebaut. Darunter versteht der Autor die Fähigkeit eines Akteurs, Interaktionen so zu kontrollieren, „dass die Strukturen, die daraus entstehen, langfristig den Zielen eines Akteurs dienen“ (S. 247).

Es ist das Verdienst von Sebastian Mayer, eine geschlossene Abhandlung über die Südkaukasus-Politik der EU vorgelegt zu haben. Dies ist in monographischer Form noch nicht geleistet worden, was sicherlich nicht zuletzt daran liegt, dass diese Region bislang nicht im Fokus europäischer Politik lag. Gleichzeitig weist die Studie jedoch einige vor allem konzeptionelle Schwächen auf. Die Berufung sowohl auf rationalistische als auch auf konstruktivistische, auf akteurstheoretische wie auf institutionalistische Ansätze lässt den Versuch einer Kon-

zeptionalisierung ins Beliebigableiten und bietet keinen roten Faden für die folgende empirische Analyse. Hier trägt der Autor viele wertvolle Informationen zusammen, die jedoch bedauerlicherweise nicht systematisch strukturiert werden. Stattdessen folgt in den sechs empirischen Kapiteln auf eine lange Beschreibung zumeist nur eine zu kurze Analyse, die dann wichtige Aspekte außer Acht lässt. Darüber hinaus findet keine systematische Bearbeitung, Verknüpfung oder – ebenfalls denkbar – ein Vergleich zwischen den beiden zentralen Themenschwerpunkten Energiesicherheit und Konfliktbearbeitung statt, die sich durch die gesamte Studie ziehen. Ein weiterer Schwachpunkt ist das Fehlen jeder regionalen Kontextualisierung. Externe Akteure wie die USA und besonders Russland, die für die Formulierung und Entwicklung der EU-Politik im post-sowjetischen Raum von elementarer Bedeutung sind, werden bestenfalls am Rande erwähnt. Schließlich könnte die These, die EU habe im Südkaukasus „strukturelle Macht“ entwickelt, nur auf der Basis einer Wirkungsanalyse von EU-Politik im Südkaukasus formuliert werden. Diese unterlässt der Autor berechtigterweise, da sie nicht im Fokus seines Erkenntnisinteresses liegt. Eine solche Analyse sowie die Untersuchung der Position der EU in den regionalen Beziehungen würde jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit zu dem Ergebnis führen, dass die EU zwar möglicherweise nach „struktureller Macht“ strebt, dies jedoch im fragmentierten und von Konflikten gezeichneten Südkaukasus bislang keinesfalls ist.

Russlandpolitik der EU

Auch *Kathrin Bastian* nimmt in ihrer Studie ganz explizit eine ‚europäische Perspektive‘ ein. Sie richtet ihr politikwissenschaftliches Interesse auf das Zusammenspiel der bilateralen und multilateralen Dimensionen europäischer Außenpolitik, ihre Effektivität und damit letztendlich auch auf die Frage, ob „die Europäische Union [sich] als außenpolitischer beziehungsweise internationaler Akteur charakterisieren“ (S. 18) lässt. Damit konzentriert auch sie sich –

wie Mayer – auf EU-interne Entscheidungsprozesse. Basierend auf einer breiten, äußerst informierten und gut zu lesenden Diskussion der relevanten Theorien europäischer Integration einerseits sowie zur Außenpolitikanalyse andererseits entwickelt Bastian einen „integrierten Bezugsrahmen“ für ihre eigene Untersuchung (ab S. 64). Sie orientiert sich dabei an sechs Faktoren (Akteure; außenpolitischer Prozess; Themen/Agenda; Instrumente; Kontext; Output), die auf multilateraler sowie nationaler Ebene gemeinsam das außenpolitische System der Europäischen Union bilden (S. 65).

In diesem Koordinatensystem legt die Autorin ihre Analyse an. Die empirischen Kapitel konzentrieren sich auf die bilateralen Beziehungen zwischen Russland und der EU und die deutsche und finnische Russlandpolitik im multilateralen Kontext der EU. Deutschland und Finnland bieten sich als Fallbeispiele an, da beide Staaten eine besondere Rolle für die Osteuropa- beziehungsweise Russlandpolitik der EU spielen. Die empirischen Kapitel folgen einer parallelen Grobgliederung, die die Vergleichbarkeit der beiden Fallstudien gewährleistet. Insgesamt ist die empirische Analyse mit großer Sorgfalt und auf der Basis breiter Literaturrezeption sowie zahlreicher Interviews ausgeführt.

In der Zusammenfassung ihrer reichhaltigen empirischen Ergebnisse kommt Katrin Bastian zu dem Schluss, dass multilaterales Handeln im Rahmen europäischer Außenpolitik gegenüber Russland sowohl für Deutschland als auch Finnland bestimmte Funktionen erfüllt (ab S. 268): Zum einen nutzten beide Staaten die multilaterale Bühne, um ihren Ideen mehr Gewicht und Durchsetzungsfähigkeit zu verschaffen. Dies gilt im Falle deutscher Politik beispielsweise für das Konzept der Vier Räume mit Russland; Finnland gelang es durch geschicktes Agenda-Setting, die Nördliche Dimension

zu einem wichtigen Aspekt in den Beziehungen zwischen Russland und der EU zu machen. Außerdem übertrügen beide Staaten konflikt-hafte Themen wie Kaliningrad und Tschetschenien auf die multilaterale Ebene, um bilateralen Spannungen mit Russland auszuweichen.

Hinsichtlich der Fähigkeit der EU, Russland als Akteur gegenüberzutreten, resümiert die Autorin, dass „die EU nach außen dann die größte Kohärenz zeigt, wenn die Konzeption und Implementierung der außenpolitischen Instrumente der Kommission überlassen werden“, während – wie im Falle Russlands – das Gegenteil der Fall ist, „wenn die außenpolitische Konzeption vorwiegend in die Kompetenz der Mitgliedstaaten, also in die GASP fällt, und die Kommission nur oberflächlich beteiligt wird“ (S. 264). Bilaterale Politik der Mitgliedstaaten könne multilaterale Politik dabei gut ergänzen, jedoch auch – vor allem in ihrer Werteorientiertheit – unterlaufen (S. 272).

Bastians Studie leistet einen lange ausstehenden Beitrag zur Debatte über die Beziehungen zwischen der EU und Russland, indem sie theoretisch angeleitet und konzeptionell differenziert die Probleme und Potenziale europäischer Russlandpolitik in überzeugender Weise offen legt. Dies ist ein wichtiger Schritt in Richtung einer umfassenden Analyse dieses für Europa immer bedeutsameren Beziehungsgeflechts. Freilich kann die Autorin eine umfassende Analyse der Russland-EU-Beziehungen nicht leisten, da sie sich berechtigterweise auf die Ebene europäischer Russlandpolitik konzentriert. Wünschenswert wäre gleichwohl die Berücksichtigung exogener Einflüsse gewesen: Sowohl die Außenpolitik Russlands als auch die Transformationsprozesse im Inneren des Landes hatten seit 1991 erhebliche Rückwirkungen auf die Formulierung europäischer Außenpolitik.¹ Zwar fließen diese Aspekte punk-

1 Einen vorzüglichen und umfassenden Überblick über die inneren und äußeren Dimensionen russischer Außen- und Sicherheitspolitik bietet Jakob Hedenskog u.a. (Hrsg.): *Russia as a Great Power. Dimensions of security under Putin*, London/New York 2005. Hier finden sich Analysen strategischer Debatten in Russland, der Beziehungen zu wichtigen globalen Akteuren wie der NATO und den USA, der russischen Politik im post-sowjetischen Raum sowie Untersuchungen der wirtschaftlichen, militärischen und gesellschaftlichen Ressourcen russischer Sicherheitspolitik.

tuell in Bastians Darstellungen ein, doch findet keine systematische Einbeziehung statt. Dies wäre jedoch notwendig, um nicht nur den (intern) evolutionären, sondern auch den (interaktiv) explorativen Charakter europäischer Außen- und Russlandpolitik sichtbar zu machen.

Um die Integration EU-europäischer und russischer Perspektiven mit Blick auf die Beziehungen zwischen Russland und der EU bemühen sich zwei 2005 erschienene Sammelbände: *Debra Johnson und Paul Robinson* setzen sich mit ihrem Band in einer Zeit sich intensivierender Kooperation, aber auch zunehmender Konflikte das Ziel, eine Analyse der Ambivalenzen in den gegenseitigen Beziehungen vorzulegen. Zu diesem Zweck werden im ersten thematischen Block unterschiedliche Perspektiven (EU, Russland, Deutschland) auf die bilateralen Beziehungen wiedergegeben. Der zweite Teil untersucht einzelne Politikbereiche wie europäische Sicherheit, die Kooperation im Rahmen der Nördlichen Dimension, den russischen Krieg in Tschetschenien und die russische Wirtschaftspolitik hinsichtlich ihrer Konsequenzen für die Beziehungen zwischen Russland und der EU. Der Band endet mit policy-orientierten Fallstudien zu Direktinvestitionen in Russland, Energiebeziehungen und technischer Kooperation im Rahmen von TACIS. Die von *Kirsten Westphal* herausgegebene, weniger umfangreiche Aufsatzsammlung enthält Beiträge über Energiebeziehungen, Wirtschaftsbeziehungen, Russlands Beziehungen zur WTO sowie russische und europäische Anti-Terrorismuspolitik. Durch die Einbeziehung EU-europäischer und russischer Autorinnen und Autoren präsentieren beide Bände durchaus unterschiedliche Perspektiven. Da die Beiträge keinem einheitlichen konzeptionellen Rahmen folgen bleiben sie jedoch Sammlungen von interessanten Einzelstudien.

Souveränität und Integration

Sergei Prozorov legt in seiner Monographie den Schwerpunkt auf die Ebene der Interaktion zwischen Russland und der EU. Ausge-

hend von den zunehmenden Spannungen zwischen Russland und der EU will er einen Beitrag zum Verständnis der Konflikte leisten und Wege zur Stabilisierung der Beziehungen aufzeigen. In seiner Ausgangshypothese führt der Autor die Konflikte in den Beziehungen zwischen Russland und der EU auf die „fundamental opposition between sovereign and integrationist paradigms“ (S. 2) zurück. Sowohl die Politik der EU als auch Russlands seien angeleitet von wechselnden Kombinationen dieser beide Prinzipien. Souveränität begrenzt für Prozorov den Interaktionsraum der im internationalen System handelnden Akteure auf die internationale Ebene und basiert sie auf dem Prinzip souveräner Gleichheit; grenzüberschreitende und homogenisierende Integration ist aus dieser Perspektive nicht denkbar. Souveränität wird so zum Garanten der Freiheit der (eigenen) politischen Gemeinschaft, die ihre Außenpolitik ebenfalls am Prinzip der Souveränität (anderer politischer Gemeinschaften) ausrichten müsse (S. 83). Ergebnis ist ein pluralistisches Bild der internationalen Beziehungen, in dem keine universale Autorität Legitimität für sich beanspruchen könne. Im Gegensatz dazu definiert Prozorov die Logik der Integration „as an attempt to displace the ontological ideas of sovereignty through the establishment of [...] structures of interaction and cooperation, which are expected to make obsolete the ontological presupposition of the possibility of conflict in international politics“ (S. 93). Dieser Verschmelzungsprozess läuft auf die Herrschaft eines friedfertigen universalen Hegemons zu. Dieser beanspruche jedoch wiederum Souveränität für sich, die so lange mit der Souveränität anderer Akteure kollidiere, wie seine Herrschaft noch nicht universal sei. Damit verbleibe auch das Konzept der Integration innerhalb des Souveränitätsparadigmas und sei mit ihm unauflöslich verwoben (S. 93).

Aus den beiden interdependenten Konzepten der Souveränität und der Integration entwickelt Prozorov eine Vierfeldermatrix, deren Interaktionstypen ihm als Modell für eine in-

terpretative Analyse von Konflikt und Konvergenz in den Beziehungen zwischen Russland und der EU dienen (ab S. 99): Wo beide Seiten gleichermaßen im Rahmen des Souveränitätsparadigmas handeln, kommt es zu gegenseitiger *Abgrenzung* gleichwertiger, souveräner Einheiten. Werden bilaterale Beziehungen von der Logik der Integration geprägt entstehen „*Gemeinsame Räume*“.² Nimmt eine Seite das Handeln der anderen als souveränitätsorientiert wahr und widerspricht dies der eigenen Handlungslogik, reagiert sie mit *Exklusion*. *Selbst-Exklusion* schließlich betreibt eine Seite, wenn sie die Handlungslogik der anderen Seite als integrativ und gleichzeitig gegen die eigene Souveränität gerichtet wahrnimmt.

In den empirischen Teilen seiner Studie weist Prozorov in den Beziehungen zwischen Russland und der EU alle vier Interaktionstypen nach: Das von russischer Seite 2004 geäußerte Ansinnen, die Visapflicht im Reiseverkehr mit der EU aufzuheben, entspricht der Handlungslogik der Integration. Die abwehrende Haltung der EU sei dem Wunsch nach Wahrung ihrer Souveränität entsprungen und deshalb auf Exklusion Russlands ausgerichtet gewesen. Umgekehrt folgt die EU mit ihrer reformunterstützenden technischen Hilfe in Gestalt von TACIS einer auf (hierarchische) Integration abzielenden Politik, während Russland sich dieser mit Verweis auf seine Souveränität zunehmend verschließt (Selbst-Exklusion).

Damit spitzt sich die Argumentation Prozorovs fast zwangsläufig auf *Abgrenzung* als Weg zur Stabilisierung der Russland-EU-Beziehungen zu. Er widerspricht jedoch der Annahme, die Handlungslogik der Souveränität führe automatisch in die Hobbesianische Formel des Krieges aller gegen alle (ab S. 147). Kooperation zum Beispiel im Bereich der Sicherheitspolitik sei im souveränen Paradigma keineswegs ausgeschlossen. Der Autor prägt

für diese Form der Kooperation den Begriff der „Interaktion ohne Integration“ (S. 156). Allerdings sei die Voraussetzung dafür die gegenseitige Anerkennung als souveräne Subjekte auf internationaler Ebene. Der „Versuchung der Integration“ müsse widerstanden werden „to create intersubjective common spaces of cooperation that are not confined within the limits inherent in every project of integration“ (S. 184).

Prozorov legt eine theoretisch fundierte Studie vor, die auch deshalb besonders interessant ist, weil er seine russische Perspektive gekonnt in westlichen Debatten über Theorien der internationalen Beziehungen verankert. Indem er zwei in diesen Debatten heimische Konzepte, nämlich Integration und Souveränität, als bestimmend sowohl für die Politik der EU als auch Russlands nachweist, bekräftigt er seine Ablehnung kulturalistischer Diskurse, die von der Unvereinbarkeit westlicher und russischer Identitäten ausgehen. Seine Analyse bewegt sich insofern auf der Ebene der bilateralen Beziehungen, als sie die Politiken beider Seiten in der Vierfeldermatrix zwischen Integration und Souveränität verortet und auf diese Weise zu Aussagen über Art und Formen der Interaktion zwischen Russland und der EU kommt. Gleichwohl bleibt an dieser Stelle anzumerken, dass es vor allem die russische Politik beziehungsweise die russischen Diskurse über die Beziehungen zur EU sind, welche der Autor sehr differenziert und in vielen Aspekten innovativ darstellt. Auch über die Praxis der Kooperation zwischen den Partnern erfährt die Leserin interessante Details, die sich so kaum in der meist sehr auf die politischen Beziehungen gerichteten Forschung finden. Die Analyse der EU-Politik und der begleitenden EU-europäischen Diskurse ist wesentlich weniger breit fundiert und wirkt streckenweise schematisch. Schließlich hält das kulturalistische Argument, gegen welches sich der Autor einleitend entschieden abgrenzt, durch die Hintertüre

2 Der Begriff wird in Anlehnung an die Vier Gemeinsamen Räume verwendet, die seit 2005 den Orientierungsrahmen für die Weiterentwicklung der Russland-EU-Beziehungen bilden.

wieder Einzug: Prozorov lehnt die Integration Russlands oder andere Staaten im Sinne einer Übernahme von Normen und rechtlichen Standards der EU ab und plädiert für Pluralismus in den internationalen Beziehungen, lässt sich jedoch auf keinerlei qualitative Diskussion der konkurrierenden Modelle ein. So drängt sich die Frage auf, warum, wenn nicht aus kulturellen Gründen, eine solche Integration unmöglich sei. Auch wenn der Autor diese offene Flanke seiner Argumentation nicht zu schließen vermag, läßt seine Studie gerade aufgrund ihrer sehr seltenen Verankerung in russischen wie westlichen Diskursen zur Diskussion ein.

Identitätswürfe russischer Eliten im Wandel

Auch *Rolf Peter* nimmt eine konstruktivistische Perspektive ein, um die Wandlungsprozesse der russischen Europapolitik in der Jelzin-Ära und unter Präsident Putin zu erklären. Er unternimmt einen „Perspektivwechsel auf die Innenseite der russländischen Außenpolitik“ (S. 18) und legt den Schwerpunkt seiner Analyse auf die Rolle von Ideen und nationaler Identität. Nur nach Beantwortung der Frage, ob Russland Europa wolle, und *welches* Europa Russland wolle, lässt sich, so Peter, beurteilen, „inwieweit westeuropäische und russische Konzepte eines gesamteuropäischen Ordnungsmodells vereinbar sind“ (S. 19).

Im konzeptionellen Teil seiner Studie unterwirft der Autor die zentralen Begriffe seiner Analyse, Ideen und nationale Identität, einer kritischen Überprüfung. Der gelegentlichen Blindheit des Konstruktivismus für individuelle Handlungskapazitäten und rationalistisches beziehungsweise strategisches Handeln begegnet er mit dem Konzept der Gesellschaftsumwelt, welche „die politische Wirkung nationaler Identität als sozialen Kontext innerstaatlicher Präferenzbildungsprozesse analytisch greifbar“ (S. 53) machen soll. Auf diese Weise soll die Dichotomisierung zwi-

schen Instrumentalisierung *oder* Internalisierung von Ideen durchbrochen werden.

Auf der Basis seiner konzeptionellen Überlegungen führt Peter eine breit angelegte Analyse der europapolitischen Diskurse der russischen außenpolitischen Elite durch. Über die Methode der induktiven Rekonstruktion (S. 99) ermittelt er vier Identitätswürfe: westlich-liberaler Universalismus, russisch-liberaler Nationalismus, großrussischer Patriotismus und konservativ-revolutionärer Expansionismus, die jeweils unterschiedliche Vorstellungen von einem europäischen Ordnungssystem und Russlands Rolle darin beinhalten. Das sehr differenzierte Spektrum reicht dabei von der Integration Russlands bei vollständiger Homogenisierung und Anpassung an das Norm- und Regelwerk der EU bis hin zur „imperialen“ Integration Europas in ein eurasisches Imperium um einen Kernstaat Russland. Diese sehr unterschiedlichen Identitätswürfe stehen während des gesamten Untersuchungszeitraums in einem Ideenwettbewerb. Das einzige einende Element sei die Vorstellung von Russland als eine Großmacht – die jedoch nicht zwangsläufig einen Widerspruch zur Identifikation mit Europa bilden müsse (S. 204).

Im zweiten empirischen Teil der Studie untersucht Peter die Wirkung der Identitätswürfe in der russischen Europapolitik zwischen 1992 und 2004. Er überprüft die Entwicklung der Außenpolitik auf parallel dazu verlaufenden diskursiven Wandel beziehungsweise Wandlungen in der Gesellschaftsumwelt der Diskurse. Für überwiegende Teile der Jelzin-Ära macht er dissonante Diskurse aus, welche eine unklare und widersprüchliche Politik begleiteten. Die Vereinheitlichung der russischen Europapolitik nach dem Amtsantritt von Vladimir Putin erklärt der Autor mit der gezielten Schaffung eines Staatsdiskurses. Dieser „nahm zentrale Ideen unterschiedlicher, im öffentlichen Diskurs miteinander konkurrierender Identitätswürfe auf, wandelte sie ab und kombinierte sie argumentativ auf eine Art und Weise, dass

potenzielle Antagonismen neutralisiert oder zumindest abgeschwächt wurden“ (S. 294). Dabei blieb Europa von zentraler Bedeutung, doch wurde der auf Anpassung gerichtete Integrationsbegriff des westlich-liberalen Universalismus abgewandelt: „Integration in Europa“ bedeutete nun nicht mehr die an EU-Kriterien ausgerichtete „Europäisierung“ Russlands, sondern ebenbürtige Partnerschaft zwischen Russland und den westeuropäischen Staaten beziehungsweise internationalen Organisationen in einem „Großen Europa“ (S. 294).

Die Studie von Rolf Peter ist aufgrund ihrer vom Mainstream der westlichen Russlandforschung abweichenden Perspektive und ihrer theoretischen und empirischen Versiertheit ein wertvoller Beitrag zur Debatte über die Rolle Russlands im europäischen Ordnungssystem. Besonders die äußerst besonnenen theoretischen und methodischen Reflexionen sowie die breit recherchierte und überzeugend umgesetzte Diskursanalyse machen das Buch lesenswert. Leider versäumt es der Autor, seine theoretischen Ausführungen in einem Analysemodell zu verdichten, welches zu einer stärkeren Systematisierung der drei wesentlichen Faktoren (Ideen, Institutionen, Akteure) im zweiten Teil der empirischen Darstellung hätte führen können. So bleibt das letzte Kapitel deskriptiv, und erst im Schlussteil wird die analytische Qualität des Gedankenmodells wieder sichtbar. Darüber hinaus bleiben die Identitätswürfe in der Darstellung merkwürdig statisch. Die Beobachtung, dass im „neuen“ Staatsdiskurs Module unterschiedlicher Identitätswürfe strategisch kombiniert wurden, ist interessant und sicherlich wichtig. Gleichwohl ist anzunehmen, dass eine solche strategische Handlung nur deshalb möglich war, weil die betroffenen

Identitätswürfe sich im Laufe der 1990er Jahre bereits gewandelt und aufeinander zu bewegt hatten. Hier billigt Peter Akteuren (etwas zu stark fokussiert auf die Figur des russischen Präsidenten) mehr strategischen Handlungs- und Gestaltungsspielraum zu, als ihnen zur Verfügung stand. Schließlich werden – ähnlich wie bei Bastian – externe Einflüsse auf die untersuchten Prozesse konzeptionell und empirisch weitgehend vernachlässigt. Die Bedeutungszunahme Europas im russischen Diskurs beruhte nicht nur auf der Diskreditierung der USA spätestens zum Ende der 1990er Jahre, sondern ist auch auf die Entwicklung und Stärkung europäischer Außenpolitik sowie das zunehmende regionale Gewicht der EU im Vorfeld der EU-Osterweiterung zurückzuführen.

Wissenslücken

Die hier rezensierten Monographien und Sammelbände bilden eine solide Grundlage für die Beschäftigung mit den Beziehungen zwischen der EU und den post-sowjetischen Staaten, allen voran Russland. Allerdings legen sie auch Wissenslücken frei. So fällt ins Auge, dass Studien über die Genese der EU-Politik gegenüber Russland sich auf die EU-internen Entscheidungsprozesse konzentrieren, welchen sie sich mit rationalistisch-institutionalistischen Ansätzen nähern. Was bislang fehlt ist die diskursanalytische Auseinandersetzung mit der Frage, welches Russlandbild den Handlungen unterschiedlicher Akteure in der EU sowie in den Mitgliedsstaaten zugrunde liegt.³

Die ideationalen Grundlagen der russischen Europa- und Westpolitik hingegen sind seit Mitte der 1990er Jahre in mehreren konstruktivistischen Studien aufgearbeitet worden.⁴ Auch die

3 Eine Ausnahme, die sich jedoch nicht auf die EU sondern Westeuropa im Allgemeinen bezieht, bildet Iver B. Neumann: *Uses of the other. "The East" in European identity formation*, Manchester 1999.

4 Vgl. die Arbeiten von Andrei Tsygankov, z.B.: *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*, Lanham/New York 2006; *Whose World Order? Russia's Perceptions of American Ideas after the Cold War*, Notre Dame 2004; *The Final Triumph of the Pax Americana? Western Intervention in Yugoslavia and Russia's Debate On the Post-Cold War Order*, in: *Communist and Post-Communist Studies* 3/2001, S. 133-156. Vgl. auch Sabine Fischer: *Russlands Westpolitik in der Krise, 1992-2000*, Frankfurt/New York 2003.

außenpolitischen Entscheidungsprozesse im russischen Transformationssystem sowie die Rolle unterschiedlicher politischer Interessengruppen waren immer wieder Gegenstand wissenschaftlicher Beschäftigung.⁵ Angesichts der erstarken russischer Wirtschaft und der zunehmenden Bedeutung von Energie für die Beziehungen zwischen Russland und der EU wäre jedoch ein stärkerer Fokus auf die spezifische Rolle von Wirtschaftsakteuren besonders im Energiesektor für die Formulierung der russischen EU- beziehungsweise Westpolitik wünschenswert.⁶ Die häufig ins Publizistische tendierenden Debatten über die Frage, ob „der Kreml Gazprom“ oder umgekehrt „Gazprom den Kreml“ instrumentalisieren, könnten so auf eine solidere empirische Grundlage gestellt werden.

Schließlich steht die Beantwortung der Frage aus, wie die Demokratieförderungspolitik der EU

und anderer westlicher Akteure sich auf den Verlauf der Transformation in Russland und anderen post-sowjetischen Staaten ausgewirkt hat. Analysen von TACIS-Projekten beschränken sich auf Fragen des Projektmanagements und der Effizienz von Einzelprojekten und stellen bestenfalls Vermutungen über den Zusammenhang zwischen ‚Demokratieförderung‘ und Transformation an.⁷ Um diese offen zu legen ist intensive empirische Forschung nötig, die sowohl von der Kenntnis EU-interner Entscheidungsprozesse als auch der komplexen Implementationsbedingungen in den Transformationsstaaten der Region getragen sein sollte.⁸ Angesichts der Tatsache, dass die immer kritischere Debatte über externe Demokratisierung bislang kaum empirisch unterfüttert ist, eröffnen sich hier aussichtsreiche Forschungsfelder.

-
- 5 Neil Malcolm u.a.: *Internal Factors in Russian Foreign Policy*, Oxford 1996; Dmitri Trenin und Bobo Lo: *The Landscape of Russian Foreign Policy-Making*, Carnegie Endowment for International Peace 2005; Bobo Lo: *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, London 2003.
 - 6 Eine Ausnahme bilden die jüngsten Arbeiten von Heiko Pleines, z.B. Heiko Pleines: *Russian Business Interests and the Enlarged European Union*, in: *Post-Communist Economies* 3/2005, S. 269-287.
 - 7 Vgl. Kevin McCann: *EU technical assistance programmes and projects: an assessment of energy sector programmes in Eastern Europe and the former Soviet Union*, in: Debra Johnson/ Paul Robinson (Hrsg.): *Perspectives on EU-Russia Relations*, London / New York 2005, S. 194-213.
 - 8 Eine der wenigen Arbeiten, die beide Perspektiven vereint, ist von Tomila Lankina: *Explaining European Union Aid to Russia*, in: *Post-Soviet Affairs* 4/2005, S. 309-334.

TAGUNG

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Herausforderungen und Erwartungen

Jasmin Gassen*

Vom 1. Januar 2007 bis zum 30. Juni 2007 übernimmt die deutsche Bundesregierung die EU-Ratspräsidentschaft, für die sie das Motto „Europa gelingt gemeinsam“ wählte. In die Zeit der deutschen Präsidentschaft fällt das 50-jährige Jubiläum der Gründung der EWG, die mit der Berliner Erklärung gewürdigt und zum Anlass des Rückblicks und der Vorausschau auf den europäischen Integrationsprozess genutzt wird. Neben den spezifischen Aufgaben in einzelnen Politikbereichen steht die EU vor der Herausforderung, ihre Zukunftsfähigkeit zu gestalten und in diesem Zusammenhang die Legitimität des europäischen Einigungsprozesses sowie dessen Akzeptanz in der europäischen Bevölkerung zu erhöhen. Welche Prioritäten die Bundesregierung zu diesem Zweck setzt und setzen sollte diskutierten Referenten und Teilnehmer auf einer vom Institut für Europäische Politik mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes, der EU-Kommission und der ASKO EUROPA-STIFTUNG in Zusammenarbeit mit dem EU-CONSENT Exzellenznetzwerk und TEPSA veranstalteten internationalen Fachtagung in Berlin. Die Konferenz ist Bestandteil einer Veranstaltungsreihe, die halbjährlich von den in der Trans European Policy Studies Association (TEPSA) zusammengeschlossenen außen- und europapolitischen Instituten der 27 EU-Mitgliedstaaten zur jeweils bevorstehenden Ratspräsidentschaft organisiert wird.

Staatssekretär *Silberberg* führte in das Tagungsthema ein, indem er zunächst die Rahmenbedingungen skizzierte, unter denen die deutsche EU-Ratspräsidentschaft agieren wird. Der ins Stocken geratene Verfassungs-

Die EU voran bringen: Prioritäten der deutschen Ratspräsidentschaft

Internationale Fachkonferenz des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem EU-CONSENT Network of Excellence und der Trans European Policy Studies Association sowie mit freundlicher Unterstützung des Auswärtigen Amtes, der EU-Kommission und der ASKO EUROPA-STIFTUNG

Berlin, 30. November / 1. Dezember 2006,
Europasaal, Auswärtiges Amt

Begrüßung und Einführung: Reinhard SILBERBERG, Staatssekretär, Auswärtiges Amt, Berlin; Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin; Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Jean-Monnet-Lehrstuhl, Universität zu Köln; Vorsitzender der Trans European Policy Studies Association (TEPSA), Brüssel; Koordinator des EU-CONSENT Network of Excellence

Eröffnungspanel: Prioritäten der deutschen Ratspräsidentschaft

Vorsitz: Dr. Mathias JOPP

Eröffnungsvortrag: Reinhard SILBERBERG

Kommentare: Andrew DUFF MdEP, Europäisches Parlament, Brüssel; Dr. Andres KASEKAMP, Direktor, Estonian Foreign Policy Institute (EVI), Tallinn; Dr. Petr DRULÁK, Präsident, Institute of International Relations, Prag; Horst BACIA, Korrespondent, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Brüssel

Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung: Herausforderungen für die deutsche Präsidentschaft

Vorsitz: Dr. Barbara LIPPERT, Stellv. Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin

Einführung: Peter TEMPEL, Ministerialdirigent, Leiter der Europaabteilung, Auswärtiges Amt, Berlin

Kommentare: Prof. Dr. Iain BEGG, European Institute, London School of Economics and Political Science, London; Michael STÜBGEN MdB, Europapolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Berlin; Prof. Dr. José Ignacio TORREBLANCA, UNED Universität, Madrid; Real Instituto Elcano, Madrid; Prof. Dr. Maria KARASINSKA-FENDLER, European Institute, Lodz; Gaetane RICARD-NIHOUL, Generalsekretärin, Notre Europe, Paris

* Jasmin Gassen, Institut für Europäische Politik, Berlin.

prozess, die zunehmende Europaskepsis sowie die aufgrund bevorstehender oder gerade durchgeführter Wahlen unklare innenpolitische Lage in einigen Mitgliedstaaten schränken Handlungsmöglichkeiten und Erfolgchancen ein. Zu den Rahmenbedingungen zählte Silberberg auch die sich verschiebenden Kräfteverhältnisse in der Weltpolitik, in der China, Indien und Russland (neue) Stärke gewinnen. Als wichtigste Eckdaten der Ratspräsidentschaft nannte Silberberg den Frühjahrgipfel 2007, die Berliner Erklärung zum 50. Jahrestag der Römischen Verträge sowie den Europäischen Rat in Brüssel im Juni 2007. Auf der Tagesordnung des Frühjahrgipfels am 8./9. März 2007 stehen die Lissabon-Strategie, Bürokratieabbau und die Stärkung von Forschung und Innovation, vor allem aber die EU-Energiepolitik. Ziel sei es, einen europäischen Aktionsplan für eine sichere und angesichts der Bedrohungen für das Weltklima eine umweltverträgliche Energieversorgung zu verabschieden. Die EU müsse energiepolitische Partnerschaften im Rahmen einer Energieaußenpolitik eingehen.

Die Berliner Erklärung zum 50. Jahrestag der Römischen Verträge am 25. März 2007 sei der Versuch eines Blicks nach vorn und solle von den Zielen und Werten der EU handeln. Sie solle als Impuls genutzt werden, den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln, dass die europäische Integration dazu dient, die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu bewältigen und die gemeinsame Zukunft zu gestalten. Die Intensivierung der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik nannte Silberberg als Thema des Europäischen Rates im Juni 2007 in Brüssel. Hierzu zählt der weitere Ausbau der polizeilichen Zusammenarbeit, Europol und des Sicherheitsinformationssystems SIS II. Zudem wachsen die Herausforderungen durch einen steigenden Immigrationsdruck. Wichtige außenpolitische Herausforderungen stellen die Beziehungen zu Russland sowie die Einbeziehung Zentralasiens dar. In der Frage der Weiterführung des Verfassungsprozesses betonte Silberberg als Ziel aller weiteren Schritte das

Die Sicherheit der Bürger in der EU – Leistungsmöglichkeiten der europäischen Innen- und Justizpolitik (einschließlich Einwanderungspolitik)

Vorsitz: Brendan DONNELLY, Direktor, Federal Trust for Education and Research, London

Einführung: Peter ALTMAIER MdB, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Berlin

Kommentare: Dr. Paul LUIF, Österreichisches Institut für Internationale Politik (OIP), Wien; Christian AHRENDT MdB, Mitglied des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Deutscher Bundestag, Berlin; Prof. Dr. Siegfried MAGIERA, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in einer unsicheren Welt (einschließlich Energieaußenpolitik)

Vorsitz: Dr. Elfriede REGELSBERGER, Stellv. Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin

Einführungen: Dr. Christoph HEUSGEN, Ministerialdirektor, Außen- und Sicherheitspolitischer Berater der Bundeskanzlerin; Leiter der Abteilung Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, Bundeskanzleramt, Berlin; Dr. Michael SCHAEFER, Ministerialdirektor, Politischer Direktor, Auswärtiges Amt, Berlin

Panelstatements: Prof. Dr. Geoffrey EDWARDS, Universität Cambridge; Dr. Hanna OJANEN, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki; Graham AVERY, Senior Member of St. Antony's College, Oxford; Ehrengeneraldirektor, Europäische Kommission, Brüssel

Die soziale Dimension der EU und die Lissabon-Strategie

Vorsitz: Prof. Dr. Iain BEGG

Einführungen: Dr. Joachim WUERMEILING, Staatssekretär, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin; Kajo WASSERHÖVEL, Staatssekretär, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin

Panelstatements: Dr. Angelica SCHWALL-DÜREN MdB, Stellv. Vorsitzende der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, Berlin; Willem NOË, Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin; Dr. Ognian HISHOW, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Impulse für eine neue Nachbarschaftspolitik der EU

Vorsitz: Dr. Gunilla HEROLF, Swedish Institute of International Affairs, Stockholm

Einführungen: Ekkehard BROSE, Ministerialdirektor, Beauftragter für EU-Außenbeziehungen und die Beziehungen zu den Mitgliedstaaten, Auswärtiges Amt, Berlin; Rutger WISSELS, Direktor Koordination Europäische Nachbarschaftspolitik, Europäische Kommission, Brüssel

Festhalten an der politischen Substanz des Verfassungsvertrages (VVE), da der Vertrag von Nizza keine ausreichende Grundlage für eine funktionsfähige EU darstelle.

Der britische Europaabgeordnete *Andrew Duff* ergänzte den Themenkatalog um die Zukunft des Balkans und die Statusklärung für das Kosovo, den NATO-Einsatz in Afghanistan und die Risiken für die transatlantische Partnerschaft. Duff empfahl, in der zweiten Hälfte 2007 eine kurze Regierungskonferenz mit einer nicht zu weit gefassten Agenda einzuberufen. Die Präambel sowie die Teile I und II des VVE sollten von den weiteren Verhandlungen unberührt bleiben!¹

Andres Kasekamp verwies aus estnischer Perspektive darauf, dass es auch weiterhin bedeutend sei, im Rahmen der EU die Demokratisierungsprozesse in Osteuropa zu fördern und somit zur Stabilität in der Region beizutragen. Wichtig sei die Gestaltung der Beziehungen zwischen Russland und der EU, bei der alle Mitglieder beteiligt werden sollten. *Petr Drulák* führte aus, dass in Anbetracht der aktuellen Schwierigkeiten die Ratspräsidentschaft die Qualitäten eines ehrlichen Maklers benötigte. Da Deutschland über diese Qualitäten verfüge, werde es diese Rolle voraussichtlich gut ausfüllen und sollte nationale Sensibilitäten berücksichtigen. *Horst Bacia* bezweifelte, dass es möglich sei bei der Stabilisierung des Kosovo eine Lösung zu finden, die für beide Seiten akzeptabel sei. Hier sah er die Gefahr einer aufgezwungenen Lösung für eine Seite. Weiter sei eine stärkere Zusammenarbeit der EU und der NATO in Afghanistan nötig.

Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung

In einem Panel unter dem Vorsitz von *Barbara Lippert* zum Thema „Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung: Herausforderungen für die deutsche Präsident-

Panelstatements: Dr. Ettore GRECO, Visiting Fellow, Center on the United States and Europe, The Brookings Institution; Stellv. Direktor, Istituto Affari Internazionali, Rome; Dr. Atis LEJINS, Direktor, Latvian Institute of International Affairs, Riga; Krassimir NIKOLOV, Generalsekretär, Bulgarian European Community Studies Association (BECSA), Sofia; Rainer STEENBLOCK MdB, Europapolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen des Deutschen Bundestages, Berlin

Abschlusspanel: Die Zukunft Europas

Vorsitz: Prof. Dr. Christian FRANCK, Université Catholique, Louvain-la-Neuve; Generalsekretär, Trans European Policy Studies Association (TEPSA), Brüssel

Panelstatements: Axel SCHÄFER MdB, Europapolitischer Sprecher der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, Berlin; Prof. Dr. Lenka ROVNA, Jean Monnet-Lehrstuhl ad personam, Karls-Universität, Prag; Prof. Dr. Jaap DE ZWAAN, Direktor, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Den Haag; Prof. Dr. Álvaro DE VASCONCELOS, Direktor, Instituto de Estudos Estrategicos e Internacionais (IEEI), Lissabon; Prof. Dr. Marjan SVETLICIC, Centre of International Relations, Ljubljana

Schlusswort: Prof. Dr. Wolfgang WESSELS

schaft“ betonte *Peter Tempel*, Leiter der Europaabteilung im Auswärtigen Amt, dass die EU durch die Erweiterung nicht schwächer, sondern stärker geworden sei. Dennoch müsse die EU-Erweiterung mit Rücksicht auf die Aufnahmefähigkeit und Integrationsfähigkeit erfolgen, um auch eine große EU weiterhin handlungsfähig auszugestalten. Bedeutend im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der EU sei es, den europäischen Verfassungsprozess zu einem erfolgreichen Ende zu bringen. Hierfür müssten sich einige Mitgliedstaaten mehr bewegen als andere. In absehbarer Zeit stehe die Gestaltung der Vertiefung im Vordergrund, wobei aber die Erweiterung nicht vernachlässigt werden solle. Wichtige Aufgabe der Europäischen Nachbarschaftspolitik sei es, die Beziehungen mit den Nachbarländern auch jenseits des Themas ‚Erweiterung‘ zu stärken.

Iain Begg präsentierte im Anschluss Empfehlungen für ein Gelingen der deutschen EU-

1 Vgl. Andrew Duff: Plan B: How to rescue the European Constitution, Notre Europe, Studies and Research Nr. 52, Oktober 2006.

Ratspräsidentschaft, welche von Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen und Länder, die im EU-CONSENT Netzwerk zusammenarbeiten, entwickelt worden sind. Das EU-CONSENT Netzwerk (Constructing Europe Network) ist ein Exzellenznetzwerk gemeinsamer Forschung und Lehre in Europa, dass die Auswirkungen von Vertiefung und Erweiterung der EU analysiert. Die Empfehlungen des Netzwerks im Einzelnen:²

- „The **Constitutional Treaty** which has been ratified by a majority of EU member states should be regarded as the roadmap and the basis for any further debates on institutional and political reform. Re-opening debates on institutional reform starting from the Treaty of Nice or substantially altering the contents of the Constitutional Treaty does not represent a politically acceptable alternative.
- A high level *groupe de reflexion* on the **EU budget** with a mandate to prepare (as the Kok report did for the re-launch of Lisbon) the 2008/9 review of the EU budget should be established, chaired by a high profile figure such as a former prime minister or person of similar standing.
- In developing the EU's **energy policy**, priority should be given to embedding it in a *smart growth* strategy which focuses on investment in sustainable energy solutions. A smart growth strategy needs to be understood not just as a contribution to sustainable development objectives, but also as a means of fostering the EU's competitive position in the global market for sustainable technologies such as wind turbines. In addition, the foreign policy and international security dimensions of energy policy choices should be highlighted.
- A common **European policy on immigration** should be established. Its task will be the management of immigration in a fair and sustainable way. Moreover, immigration policy will have to take into account salient issues of internal security.
- **European crisis management** should be made more credible, more pro-active and more effective and should be regarded as a vital instrument for expressing Europe's role and responsibility in the world. In order to do so, the civil-military cell should be reinforced in its role to make ESDP a coherent policy. More battle groups as well as more resources devoted to civilian tasks should be created, and the High Representative should be invited to the meetings of the European Commission regularly.
- The **European Neighbourhood Policy** needs new impetus. It is essential to include it in a coherent European Security Strategy and turn it into a credible and effective instrument of a comprehensive European foreign and security policy towards and in cooperation with the neighbours in the East and South.
- The creation of a **European public space** is of utmost importance and should thus explicitly be acknowledged in the Berlin Declaration. It would also be useful to explore imaginative options for creating a denser and more active European public space. These might include initiatives such as promoting the development of pan-European TV channels, or supporting the making of discussion programmes and documentaries related to European issues.“

Michael Stübgen MdB fasste sich vor allem mit der in Deutschland verbreiteten Erweiterungsskepsis, die von der Politik ernst genommen werden müsse. Neben der Verfassungs-

2 Die Empfehlungen basieren auf Ergebnissen des EU-CONSENT Network of Excellence. Autorinnen und Autoren: Prof. Dr. Iain Begg, London School of Economics and Political Science, London; Prof. Dr. Gianni Bonvicini, Istituto Affari Internazionali, Rom; Dr. Anne Faber, Universität Köln; Dr. Gunilla Herolf, Swedish Institute of International Affairs, Stockholm; Dr. Barbara Lippert, Institut für Europäische Politik, Berlin; Prof. Dr. Paul Luif, Österreichisches Institut für Internationale Beziehungen, Wien.

frage seien auch die Themen Klimaschutz und Energiepolitik, einschließlich der Kontroverse über die Nutzung der Atomenergie, wichtige Punkte auf der Präsidentschaftsagenda. *José Ignacio Torreblanca* warnte davor, die politisch und wirtschaftlich erfolgreiche Politik der Erweiterung im Nachhinein als Versagen und Fehler umzudeuten. Deshalb sei durch eine bessere Argumentation und Kommunikation der Erweiterungsmüdigkeit entgegenzuwirken. Die schrittweise Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit sei unabdingbar für die Herausbildung einer europäischen Identität. So würden laut Torreblanca spanische Durchschnittsbürger ohne Zögern drei bekannte Köche nennen können, doch lediglich fünf Prozent der Spanier seien in der Lage, drei Europaabgeordnete zu benennen. *Maria Karasinska-Fendler* betonte positive Auswirkungen der EU-Erweiterung im Hinblick auf den Demokratie-Export und die Förderung demokratischer Entwicklungen. Diese Fortschritte, die auch bei den neuen Mitgliedern der EU beobachtbar seien, sollten im Rahmen der ENP weiter ausgebaut und unterstützt werden. *Gaetane Ricard-Nihoul* erläuterte, dass die Erweiterung in Frankreich nie sehr populär gewesen sei, dass sich nun aber der Kontext geändert habe, da die Erweiterung der EU mit Fragen nach der Identität der EU verbunden wird. Insbesondere in der Frage um die Zukunft des VVE sei im Hinblick auf die anstehenden Präsidentschaftswahlen die Scheu groß, sich für oder gegen eine bestimmte Taktik auszusprechen.

Gestaltungsraum in der europäischen Innen- und Justizpolitik

Peter Altmaier betonte in einem Panel zum Thema „Die Sicherheit der Bürger in der EU – Leistungsmöglichkeiten der europäischen Innen- und Justizpolitik“ unter dem Vorsitz von *Brendan Donnelly*, dass die Informationsvernetzung im Bereich der Justiz- und Innenpolitik einen Bereich darstellt, bei dem der Mehrwert der Kooperation auf EU-Ebene dem Bürger leicht vermittelbar sei. Altmaier plädierte dafür, das Schengeninformations-

system (SIS) zu SIS II weiterzuentwickeln und biometrische Daten aufzunehmen. Neben dem Datenaustausch sei es notwendig, die praktische Polizeiarbeit zu verbessern. Inwieweit Polizisten aus anderen EU-Staaten hoheitliche Gewalt in einem anderen Mitgliedstaat ausüben können, müsse geklärt werden. Darüber hinaus ging er auf die Frage des Umgangs mit Migration ein. In der EU sei allgemein ein Rückgang der Asylbewerber bei gleichzeitigem Anstieg des Zustroms illegaler Einwanderer auf den Arbeitsmarkt zu beobachten. Es komme zu einer Wettbewerbsverzerrung, wenn illegale Einwanderer als billige Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund müsse ein europaweiter Zuwanderungs-Kontroll-Akt diskutiert werden. Generell gelte es die Ursachen für Migration in den Herkunftsländern zu bekämpfen. Perspektiven für eine legale Migration sollten in eine allgemeine Entwicklungspolitik eingebettet sein. Zur Lösung der Probleme der inneren Sicherheit beizutragen stelle auch einen praktischen Ansatzpunkt zur Überwindung der Verfassungskrise dar.

Paul Luif verwies darauf, dass die Innen- und Justizpolitik einer der dynamischsten Integrationsbereiche sei. Dennoch sei es häufig schwierig, einen Konsens in diesen Fragen herzustellen, was auf unterschiedliche Herausforderungen der einzelnen Mitgliedstaaten zurückzuführen sei. Ein möglicher Lösungsansatz für diese Problematik könne der „Vertrag von Prüm“ über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus, der Kriminalität und der illegalen Immigration sein. Des Weiteren warf er die These auf, dass die EU nicht immer im Namen aller EU-Mitgliedstaaten auftreten müsse. Manchmal könne es sinnvoller sein, bilaterale Verträge auszuhandeln und Brüssel die Rolle eines Koordinators zukommen zu lassen. Fraglich sei zudem, ob die Implementierung des Verfassungsvertrags auf einen Schlag alles verbessern würde. Deshalb solle man sich nicht allein auf die Heilwirkung des VVE verlassen.

Anschließend verwies *Christian Ahrendt MdB* darauf, dass ein einheitlicher Rechtsraum Voraussetzung für eine EU-weite Verfolgung von Straftaten sei. Was bisher jedoch nicht so starke Beachtung gefunden habe sei die Situation der Beschuldigtenrechte. Prinzipiell gelte die grundsätzliche Anerkennung der Rechtssituation im Nachbarstaat, was dazu führen kann, dass ein Nachbarstaat in der EU ein Strafverfahren basierend auf einer völlig anderen Rechtsgrundlage weiterverfolgt beziehungsweise vollstreckt. Ahrendt argumentierte, dass sich die EU in diesem Bereich teilweise vom Prinzip gegenseitiger Anerkennung lösen müsse, da die Ausgestaltung innen- und rechtspolitischer Legislativakte häufig schneller vor sich gehe als die Angleichung der Rechte von Bürgern. Dies sei nicht akzeptabel.

Siegfried Magiera verwies auf Defizite der Zusammenarbeit im Rahmen der dritten Säule. Der Ratsbeschluss erfolge einstimmig, und das Europäische Parlament sei lediglich durch Anhörung beteiligt. Zudem sei die Rechtskontrolle des EuGH eingeschränkt. Dies bekomme besonderes Gewicht wenn man berücksichtigt, in welchem Spannungsverhältnis Sicherheit, Freiheit und Recht stehen können. Ersichtlich wäre dies beim Aufeinandertreffen des Informationsbedarfs der Institutionen im Bereich der Sicherheit einerseits und dem Datenschutz der Bürger andererseits. Weiter argumentierte Magiera, dass die intergouvernementale Zusammenarbeit in der dritten Säule über eine völkerrechtliche Zusammenarbeit hinausgehe, da sie Gemeinsamkeiten mit den Grundprinzipien aus der ersten Säule aufweist, wie etwa dem Kohärenzprinzip.

Die Außenpolitik der EU in einer unsicheren Welt

Das von *Elfriede Regelsberger* geleitete Panel zum Thema „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in einer unsicheren Welt“ wurde von *Christoph Heusgen* eröffnet, dem außen- und sicherheitspolitischen Berater der

Bundeskanzlerin. Er verwies darauf, dass eine sechsmonatige Ratspräsidentschaft lediglich begrenzte Möglichkeiten bietet, um Prioritäten erfolgreich zur Geltung zu bringen. Vielmehr gehe es darum, die Dinge, die auf dem Tisch liegen, abzuarbeiten beziehungsweise weiterzuverhandeln. Oberstes Ziel solle dabei sein, das Gewicht der EU zum Tragen zu bringen und mit einer Stimme zu sprechen. Aber die EU allein sei nicht fähig, die außenpolitischen Probleme zu lösen und bedarf der Kooperationspartner. Deshalb gehe es während der deutschen Ratspräsidentschaft darum, „ideologische Schwierigkeiten“ zwischen der NATO und der EU insoweit zu überwinden, als dass dort eine Kooperation ermöglicht wird, wo sie dringend erfordert wird, insbesondere im Kosovo und in Afghanistan. Der EU-Afrika Gipfel wird während der portugiesischen Präsidentschaft stattfinden und in Zusammenarbeit der ‚Triopräsidentschaft‘ mit Portugal und Slowenien vorbereitet. Auch im Rahmen der G8-Präsidentschaft wird Bundeskanzlerin Merkel einen Schwerpunkt auf Afrika legen. Zum Jahresauftakt 2007 wird die Kommission ein Energiepaket vorlegen, das Themen wie Energieeffizienz, erneuerbare Energie und Energieaußenbeziehungen behandeln wird. Der Rat wird einen „Aktionsplan für Energie“ erarbeiten. Die Zusammenarbeit mit Russland wird hierbei von wesentlicher Bedeutung sein.

Michael Schaefer, Politischer Direktor im Auswärtigen Amt, betonte, dass die Stärkung der Sichtbarkeit des Hohen Vertreters der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ein wesentliches strategisches Element der institutionellen Entwicklung der GASP sei. Das erste und dringendste Thema unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft sei es, den Statusprozess im Kosovo voranzutreiben. Die Stabilisierung des Balkans habe eine zentrale Bedeutung für Gesamteuropa. Ziel sei es, alle Verhandlungsoptionen zu nutzen und Verzögerungen möglichst zu vermeiden, da sonst die Gefahr einer Destabilisierung des Kosovo drohen würde. Angebote müssen für alle Partner akzeptabel sein, die überwiegende Mehr-

heit, aber auch die Minderheiten müssten Berücksichtigung finden. Der Statusprozess und dessen Stabilisierung stellen die größte zivile Mission der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie eine enorme finanzielle Herausforderung dar. Aus diesem Grund sei eine enge Abstimmung zwischen EU und NATO taktisch wie strategisch unabdingbar. Nach den Wahlen in Serbien am 21. Januar 2007 gelte es die neue, demokratisch legitimierte Regierung an die EU heranzuführen. Die Integration in EU-Strukturen beinhaltet laut Schaefer den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess sowie einen möglichen Kandidatenstatus, da eine klare politische Perspektive für Serbien der wichtigste Stabilitätsfaktor im Balkan sei. Dabei müsse Belgrad den Verpflichtungen des Internationalen Strafgerichtshofs nachkommen. Ausführlich behandelte Schäfer die Politik der EU gegenüber dem Iran, die die gewachsene internationale Rolle der EU belegt, und schließlich die Beziehungen zu Russland, den anderen osteuropäischen Nachbarn und den zentralasiatischen Staaten.

Geoffrey Edwards sprach sich für eine pro-aktive Außenpolitik der EU aus. Die Glaubwürdigkeit eines zivilen Europas erfordere die institutionelle Stärkung der ESVP und eine Erweiterung der politischen wie militärischen Mittel. Die systematische Beteiligung und Präsenz des Hohen Repräsentanten der GASP bei Ministertreffen könne hier als eine erste Willensbekundung verstanden werden und sei auch ohne eine institutionelle Reform möglich. *Hanna Ojanen* erinnerte daran, dass bisher jede Erweiterung der EU einen Ausbau der GASP nach sich gezogen habe. *Graham Avery* führte aus, dass zukünftige Erweiterungen der EU wesentlich langsamer stattfinden werden als in der Vergangenheit, die Beitrittsperspektive aber ein zentrales Element der EU-Außenbeziehungen und der Stabilisierungspolitik bleibe.

Ein soziales Europa – dank oder trotz der Lissabon-Strategie?

Anschließend wurden unter dem Vorsitz von *Iain Begg* die soziale Dimension der EU und

die Lissabon-Strategie behandelt. Staatssekretär *Wuermeling* erläuterte, dass die Ziele „Wachstum“ und „Beschäftigung“ der Lissabon-Strategie mitunter in einem Spannungsverhältnis stehen. Ziel sollte es jedoch sein, die wirtschaftliche Dynamik Europas für mehr Wachstum und Beschäftigung zu nutzen. Der Europäische Binnenmarkt solle als ein Teil der Lösung der Globalisierungsfolgen verstanden werden. Hier müsse für Wachstum gesorgt werden, um Arbeitsplätze zu schaffen. Weiteres Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft sei es, den Bürokratieabbau voranzutreiben, was ein Thema im Frühjahrsrat sein werde.

Staatssekretär *Wasserhövel* betonte, dass es im Sinne eines sozialen Europas unerlässlich sei, die Sozialpartner in einen Dialog zu involvieren und die Mitwirkung der Gewerkschaften bei der Politikgestaltung zu stärken. Ziel müsse es sein, wesentliche Elemente und Errungenschaften auch in Europa zu schützen und vergleichbare Sozialstandards in der EU herzustellen und zu wahren. Dazu seien auch internationale Vereinbarungen erforderlich. So sollten sich für Beschäftigung zuständige Minister in Europa und Asien gemeinsam über soziale Mindeststandards einigen. Die Humanisierung der Arbeitswelt und die Schaffung und Wahrung von Arbeitsplätzen, die die Menschen nicht krank machen, solle weiter voran getrieben werden. Die soziale Dimension der EU stelle ein Gebiet dar, auf dem Fortschritte dem einzelnen Menschen den Mehrwert der EU bewusst und erfahrbar werden lassen.

Angelica Schwall-Düren verwies zu Beginn darauf, dass die Gültigkeit der altbekannten Formel, wonach Wirtschaftswachstum auch zu Arbeitsplätzen führe, im Zeitalter der Globalisierung so nicht mehr ohne Einschränkung gelte. Aus diesem Grund seien Deregulierung und die Reduktion der Lasten von Unternehmen nicht mehr automatisch Mittel zur Beschäftigungsförderung. Um die Ziele von Lissabon zu erreichen sei die Förderung der Forschungs- und Bildungsinfrastruktur

unabdingbar. Zudem müsse Steuerdumping verhindert werden. Außerdem gelte es, der Erkenntnis Rechnung zu tragen, dass Wachstum auch Binnennachfrage braucht.

Willem Noë nannte als die größte Herausforderung der EU neben der Globalisierung den drohenden Bevölkerungsrückgang. Um den Anforderungen der globalisierten Arbeitswelt gerecht zu werden, müssten Arbeitnehmer immer flexibler sein. Jedoch sei es notwendig auch für soziale Sicherheit zu sorgen, etwa im Bereich der Alters- und Gesundheitsvorsorge. *Ognian Hishow* trat für eine kurz- und für eine langfristige Investitionsstrategie ein. Kurzfristig sollte beschäftigungsintensives Wachstum gefördert werden. Mittel- und langfristige Investitionen seien notwendig für wissensbasiertes Wachstum, da diese Investitionen bis zur Entfaltung ihrer Wirkung Zeit brauchen. Finanzielle Mittel hierfür sollten durch Kürzungen in der Landwirtschaft und durch eine Neujustierung der Strukturfonds freigesetzt werden.

Neuaufrichtung der EU-Nachbarschaftspolitik

Das anschließende Panel „Impulse für eine neue Nachbarschaftspolitik der EU“ wurde von *Gunilla Herolf* geleitet. *Ekkehard Brose* stellte zunächst klar, dass es der Bundesregierung nicht um eine neue europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) gehe, sondern darum, der gegenwärtigen ENP neue Impulse zu geben. Die ENP müsse sichtbar werden, sie müsse stärkere Anreize durch substantielle Angebote an die Nachbarn geben, helfen die Absorptionskraft der Zielländer zu verbessern und stärker nach Leistungskraft differenziert werden. Die deutsche Präsidentschaft wolle im Rahmen der ENP Osteuropa besonders betonen, da hier ein Nachholbedarf im Vergleich zum Mittelmeerraum bestehe. Die Vorschläge der Kommission zur Stärkung der ENP wolle die Bundesregierung zu konkreten Vorschlägen verdichten und am Ende ihrer Präsidentschaft als Programm vom Europäischen Rat verabschieden lassen. Als Elemente

nannte *Brose* die Ausarbeitung eines Dialogs der Schwarzmeerrainer, die Ausdehnung der Energiegemeinschaft Südosteuropa auf die Ukraine und Moldau sowie die Übernahme von Teilen des Acquis im Zuge der schrittweisen Integration in den Binnenmarkt.

Rutger Wissels bezeichnete die sehr begrenzte Finanzmittelausstattung sowie die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten darüber, wie diese eingesetzt werden sollten, als grundlegende Schwierigkeit der ENP. Ein Problem der bisherigen Maßnahmen sehe er darin, dass eine Vorgehensweise allen teilnehmenden Partnerländern übergestülpt werde. Als eine bedeutende Aufgabe der ENP nannte er die Behandlung regionaler Konflikte und deren Lösung, wobei mehr Differenzierung notwendig sei. Als positives Beispiel verwies *Wissels* auf die Rolle der EU in Transnistrien. *Ettore Greco* führte aus, dass die ENP zukünftig stärker in die GASP eingebettet und Alternativen zur Beitrittsperspektive entwickelt werden sollen. *Atis Lejins* setzte sich kritisch mit der Russlandpolitik der EU auseinander, in deren Schatten die ENP bisweilen stehe. *Krassimir Nikolov* ermutigte die deutsche Präsidentschaft, das Potenzial der Kooperation in der Schwarzmeerregion zu entwickeln und zu einem festen Bestandteil der ENP zu machen. *Rainer Steenblock MdB* betonte die strategische Dimension der ENP, da sie an Interessen der EU in spezifischen Regionen gebunden sei. Damit komme auch ein neuer Machtanspruch und ein neues Selbstbewusstsein der EU zum Ausdruck. *Steenblock* forderte, für Osteuropa ein Äquivalent zum Barcelona-Prozess zu entwickeln, um die vorherrschende Bilateralität zu ergänzen. Denkbar wäre zum Beispiel ein ‚Riga-Prozess‘, wobei das Spannungsverhältnis mit den Interessen Russlands berücksichtigt werden müsse.

Die Zukunft Europas

Im Rahmen eines Abschlusspanels unter der Leitung von *Christian Franck* über die Zukunft Europas argumentierte *Axel Schäfer MdB*, dass ohne eine neue Verfasstheit keine

weiteren neuen Mitglieder aufgenommen werden könnten. Die Staaten in denen die Verfassungsreferenden gescheitert sind, seien nun in der Bringschuld, um institutionelle Reformen wieder zu beginnen.

Lenka Rovna betonte die nachhaltigen Erfolge der europäischen Integration. Das vereinigte Europa verfüge über vielfältige Expertise und stelle den größten einheitlichen Binnenmarkt der Welt dar. Dies sollte sich auch durch die Ausstattung mit angemessenen politischen Werkzeugen widerspiegeln, um der eigenen Rolle gerecht zu werden. Drängende Probleme wie die demografische Entwicklung und die Frage der Energieversorgung seien Fragen, die nicht auf nationaler Ebene gelöst werden könnten. Deshalb sei eine institutionelle Reform unerlässlich, wofür Rovna den „Vertrag von Prag 2009“ als Perspektive anbot. *Jaap de Zwaan* betonte in seinem Beitrag die Bedeutung der Beziehungen zwischen der EU und Russland. Sie erfordere eine Abstimmung der EU im Umgang mit Themen, die einen Interessenkonflikt in sich bergen. *Alvaro*

de Vasconcelos warb dafür, das Nein zum VVE auch als ein Nein zu akzeptieren, da in den Referenden eine deutliche Ablehnung zum Ausdruck kam. Daraus ergebe sich aber auch eine wichtige Frage der Identität Europas. Zudem plädierte er für den Beitritt der Türkei, denn das grundlegende Element der EU sei die Vielfalt in der Einheit. *Marjan Svetličič* skizzierte mit der Stabilisierung des Kosovo, dem Irak-Konflikt und dem Atomkonflikt mit dem Iran die zukünftigen Herausforderungen der EU. Zudem seien die Neugestaltung der ENP und die Frage der Energieversorgung zu klären.

In seinem Schlusswort plädierte *Wolfgang Wessels* dafür, dass die deutsche Ratspräsidentschaft die sechs Monate nutzen sollte, um mögliche Verhandlungspakte in der Frage des Verfassungsvertrags auszuloten. Hierbei spiele auch die deutsche Position eine wichtige Rolle. Zur Aufgabe der deutschen Ratspräsidentschaft gehöre einerseits das Ausloten der Möglichkeiten, aber auch der Mut zum Risiko.

Europapolitik ostdeutscher Länder



Perspektiven ostdeutscher Länder in der Europäischen Union

Herausgegeben von Wolfgang Renzsch

2007, 95 S., brosch., 19,- €, ISBN 978-3-8329-2548-2

(Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 28)

Der vorliegende Band beschäftigt sich mit den Herausforderungen und Perspektiven der ostdeutschen Bundesländer innerhalb der Europäischen Union.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos
☎ 07221/2104-37 | 📠 -43 | www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



Nomos

TAGUNG

Zwischen Konsolidierung und Expansion – aktuelle Herausforderungen für den weiteren Weg der europäischen Integration

*Timo Goosmann und Layla Yüzen**

Das Schlusswort der Tagung gebührte Kommissionspräsident *José Manuel Barroso*: Die deutsche Ratspräsidentschaft und die Berliner Erklärung, die im März 2007 auf einem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs in Berlin anlässlich des 50. Jahrestages der Römischen Verträge verabschiedet werden soll, böten einen optimalen Anlass, um einen wichtigen Impuls für den weiteren europäischen Integrationsprozess zu geben. Eine Erinnerung an das, was in der Vergangenheit erreicht wurde, aber auch ein optimistischer Blick in die Zukunft solle Barroso zufolge mit der Erklärung dokumentiert werden. Es gelte, das Vertrauen der Bürger in die EU als ein großartiges Projekt zu gewinnen.

Soweit ein Kommissionspräsident voller Optimismus, Elan und Tatendrang. Während der Tagung des Instituts für Europäische Politik, die rund 50 Experten aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung zum Thema „Die Europäische Union – zwischen Konsolidierung und Expansion“ versammelte, war der Ton zuvor meist nüchterner. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen, mit denen sich die EU konfrontiert sieht, durchaus nachvollziehbar. Denn vor allem eines wurde während der zwei Tage intensiven Nachdenkens über die Lage der EU zwischen Konsolidierung und Expansion deutlich: Es ist leichter, aktuelle strategische Dilemmata und politische Grundfragen der EU zu erkennen und zu analysieren, als diesbezüglich überzeugende Antworten und praktische Lösungen zu präsentieren.

Die Europäische Union – zwischen Konsolidierung und Expansion

Fachkonferenz des Instituts für Europäische Politik mit freundlicher Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung, des Centre International de Formation Européenne und der Europäischen Kommission

Berlin, 21./22. September 2006

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Michael KREILE, Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Hartmut MARHOLD, Generaldirektor, Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nizza/Berlin

Dr. Mathias JOPP, Institut für Europäische Politik

Leitbilder für eine EU-30/35 – Sichtweisen von Mitgliedstaaten

Vorsitz und Einführung

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universität Wien

Italienische Sichtweise

Dr. Antonio MISSIROLI, European Policy Centre, Brüssel

Französische Sichtweise

Prof. Dr. François BAFOIL, CNRS/CERI, Paris

Tschechische Sichtweise

Dr. Petr DRULÁK, Direktor, Institute of International Relations, Prag

Subsidiarität und Solidarität in der EU-25

Vorsitz

Prof. Dr. Beate KOHLER-KOCH, Universität Mannheim

Subsidiarität und Solidarität als Kriterien für eine neue Kompetenzordnung

Prof. Dr. Siegfried MAGIERA, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

* Timo Goosmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik, Berlin.
Layla Yüzen, Ludwig-Maximilians-Universität, München.

Leitbilder für eine erweiterte Union

In seiner Einführung zum ersten Panel „Leitbilder für eine EU-30/35 – Sichtweisen von Mitgliedstaaten“ wies *Heinrich Schneider* auf den Prozesscharakter der EU hin. Es sei offensichtlich, dass es nicht beim derzeitigen Stand der Integration bleiben würde, die EU werde weiter ihre Qualität ändern, möglicherweise auch ihre Verbandsstruktur. Die Frage sei hier: Wie ist die zukünftige Entwicklung gestaltbar und in wie weit ergibt sie sich zwangsläufig? Schneider bekräftigte, dass die Eingliederung weiterer neuer Mitgliedstaaten nicht in der gleichen Art und Weise vonstatten gehen werde wie bei vorherigen Erweiterungsschritten. Das könne sich die EU nicht mehr leisten, dafür sei sie bereits zu sehr an ihre Handlungsgrenzen gestoßen. Auch die Heterogenität werde weiter zunehmen, Konflikte werden wachsen und die Diskrepanzen ansteigen: „Das Aneinandervorbeidenken wird zunehmen.“ Divergierende Prioritätensetzungen, eine unterschiedlich stark ausgeprägte atlantische Orientierung und erhebliche Unterschiede im Grad der ökologischen Sensibilität lassen seiner Ansicht nach verstärkt innereuropäische Klüfte erwarten. Aus diesen Szenarien ergibt sich die Frage: welche Konsequenzen ergeben sich aus wachsender Heterogenität für die EU?

Diese Frage wurde aus dem Blickwinkel der Debatten in ausgewählten alten und neuen Mitgliedstaaten weiter behandelt. So betonte *Antonio Missiroli* die große Zustimmung in Italien sowohl für den Verfassungsvertrag als auch für einen Beitritt der Türkei in die Union. Um die erweiterte EU handlungsfähiger zu machen, müsse sie sich verstärkt von ihren Einstimmigkeitsregeln lösen, diese seien mittlerweile nicht mehr tragbar. Außerdem sei es notwendig, möglichst viele Kernelemente des Verfassungsvertrags umzusetzen, auch wenn die Ratifizierungschancen des Vertrags skeptisch eingeschätzt werden. Beispielsweise könne auf diese Weise die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik effektiviert werden.

Subsidiarität und Solidarität als Maßstäbe für die Reform von Gemeinschaftspolitiken
Dr. Christian WEISE, Europäische Kommission, Brüssel

Brauchen wir eine europäische Energiepolitik?
Dr. Andreas MAURER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Kommentar
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

Die Zählebigkeit des Nationalstaats: Nationale Reservate im europäischen Binnenmarkt

Vorsitz
Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim, Stuttgart

Einführungen
Dr. Friedrich HEINEMANN, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim
Prof. Dr. András INOTAI, Institut für Weltwirtschaft, Budapest

Kommentare
Dr. Michael DAUDERSTÄDT, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
Prof. Dr. Henrik UTERWEDDE, Stellv. Direktor, Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg

Stabilitätsexport durch Expansion und die Risiken imperialer Überdehnung

Vorsitz
Prof. Dr. Michael ZÜRN, Dean, Hertie School of Governance, Berlin

Einführungen
Prof. Dr. Klaus HÄNSCH MdEP, Europäisches Parlament, Brüssel
Prof. Dr. Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Universität Würzburg

Kommentar
Dr. Barbara LIPPERT, Stellv. Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin

Schlussfolgerungen

Prof. Dr. Michael KREILE
Dr. Hartmut MARHOLD

Rede

José Manuel DURRÃO BARROSO, Präsident der Europäischen Kommission, Brüssel

Diskussion

Eine französische Sichtweise präsentierte *François Bafail*. Er sprach sich für eine neue Perspektive auf Fragen der Erweiterung aus und stellte die These auf, dass es nicht die Erweiterung von 2004 war, die zum ‚Nein‘ in

Frankreich und den Niederlanden geführt habe, sondern die Abneigung gegenüber kommenden Erweiterungen. Die Aussicht einer beliebig ausdehnbaren EU sei naiv. Die EU würde sich in diesem Fall zu einer Freihandelszone zurückentwickeln. Verlierer dieser Entwicklung würde verstärkt die Peripherie sein. Die EU, so Bafoil, sei durch zwei Eigenschaften gekennzeichnet, die nicht zur Disposition stehen können: Garantie von Sicherheit und Wirtschaftswachstum für alle. Beide seien ohne das jeweils andere nicht möglich. Ist also die Kontrolle der Grenzen nicht gesichert, kann kein wirtschaftliches Wachstum entstehen.

Petr Drulak erläuterte, dass aufgrund der Polarisierung innerhalb der politischen Klasse Tschechiens kein gemeinsames „tschechisches Leitbild“ von Europa existiere. Es stünden sich nicht mehr die maßgebenden Positionen einer Regierung und einer nachrangigen Opposition gegenüber, sondern es gebe eine politische Pattsituation, die keine politischen Lösungen mehr ermögliche. Drulak erläutert die jeweiligen Grundorientierungen: Die EU wird entweder vorrangig als Wertegemeinschaft oder vor allem als Wirtschaftsgemeinschaft wahrgenommen. Bei der EU als Wertegemeinschaft stehen Aspekte wie Solidarität und Menschenrechte im Mittelpunkt. Die EU wird staatsähnlich wahrgenommen. Dem Leitbild der EU als Wirtschaftsgemeinschaft liegt dagegen vor allem die Hoffnung auf Prosperität sowie eine stark ausgeprägte transatlantische Wertegemeinschaft zugrunde. Tschechien sei zwischen diesen Polen gefangen. Es gebe aber auch Gemeinsamkeiten: beide Leitbilder interpretieren die EU als offene und erweiterungsorientierte Gemeinschaft. Zudem bestehe ein Konsens über die Liberalisierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie über die große Bedeutung der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

In der anschließenden Diskussion brachte vor allem *Klaus Hänsch* die Zukunft der Erweiterung der EU zur Sprache. Ihm zufolge ist das Problem der EU nicht das mögliche Scheitern

des Verfassungsvertrags, sondern die scheinbare Unendlichkeit der Erweiterungsmöglichkeiten. In der EU finde ein Paradigmenwechsel statt, welcher der Bevölkerung noch stärker bewusst gemacht werden müsse. Die Solidarität wird durch zu viele Mitgliedstaaten überstrapaziert, und das Gefühl der Bevölkerung für einen Grundzusammenhalt gehe damit verloren.

Subsidiarität und Solidarität

Im Panel zum Thema „Subsidiarität und Solidarität in der EU-25“ führte *Beate Kohler-Koch* in das Thema ein und verwies auf die Mehrdeutigkeit dieser Begriffe in der wissenschaftlichen Debatte.

Subsidiarität interpretiert *Siegfried Magiera* aus juristischer Sicht hauptsächlich von ihrem materiellem Gehalt her. Allerdings werde Subsidiarität hauptsächlich für die Ausübung der Unionszuständigkeiten genutzt und nicht, wie eigentlich intendiert, zur Abgrenzung und zum Schutz der nationalstaatlichen Kompetenzen. Demgegenüber ist das Solidaritätsprinzip von ideellem Gehalt und im Vertragswerk nicht näher bestimmt. Nur in der Präambel der Grundrechtecharta wird die Solidarität als unteilbarer und universeller Wert aufgeführt. Solidarität sei ein allgemeines Prinzip jeder Gemeinschaft, eine Verkörperung der gemeinsamen Interessen, die aus den Einzelinteressen entstanden sind.

Aus einer ökonomischen Perspektive führte *Christian Weise* den Begriff der Solidarität genauer aus und bezog ihn auf konkrete europäische Handlungsfelder. Im Bezug auf die Strukturfonds als Distributionsmoment sei die Solidarität wohl am offensichtlichsten. Im europäischen Sozialmodell, in der Verwirklichung der Menschenrechte und im Hinblick auf die künftigen Generationen spielte seiner Ansicht nach der Solidaritätsaspekt eine wichtige Rolle. Falsch verstandene Solidarität hingegen könne zu einem Protektionismus und einer Abgrenzung anderen Ländern und Generationen gegenüber führen. Auch er hält

die Subsidiarität im europäischen Zusammenhang für klarer definiert und betrachtet die Fiskalpolitik sowie den Bereich ‚Bessere Rechtsetzung‘ als wichtige aktuell diskutierte Felder, in denen das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung kommt.

Andreas Maurer erläuterte als Fallbeispiel eines stark mit Fragen der Solidarität verknüpften Politikfeldes das Potenzial der Energiepolitik, zu einem geostrategischen Projekt der EU zu werden. Da die Energiepolitik nicht mit einem konkreten Abschnitt im EGV verankert ist bleiben für sie nur indirekte Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der Forschungspolitik und der Umweltpolitik. Seiner Ansicht nach könne man so die Energiepolitik „über die Hintertür forcieren.“ Er kam jedoch zu dem Schluss, dass sich bezüglich des Ausbaus der Energiepolitik gegenwärtig keine Fortschritte abzeichnen. Dies sei unabhängig davon, ob der Verfassungsvertrag mit einem eigenen Energiekapitel in Kraft trete oder nicht. Einen möglichen Ausweg böte insbesondere die Schaffung eines eigenständigen Energievertrags in Verbindung mit einer Generalüberholung des EURATOM-Vertrags.

Für *Wolfgang Wessels* sind Solidarität und Subsidiarität unklare Begriffe, die allzu oft zu politischen Floskeln verkümmern und in Politikfeldern wie der Energiepolitik kaum greifen. Zu überlegen sei in diesem Zusammenhang insbesondere, ob das Prinzip der Einzelzuweisungen von Kompetenzen angesichts des umfangreichen Katalogs von Politikfeldern im Verfassungsvertrag überhaupt noch tragbar sei.

Herausforderungen des europäischen Binnenmarktes

Rolf Caesar setzte sich als Vorsitzender des Panels „Die Zählebigkeit des Nationalstaats: Nationale Reservate im europäischen Binnenmarkt“ vor allem mit dem Titel des Panels auseinander und verwies auf aktuelle Debatten in diesem Kontext, etwa im Hinblick auf eine Reihe von umstrittenen Unternehmensfu-

sionen im Stahl- oder Energiesektor sowie auf den Begriff des Wirtschaftspatriotismus.

Friedrich Heinemann stellte anfangs fest, dass der europäische Binnenmarkt noch immer stark von den Mitgliedstaaten der EU geprägt ist. So seien etwa für Finanzdienstleistungen nationalstaatliche Grenzen fast nicht zu überwinden, insbesondere auf dem Fondsmarkt, dem Hypothekenmarkt und dem Bankenmarkt. Zurückzuführen sei dies auf natürliche Barrieren wie den Unterschieden in Sprache, Recht oder Kultur. Heinemann betonte die ökonomischen Vorteile einer weite Marktöffnung und stellte die Frage, warum diese in der deutschen Bevölkerung nicht anerkannt würden. Er bezeichnete es als paradox, dass Deutschland einerseits Exportweltmeister ist, andererseits jedoch 60 Prozent der Menschen Angst vor den Folgen der Globalisierung haben. Hier ist seiner Ansicht nach eine neue Informationsstrategie notwendig.

András Inotai unterstrich, dass der wirtschaftliche Patriotismus mehr und mehr Schlagzeilen macht, nicht zuletzt aufgrund von wirtschaftlichen Problemen in Kernländern der EU. Der Liberalisierungsgrad von Kapital- und Arbeitsmärkten unterscheidet sich in der EU erheblich. Während der Faktor Kapital stark liberalisiert ist, sei der Faktor Arbeit noch immer vergleichsweise unflexibel. Im Gegensatz zur Arbeit sei das Kapital jedoch nicht „patriotisch“ und suche im globalen Wettbewerb nach Renditechancen. Aktuelle Beispiele von wirtschaftlichem Patriotismus klassifizierte Inotai in drei Kategorien: defensive Motive zum Schutz von Arbeitsplätzen, offensive Motive zur aktiven Unterstützung eigener Unternehmen und Sicherheitsmotive, die aus nationalstaatlicher Sicht im Falle einiger Unternehmensübernahmen vorgeschoben wurden. Inotai zog daraus die Schlussfolgerung, dass ein Großteil der europäischen Öffentlichkeit auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht vorbereitet ist und Antworten sucht, die eher dem 19. als dem 20. Jahrhundert entsprechen.

In der anschließenden Diskussion stellte *Michael Dauderstädt* einige der zuvor vorgetragenen ökonomischen Erkenntnisse in Frage. So sei der Zusammenhang zwischen Freihandel und Wohlstand durchaus nicht unumstritten. Die Bürger erwarten gerechtere terms of trade und fordern dies von den Politikern. Solidarität werde in der Regel nur innerhalb der Nationalstaaten empfunden, Gewinner in anderen Ländern werden beargwöhnt. Ein europäisches Sozialmodell könnte zur Verbesserung der Situation beitragen. *Henrik Uterwedde* fügte hinzu, dass man die Debatte über wirtschaftlichen Patriotismus nicht so ernst nehmen müsse, da eine enorme Kluft zwischen Diskursen und ökonomischen Realitäten klaffe. Der Fokus der Debatte müsse auf einer europäischen Standortpolitik, nicht auf „nationalen Champions“ liegen. Dabei sei jedoch immer zu bedenken, dass die europäischen Wirtschafts- und Sozialsysteme weiterhin stark national und regional orientiert sind.

Zukunft der Erweiterungspolitik

Im abschließenden Panel unter dem Titel „Stabilitätsexport durch Expansion und die Risiken imperialer Überdehnung“ unter der Leitung von *Michael Zürn* wurden Grundfragen der zukünftigen Erweiterungsstrategie, der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie der Prioritäten innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) behandelt.

Klaus Hänsch begann mit der These, dass das Risiko imperialer Überdehnung das „Risiko übertriebener Attraktivität“ ist. Die EU stünde vor einer Verringerung ihrer Macht durch Beitritte, nicht durch die imperiale Ausdehnung von Macht, damit werden die Beitritte zum Risiko. Es gibt keine klar definierbaren Grenzen Europas, damit ist eine Entscheidung über die Zukunft der Erweiterung die Folge einer politischen Willensentscheidung. Diese solle aber nicht den Wünschen der Kandidatenländer folgen, sondern der Fähigkeit der Union, neue Mitgliedstaaten zu integrieren. Für Hänsch ist der Fall der Türkei die Schlüs-

selentscheidung. Würde sie aufgenommen, gäbe es keinen Grund mehr, Ländern wie Armenien, der Ukraine und der Republik Moldau eine Mitgliedschaft zu verwehren. Damit würde ein Konflikt mit Russland in die EU hineingeholt. Hänsch plädierte dafür, die noch nicht voll entwickelte Europäische Nachbarschaftspolitik als Alternative zu stärken.

Gisela Müller-Brandeck-Bouquet sprach sich dafür aus, ein neues Leitbild für die EU zu entwickeln, da diese angesichts der bereits auf den Weg gebrachten militärischen Missionen nicht mehr vorbehaltlos als „Zivilmacht“ zu bezeichnen sei. Sie warnte vor einer Überforderung der noch jungen GASP und sah durchaus das Risiko einer Überdehnung. Dafür sei die EU nicht in erster Linie selbst verantwortlich, was allerdings impliziert, dass sie nur bedingt gegensteuern könne. Der Impuls zur Entsendung von Truppen erfolge jedoch oftmals zu schnell, daher gelte es, das politische Instrumentarium der GASP zu stärken. Die europäische Außenpolitik müsse mehr sein als „in and out“ und „wie viele Truppen können wir schicken?“. Die EU sei in internationalen Konflikten der letzten Jahre getrieben worden, habe dabei zu passiv reagiert und müsse sich nun verstärkt auf die Bewahrung ihrer Glaubwürdigkeit konzentrieren.

Über die Ambivalenz der Formel „Stabilität durch Erweiterung“ referierte *Barbara Lipfert*. Für die neuen Mitgliedstaaten ist es eine Erfolgsformel, für die alten ist es jedoch die Erfolgsfalle der Anziehungskraft der EU. Das gegenwärtige Dilemma habe mehrere Ursachen. Zum einen sei das Fehlen von Klärungsprozessen über das Eigeninteresse der EU an weiterer Erweiterung zu beklagen. Zudem sei die Erweiterungsstrategie zu stark verfahrens- und nachfrageorientiert. Es fehle der EU an Konzepten unterhalb der Mitgliedschaft. Erweiterung und Ausdehnung der EU müssten stärker interessengeleitet sein, gleichzeitig müsse die EU stärker bereit sein, substantielle alternative Angebote zu machen. Unter den Nicht-Mitgliedern gebe es große Befürchtungen, ausgeschlossen zu wer-

den. Auf diese Sorgen sei auch durch symbolische Politik einzugehen. Lippert sprach sich dafür aus, eine organisatorische Klammer für Nachbarländer zu finden, die das Ziel hat, Nachbarn ohne Beitrittsperspektive politisch einzubinden, gemeinsame Regelwerke zu schaffen und wirksame Formen der Kooperation und Integration zu entwickeln. Deshalb solle eine Art gesamteuropäische Aufgabekonföderation geschaffen werden.

Barroso: „Eine positive Dynamik für Europa“

Zum Abschluss forderte Kommissionspräsident *José Manuel Barroso* eine positive Dynamik für Europa zu erzeugen. Es gehe nicht nur darum, neue und qualitativ bessere Arbeitsplätze zu schaffen, sondern darüber hinaus um einen umfassenden politischen Wandel. Die Ablehnung des Verfassungsvertrags sei nicht wegen des Inhalts des Dokuments, sondern aufgrund des negativen politischen Kontextes angesichts von Globalisierungsangst, externen und internen Sicherheitsbedrohungen und Ängsten vor neuen Herausforderungen wie dem Klimawandel erfolgt. Nicht einmal die größten Mitgliedstaaten haben die Fähigkeit, diesen Ängsten und Bedrohungen entgegenzuwirken. Daher müsse der Kontakt zu den Bürgern auf nationaler und re-

gionaler Ebene intensiviert werden. Dies erfordere entschlossene politische Führung und die weitere Demokratisierung der EU, die nicht auf technokratischer Basis gestaltet werden könne. Deshalb brauche Europa die Verfassung, die eine Steigerung von Effizienz und Transparenz bewirke und der EU eine Stimme in den außenpolitischen Handlungsfeldern verleihe.

Ein kontinuierlicher Bezugspunkt der Berliner Tagung über die Europäische Union „zwischen Konsolidierung und Expansion“ war die deutsche EU-Ratspräsidentschaft während der ersten Jahreshälfte 2007. Die Erwartungen sind hoch, die EU steht unter dem Druck, zukunftsweisende Antworten auf zahlreiche interne und externe Herausforderungen zu finden. *Hartmut Marhold* äußerte abschließend seine Hoffnung, dass dieser zunehmende Handlungsdruck der EU bei der Umsetzung wichtiger Reformen helfen wird. *Michael Kreile* fügte hinzu, dass sich das Spektrum der Leitbilder innerhalb der EU erweitert hat. Zwangsläufig werde es bei Entscheidungen von großer Tragweite, vor denen die EU in vielen Politikfeldern steht, zu Dissonanzen kommen. Insofern wird der Ansatz der Tagung des IEP, Wissenschaft und Praxis zum fruchtbaren Gedankenaustausch zusammenzuführen, auch weiterhin gefragt sein.



Halbzeitbilanz

Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich

Herausgegeben von Bernhard Vogel, Ministerpräsident a. D.; Rudolf Hrbek und Thomas Fischer

2006, 228 S., brosch., 46,- €, ISBN 978-3-8329-2397-6

(Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 23)

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos
☎ 07221/2104-37 | 📠 -43 | www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



Nomos

TAGUNG

Lehren einer flexiblen Integrationspolitik: Das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union

*Ilja Baudisch und Ann Gäbler**

Peter-Christian Müller-Graff erläuterte in seiner Einführung, dass die Schweiz als erste liberale und vielsprachige demokratische Föderation einerseits ein starkes Vorbild für ein gedeihliches Zusammenleben darstelle, andererseits aber nicht unmittelbar an der Entwicklung der Europäischen Union teilnehme. Daraus ergebe sich eine wechselseitige Herausforderung: Die EU müsse sich selbst in politischer, ökonomischer, rechtlicher und kultureller Hinsicht fragen, weshalb die Schweiz eine eigene Unionsmitgliedschaft bislang verweigere. Aber auch die Schweiz, welche ihrerseits durch das Gemeinschaftsrecht stark beeinflusst werde, müsse überdenken, ob der autonome Nachvollzug europäischer Rechtsakte ohne eigene Mitgliedschaft und ohne Beteiligung am Binnenmarkt ökonomisch und politisch auch in Zukunft vorteilhaft sei. Insofern warb Müller-Graff für eine Europapolitik aller Möglichkeiten.

Die bestehenden Rechtsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU

Christa Tobler beschäftigte sich mit dem *acquis* der vertraglichen Verbindungen der Schweiz zur Europäischen Union und Europäischen Gemeinschaft. Tobler zeichnete dabei das Bild eines sehr komplexen und unübersichtlichen Geflechtes von bilateralen Verträgen, die der Schweiz einen Zugang zum Binnenmarkt ohne eigene EU-Mitgliedschaft ermöglichen. Ihre These, dass auch Jahrzehnte nach Inkrafttreten des Freihandelsabkommens und vier Jahre nach Inkrafttreten der Bilateral-

Die Schweiz und Europa

8. Gemeinsame Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration, der ECSA-Schweiz und der ECSA-Österreich

Heidelberg, 30. Juni bis 1. Juli 2006

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Fritz BREUSS, Wirtschaftsuniversität Wien
Prof. Dr. Thomas COTTIER, Universität Bern
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Begrüßung und Einführung in die Thematik

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF

Grundlagen

Der Acquis der rechtlichen Verbindung der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft und Europäischen Union

Prof. Dr. Christa TOBLER, Universität Basel

Schweizer Spezifika: Direkte Demokratie, Konkordanz und Neutralität als politische Gestaltungsfaktoren

Prof. Dr. Thomas COTTIER

Österreich und Schweiz – Ökonomische Erfahrungen mit und ohne Mitgliedschaft in der Europäischen Union

Prof. Dr. Fritz BREUSS

Szenarien der Schweizer Europapolitik

Nationalrätin Christa MARKWALDER BÄR, Bern

Szenarien der Schweizpolitik der Europäischen Union

Dr. Burkard STEPPACHER, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin

Einzelfragen des bilateralen Verhältnisses

Freizügigkeit

Prof. Dr. Christine KADDOUS, Universität Genf

Auswirkungen der WTO-Mitgliedschaft der Schweiz und der EG auf das bilaterale Verhältnis

Dr. Matthias OESCH, Universität Bern

Das Dreiecksverhältnis Schweiz-Europäische Union-WTO im Agrarbereich

Prof. Dr. Richard SENTI, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

* Ilja Baudisch, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg.
Ann Gäbler, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg.

len I in wichtigen Punkten noch unklar sei, was eigentlich zum *acquis* gehöre, belegte To-ler anhand ausgewählter Einzelaspekte, unter anderem am Beispiel des „Champagner“-Streitfalles im Zusammenhang mit dem Landwirtschaftsabkommen von 1999.

Anschließend beleuchtete *Thomas Cottier* die tief im Schweizer Nationalbewusstsein verankerten, spezifischen politischen Gestaltungsfaktoren der direkten Demokratie, der Konkordanz, des Föderalismus und der Neutralität, die zu dem Paradoxon führten, dass die Schweiz zwar eine der am stärksten integrierten Volkswirtschaften Europas sei und unter massivem Einfluss des Gemeinschaftsrechts stehe, ohne dabei jedoch Mitglied in der EU zu sein. Problematisch sei etwa die Vereinbarkeit eines Unionsbeitritts mit der Schweizer Verhandlungsdemokratie, wenn gleich sich hier ein stiller, aber dynamischer Verfassungswandel abzeichne. Cottier betonte daher die Möglichkeiten einer differenzierten Integration, die den traditionellen Gestaltungsfaktoren der Schweiz am ehesten entspreche.

Fritz Breuss wandte sich den ökonomischen Aspekten der Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der Europäischen Union zu, wobei er Österreich zum Vergleich heranzog. Sowohl der EU-Beitritt Österreichs als auch die Nichtmitgliedschaft der Schweiz hätten jeweils Vor- und Nachteile. Breuss kam zu dem Ergebnis, dass sich die Mitgliedschaft in der EU für Österreich in wirtschaftlicher Sicht insgesamt positiv ausgewirkt habe, wofür auch die Osterweiterung ausschlaggebend gewesen sei. Für die Schweiz sei die bilaterale Integrationspolitik hingegen ökonomisch neutral; die ausgebliebenen negativen Folgen einer EU-Mitgliedschaft würden die gleichfalls verhinderten positiven Effekte eines unbeschränkten Zugangs zum europäischen Binnenmarkt sehr wahrscheinlich vollständig ausgleichen.

Christa Markwalder Bär stellte in ihrem Vortrag die möglichen europapolitischen Optio-

Perspektiven

Querverbindungen bzw. „Harmonisierung“ des schweizerischen mit dem europäischen Kartellrecht

Prof. Dr. Roger ZÄCH, Universität Zürich

Die Umsetzung der Bilateralen in den Kantonen
PD Dr. Stephan KUX, Universität Zürich

Die Eidgenossenschaft als Vor- und Leitbild für die Einigung Europas

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universität Wien

Die privilegierte Partnerschaft der Schweiz als Modell für die Erweiterungsfrage der Europäischen Union

Prof. Dr. Christian CALLIESS, Universität Göttingen

Flexible Integration von Drittstaaten im Vergleich
Prof. Dr. Sandra LAVENEX, Universität Luzern

Schlussbetrachtung: Das Autonomieparadox der Schweiz in der europäischen Integration

Prof. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-
GRAFF

nen der Schweiz vor. Ein Schweizer Alleingang durch Kündigung der bilateralen Verträge müsse auf jeden Fall wegen der damit verbundenen politischen Isolation und wirtschaftlichen Desintegration vermieden werden. Die langfristige Beibehaltung des Status Quo beziehungsweise eine Beteiligung der Schweiz am Europäischen Wirtschaftsraum lehnte Markwalder Bär ebenso wie ein Rahmenabkommen oder eine Zollunion als für die Lösung der europarechtlichen Probleme der Schweiz ungeeignet ab. Stattdessen favorisierte sie die EU-Vollmitgliedschaft der Schweiz, auch wenn diese kurzfristig nicht realisierbar sei.

Burkard Steppacher widmete sich der Frage nach einer europäischen Schweizpolitik. Aus europäischer Sicht zeige sich die Schweiz vor allem als ein wohlhabender und neutraler Staat, dessen historische, politische und kulturelle Besonderheiten einer engeren institutionellen Beziehung zur EU eher hinderlich seien. Die Gemeinschaft sei in der Vergangenheit aber stets bereit gewesen, die Schweiz auf bilateralem Wege unterhalb eines EU-Beitritts in ihre Politik einzubeziehen. Dies resultiere möglicherweise daraus, dass die Schweiz aus EU-Sicht weder als politisches noch als wirtschaftliches Problem wahrge-

nommen werde und zudem kein einheitliches Meinungsbild zur Schweiz existiere. Durch die Zugeständnisse der EU sei allerdings ein schweizerischer EU-Beitritt nunmehr in weitere Ferne gerückt. Abschließend zeigte Steppacher verschiedene Szenarien der Schweizpolitik auf und zog mittelfristig die Fortsetzung des Bilateralismus oder den Abschluss eines Rahmenabkommens mit ergänzendem politischem Dialog in Betracht.

Bewertung der ‚Bilateralen‘ in der Rechtspraxis

Christine Caddous stellte in ihrem Vortrag das zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten geschlossene Freizügigkeitsabkommen vor, um die mit der Praxis bilateraler Verträge regelmäßig verbundenen Probleme aufzuzeigen. Als völkerrechtlicher Vertrag, der auch Fragen des Ausländerrechts berühre, stelle das Abkommen keine vollständige Übernahme des *acquis communautaire* dar, lehne sich aber stark an dessen Inhalt an; Divergenzen zu freizügigkeitsspezifischen EG-Regelungen bestünden daher nur in Einzelfragen. Problematisch sei hingegen die mit Art. 16 Abs. 2 des Abkommens erzeugte Statik, indem nur die bis zur Unterzeichnung ergangene EuGH-Rechtsprechung verbindlich einbezogen sei. Trotz der Ermächtigung, die Auswirkungen späterer Urteile verbindlich festzustellen, sind Unterschiede ab dem 21.6.1999 zumindest möglich. Auch Änderungen des Gemeinschaftsrechts könnten Schwierigkeiten erzeugen. So hatte etwa der Erlass der RL 2004/38/EG, die Lebenspartner auf europäischer Ebene als Familienangehörige klassifiziert, für das Freizügigkeitsabkommen keine unmittelbare Wirkung.

Im nächsten Beitrag befasste sich *Matthias Oesch* mit der Frage, welche Auswirkungen die WTO-Mitgliedschaft der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft auf das bilaterale Verhältnis hat. Zunächst erörterte er die Voraussetzungen, unter denen eine von den Prinzipien des WTO-Rechts abweichende bi-

laterale Vereinbarung möglich ist. Danach sind integrationstiefere Regionalverbindungen grundsätzlich zulässig, wenn die Voraussetzungen der Art. XXIV GATT 1994 beziehungsweise Art. V GATS erfüllt sind. Für die im Freihandelsabkommen ausgeklammerten Sektoren Landwirtschaft und Dienstleistung sind nach Oesch diese Ausnahmen nicht gegeben, so dass auf präferentielle bilaterale Abkommen entweder zu verzichten oder eine umfassende Freihandelszone beziehungsweise ein Dienstleistungsabkommen gemäß den WTO-Anforderungen anzustreben ist. Zum Abschluss erläuterte er die Möglichkeiten einer Streitbeilegung nach WTO-Recht, wenn dazu im bilateralen Verhältnis eine Regelung fehlt.

Den ersten Konferenztage schloss *Richard Senti* mit dem Referat zum Verhältnis der Schweiz, der EG und der WTO im Agrarbereich ab. Er verwies darauf, dass die Schweiz ihre Landwirtschaft sowohl im Inneren als auch nach außen in besonderem Maße schütze. So sei eine Beteiligung am GATT im Bereich der Landwirtschaft ausgeblieben, und auch das Freihandelsabkommen mit der EG klammere landwirtschaftliche Produkte aus, während die Subventionen weiter stetig zunehmen würden. Dies habe maßgeblich zum Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen in der Schweiz geführt. Senti zeigte auf, welche Veränderungen zur Schaffung einer wettbewerbsfähigen Schweizer Landwirtschaft nötig wären.

Ansätze zur Intensivierung und Weiterentwicklung der rechtlichen Verbindung

Über zahlreiche Parallelen, die das schweizerische mit dem europäischen Kartellrecht seit den schweizerischen Kartellgesetz-Novellen von 1995 und 2004 verbinden, berichtete *Roger Zäch*. Als Grund für die Aufgabe der traditionell kartellfreundlichen Politik der Schweiz und für die ‚faktische‘ Harmonisierung mit den EG-Wettbewerbsregeln nannte Zäch den komparativen Kostenvorteil, den Länder mit funktionierendem Wettbewerbs-

recht gegenüber der damals stark kartellierten und für ausländische Unternehmen relativ offenen Schweiz hatten. Zunächst erläuterte er die Totalrevision von 1995, die der Schweiz ein modernes Kartellgesetz verschafft, jedoch aus politischen Gründen auf Direktsanktionen verzichtet hatte. Danach ging er auf die Kartellgesetz-Novelle von 2004 und die neu eingefügte Norm des Art. 49a ein, die zur Stärkung der präventiven Wirkung für ‚harte‘ Verstöße direkte Sanktionen vorsieht, den Bußgeldrahmen an die unionsübliche Zehn-Prozent-Grenze angleicht und eine Bonusregelung für kooperationswillige Unternehmen kennt. Ferner verwies Zäch auf die Abstützung der Kartellgesetz-Revision durch Art. 27 Bundesverfassung (BV), womit der Gesetzgeber klargestellt habe, dass neben dem Wettbewerb als Institution auch die individuelle Freiheit geschützt sei. Kritisch beurteilte er daher Tendenzen in der EG, statt auf diese Kriterien zunehmend auch auf Aspekte der wirtschaftlichen und sozialen Wohlfahrt abzustellen.

Der folgende Beitrag von *Stephan Kux* widmete sich der Umsetzung der Bilateralen in den Kantonen und deren Rolle in der Integrationspolitik. Festzustellen sei eine in den letzten zehn Jahren enorm gestiegene Bedeutung der kantonalen Mitwirkungsrechte (Art. 55 BV). Hintergrund dafür sei der Umstand, dass zahlreiche EU-bezogene Politikfelder auch klassische Kompetenzen der Kantone betreffen. Detailliert erläuterte Kux die Mitwirkungsinstrumente, insbesondere über die Europakommission der Konferenz der Kantonsregierungen in Bern. Dann ging er auf das als „integration by stealth“ apostrophierte Phänomen ein, dass die verstärkte Mitwirkung weithin unbemerkt tiefe Veränderungen in der Integrationspolitik bewirkt habe. Aber auch die Abkommen hätten mehr Transformation in den Strukturen der Kantonsverwaltung erzeugt als gemeinhin wahrgenommen. Zur Lösung der daraus resultierenden Probleme schlug Kux eine institutionelle Straffung, den Abschluss eines Rahmenabkommens Bund-Kantone und eine

verstärkte Zusammenarbeit auf kantonaler Ebene vor.

Anschließend untersuchte *Heinrich Schneider* aus historischer Perspektive, wie die Schweiz als Heimat und Herberge europäisch-föderalen Denkens die Ideen der Integration beeinflusst hat. Schneider zufolge wurde die „Helvetisierung“ gegenüber der „Balkanisierung“ als Leitbild eines bürgerschaftlichen Gemeinwesens verstanden; noch vor dem Weltkrieg fanden auf schweizerischem Boden erste konzeptionelle Vorarbeiten für die spätere Europapolitik statt. Er verwies zum einen auf die Leistungen vieler Einzelpersonlichkeiten, zum Beispiel Denis de Rougemont, Ernst von Schenck und Max Imboden; zum anderen auf Organisationen wie die Europa-Union, die Union Européenne des Fédéralistes oder die Europäische Parlamentarische Union. Insgesamt habe die Schweiz stets ein gutes Beispiel einer funktionierenden multilingualen, demokratischen Föderation gegeben und mit ihrer Neutralität als Vorbild für eine friedliche dritte Kraft in Europa gedient.

Christian Calliess widmete sich dem Konzept der privilegierten Partnerschaft und warf die Frage auf, ob die Schweizer Anbindung modellhaft für andere Staaten sein könne. Als erstes schilderte er die in den Verträgen angelegte immer engere Integration als Gefahr des „imperial overstretch“ und der Rückentwicklung zur rein ökonomischen Verbindung. Der folgenden Diskussion des Begriffs der ‚privilegierten Partnerschaft‘ mit Blick auf die Türkei schloss er einen Vergleich mit der Schweiz (und ähnlich: Norwegen) an. Dabei sei die Schweiz insofern privilegiert, als ihr mehr Freiheiten und über ein bloßes Freihandelsabkommen hinausgehende Vorteile gewährt würden. Die Übertragung auf andere Staaten sei aber schwierig, weil die schweizerische Nichtmitgliedschaft selbst gewählt sei. Alternativ schlug Calliess als neuen Anbindungsstatus eine „flexible Mitgliedschaft“ ohne Anspruch auf Vollmitgliedschaft vor.

Sandra Lavenex untersuchte die Assoziierungsabkommen als Form neuer „weicher“ Steuerungsmodelle auf ihre Eignung für eine flexible Integrationspolitik. Dabei unterschied sie auf makroinstitutioneller beziehungsweise sektoraler Ebene verschiedene Steuerungsmodi und stellte fest, dass in hierarchischen und in kooperativen Modellen institutionelle Grenzen prinzipiell aufrecht erhalten blieben, während in Netzwerken eine Verschiebung möglich sei. Als einen Sonderfall der Assoziierungszusammenarbeit erläuterte sie das „Comix“-Modell. Künftige Herausforderungen sah sie in der Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen supranationaler (hierarchischer) Governance und Netzwerk-governance.

Die Tagungsergebnisse fasste *Peter-Christian Müller-Graff* zusammen und betonte das aus seiner Sicht fortbestehende Autonomieparadoxon: Die Autonomie der Schweiz sei hinzunehmen, falls die Schweiz durch fortgesetzte Anpassung ihre prinzipielle Mitgliedschaftsfähigkeit bewahre. Klärungsbedürftig sei dagegen die Überlegenheit des EWR-Abkommens gegenüber der bilateralen Verbindung der Schweiz zur EU. Der Vorteil der bilateralen Lösung liege zwar in der Wahrung wichtiger Belange der Schweiz, bedürfe aber einer regelmäßigen Anpassung an sich wandelnde Umstände. Eindringlich warnte Müller-Graff davor, die Bilateralen als bloßes wirtschaftsvölkerrechtliches Abkommen zu verstehen.

Neu im Programm



Der Entscheidungsprozess in der Europäischen Kommission

Am Beispiel der europäischen Regionalpolitik
Von Angelina Topan

2006, 299 S., brosch., 59,- €,
ISBN 978-3-8329-2182-8

Der Band trägt zur Transparenz des Entscheidungsprozesses in der Europäischen Kommission bei und gibt gleichzeitig Entscheidungsträgern strategische Hinweise geben, wie sie Themen auf die Agenda der Kommission platzieren können.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos
☎ 07221/2104-37 | 📠 -43 | www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



Nomos

TAGUNG

Völkerrecht und Wohlfahrtsinteressen als Maßstäbe der europäischen Migrationspolitik

*David Rabenschlag**

Die Steuerung von Migration galt lange als Bastion staatlicher Souveränität. Angesichts von weltweit 200 Millionen Migranten prangerte die Global Commission on International Migration jüngst ein Versagen der internationalen Gemeinschaft an. Als Vorreiterin auf regionaler Ebene sucht die Europäische Union seit dem Amsterdamer Vertrag nach gemeinschaftsrechtlichen Lösungen. Gelingt der Union der Spagat zwischen völkerrechtlichen Vorgaben und mitgliedstaatlichen Interessen? Die Tagung ging der Frage aus Sicht der Rechtswissenschaft sowie der Praxis nach und untersuchte die europäische Harmonisierung des Flüchtlingsstatus und des Einwanderungsrechts.

Europäisierung des Flüchtlingsstatus

Wie *Stefan Kadelbach* in seiner Einführung verdeutlichte, wirft das europäische Flüchtlingsrecht Streitfragen zum Einfluss der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) in der deutschen Rechtsordnung auf neuer Ebene wieder auf. Dabei ist zu untersuchen, inwieweit das die Mitgliedstaaten supranational bindende Recht seinerseits den völkerrechtlichen Standards gerecht wird.

Rainer Hofmann erörterte die Problematik anhand der Asylverfahrensrichtlinie 2005/85. Diese stellt den vorerst letzten Baustein einer gemeineuropäischen Flüchtlingspolitik dar. Unter Verletzung der Frist des Artikel 63 EGV gelang die Verabschiedung erst im Dezember 2005. Sie schließt an die Richtlinien zum vorübergehenden Schutz 2001/55, zu

Migrationspolitik nach dem Amsterdamer Vertrag. Die Europäische Union zwischen völkerrechtlicher Verpflichtung und mitgliedstaatlichen Interessen

Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration und des Wilhelm Merton-Zentrums für Europäische Integration und Internationale Wirtschaftsordnung
Frankfurt/Main, 6./7. Juli 2006

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Dr. Rainer HOFMANN, Co-Direktor des Merton-Zentrums, Universität Frankfurt/Main
Prof. Dr. Stefan KADELBACH, Co-Direktor des Merton-Zentrums, Universität Frankfurt/Main

Begrüßung

Prof. Dr. Stefan KADELBACH

Die europäische Harmonisierung des Flüchtlingsrechts und ihre Umsetzung in Deutschland

Die Vereinbarkeit der Asylverfahrensrichtlinie mit internationalem Recht und ihre Umsetzung in Deutschland

Prof. Dr. Dr. Rainer HOFMANN

Die Vereinbarkeit der Qualifikationsrichtlinie mit internationalem Recht und ihre Umsetzung in Deutschland

Tillmann LÖHR, Merton-Zentrum, Universität Frankfurt/Main

Verschärfungen für das Asylverfahren durch das geplante 2. Änderungsgesetz und ihre Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung des EGMR

Dr. Julia DUCHROW, amnesty international, Berlin
Auswirkungen der EU-Qualifikationsrichtlinie auf die deutsche Praxis, bezogen auf den Flüchtlingsstatus
Dr. Reinhard MARX, Rechtsanwalt in Frankfurt/Main

* David Rabenschlag, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht von Prof. Dr. Stefan Kadelbach, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

den Aufnahmebedingungen 2003/9 und zur Qualifikation als Flüchtling 2004/83 sowie der Dublin II-Verordnung zur Bestimmung des für Asylanträge zuständigen Staates an.

Die Asylverfahrensrichtlinie verkörpere insofern ein Novum, als sie erstmals auf regionaler Ebene Vorgaben für das nationale Asylverfahren normiere. Gleichzeitig stellte sich für Hofmann hiermit das Problem eines lückenhaften völkerrechtlichen Rasters. Außer dem Refoulement- und dem Verbringungsverbot fehle es an kodifizierten Verpflichtungen, da auch Artikel 6 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) auf das Asylverfahren keine Anwendung finde. Orientierung biete aber auch das völkergewohnheitsrechtliche Recht auf ein faires Verfahren. Diesem Maßstab entspreche die grundsätzliche Garantie des Zugangs zum Asylverfahren (Artikel 6) und das Verbot, eine Person allein aufgrund ihres Status als Asylbewerber in Gewahrsam zu nehmen (Artikel 18 Absatz 1). Gleichzeitig drohe die Richtlinie durch erhebliche Umsetzungsspielräume Prinzipien des Flüchtlingsvölkerrechts zu unterlaufen. So dürften die Mitgliedstaaten etwa auf eine Anhörung des Asylbewerbers verzichten. Dem Zugang zum Asylverfahren stünden weiter unzulässige Anträge entgegen, eine durchgeführte individuelle Prüfung könne sehr summarisch ausfallen. Das in Artikel 27 enthaltene Konzept des sicheren Drittstaats berücksichtige die Gefährdung im Einzelfall nicht ausreichend. Zwar ist eine individuelle Rüge gemäß Artikel 27 Absatz 2 lit. c) möglich. Hofmann wies aber darauf hin, dass die Norm eine hohe Hürde der drohenden Folter oder unmenschlichen Behandlung vorsehe und somit hinter der Konzeption des sicheren Drittstaats zurückbleibe. Das Ziel eines europäischen Standards werde unterlaufen, indem Mitgliedstaaten zusätzliche sichere Herkunftsstaaten bestimmen können (Artikel 30). Eine individuelle Rügemöglichkeit und materielle Prüfung entfalle vollkommen bei den ‚supersicheren‘ Drittstaaten des Artikels 36.

Der Widerruf der Flüchtlingsanerkennung in der deutschen Praxis

Marei PELZER, Pro Asyl, Frankfurt/Main

Der Referentenentwurf zur Umsetzung flüchtlingsrelevanter EU-Richtlinien ins deutsche Recht – Die Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten

Dr. Roland BANK, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Berlin

Die europäische Harmonisierung des Einwanderungsrechts – Zwischenbilanz und Perspektiven

Überblick über die bisherige Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU

Jaana TEMMLER, EU-Kommission, GD Justiz, Freiheit und Sicherheit, Referat Zuwanderung und Asyl, Brüssel

Perspektiven und Probleme europäischer Einwanderungspolitik

Dr. Marcel KAU, Forschungszentrum für internationales und europäisches Ausländer- und Asylrecht, Universität Konstanz

Europarecht für Drittstaatsangehörige in der Praxis

RA Rainer M. HOFMANN, Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht im Deutschen Anwaltverein (DAV), Aachen

Schlusswort

Prof. Dr. Dr. Rainer HOFMANN

Dem materiellen Flüchtlingsrecht widmete sich *Tillmann Löhr* anhand der Qualifikationsrichtlinie 2004/83. Gemessen an den Maßstäben der GFK und der EMRK konstatierte Löhr Defizite. Weitgehend würden zwar Formulierungen übernommen, gleichzeitig aber Restriktionen eingeführt. Während nach Artikel 1 GFK grundsätzlich „jede Person“ Flüchtling sein kann, schließt die Richtlinie in Artikel 2 lit. c) Unionsbürger aus. Die vorgenommene Definition der „Verfolgung“ (Artikel 9 Absatz 1 lit. a) fokussiere auf den notstandsfesten Kern der EMRK, was eine restriktive Auslegung geradezu herausfordere. Völkerrechtskonform übernehme die Richtlinie die einzelnen GFK-Merkmale der Verfolgung. Die Definition der „bestimmten sozialen Gruppe“ verknüpfe aber zwei alternative Ansätze der Staatenpraxis kumulativ, wo-

durch Schutzlücken entstehen könnten. Schließlich erkenne die Richtlinie zwar Nachfluchtgründe an, die unterschiedliche Behandlung im Folgeverfahren bleibe aber hinter der GFK zurück. Löhr begrüßte den subsidiären Schutzanspruch für Personen, die zwar keine Flüchtlinge sind, denen aber ein ernsthafter Schaden gemäß Artikel 15 droht. Auf der Rechtsfolgenseite fehlten in der Richtlinie zahlreiche Gewährleistungen der GFK. Darüber hinaus blieben die Statusrechte der subsidiär Schutzberechtigten hinter denen der Flüchtlinge zurück.

In ihrer Stellungnahme bedauerte *Julia Duchrow*, dass das geplante deutsche Änderungsgesetz zum Asylverfahren restriktive europäische Tendenzen fortsetze. Die Einordnung aller EU-Staaten als sichere Herkunftsländer übergehe, dass noch 2004 Roma aus der Slowakei als Flüchtlinge anerkannt worden seien. Kritisch beurteilte sie eine zunehmende Extraterritorialisierung des Flüchtlingsschutzes. Dies widerspreche auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) (T.I. vs. UK vom 7.3.2000 – 43844/98), nach der jeder Staat selbst feststellen müsse, ob eine Verletzung der EMRK drohe. Diesbezüglich vertrat *Daniel Thym*, Walter-Hallstein-Institut Berlin, in der Diskussion angesichts der völkerrechtlichen „Dublin-I-Situation“ der Entscheidung T.I. vs. UK eine differenzierende Ansicht. Im Rahmen eines supranationalen Rechtsakts könne einer jeweiligen Nachprüfung der Charakter der Union als Rechtsgemeinschaft entgegenstehen, deren Grundrechtssystem der EGMR in seiner Bosphorus-Entscheidung (30.6.2005 – 45036/98) als gleichwertig anerkannt hat.

Reinhard Marx zeigte sich skeptisch, inwieweit die gesetzlichen Änderungen aufgrund der Qualifikationsrichtlinie auch zu einer völkerrechtskonformen deutschen Rechtsprechung führen werden. Mit jüngeren Urteilen belegte er, dass bekannte Formeln wie die ‚politische Verfolgung‘ oder gedankliche Vorverständnisse wie die Zurechnungsdoktrin

fortleben. *Marei Pelzer* berichtete, dass auch beim Widerruf der Flüchtlingsanerkennung die Auslegungsgrundsätze der GFK nur unzureichend von den Verwaltungsgerichten rezipiert würden. Hinsichtlich der Umsetzung der flüchtlingsrelevanten Richtlinien identifizierte *Roland Bank* zwei Problempunkte. Aus Sicht des UNHCR sollten das Konzept der Flüchtlingsfamilie auch Verwandte und andere sozial Abhängige umfassen. Die beim Ehegattennachzug aus integrationspolitischen Gründen eingeführten Altersgrenzen und erforderlichen Sprachkenntnisse seien bei Flüchtlingsfamilien bedenklich.

Europäisches Einwanderungsrecht als Zukunftsprojekt

Nur wenige Personen haben als Flüchtlinge Anrecht auf besonderen Schutz. Inwieweit die Europäische Union ihre Grenzen für die große Mehrheit der Einwanderer öffnet, ist demgegenüber weitgehend eine Frage volkswirtschaftlicher Opportunität. *Jaana Temmler* stellte den europarechtlichen Rahmen im Bereich der legalen Einwanderung vor. Die Richtlinie 2003/86 zur Familienzusammenführung betreffe hierbei den größten Teil der Wanderungsbewegungen. Ein Nachzug ist nur zu einem Familienmitglied möglich, das neben einem Aufenthaltstitel von mindestens einem Jahr eine schwer zu definierende „begründete Aussicht auf Daueraufenthalt“ habe. Weitere Kriterien wie der Umfang der Familie über die Kernfamilie hinaus oder erforderliche Einkünfte stehen im Ermessen der Mitgliedstaaten. In seinem ersten Urteil zur Substanz des Einwanderungsrechts (C-540/03 vom 27.6.2006) verneinte der Europäische Gerichtshof einen Verstoß gegen Artikel 8 EMRK, da die Richtlinie nur zusätzliche Rechte einschränke. Die Richtlinie 2003/109 über den Daueraufenthalt näherte die Rechtsstellung der Drittstaater dem Unionsbürgerstatus an. Trotz der Richtlinie 2004/114 für Studenten und 2005/71 für Forscher benannte *Temmler* eine große Lücke im *aquis*: die Einwanderung zu Arbeitszwecken. Da einem umfassenden Migrationskonzept von 2001 die

Ratsmehrheit fehle, schlage die Kommission nun Richtlinien für Hochqualifizierte, Saisonarbeitnehmer, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer und bezahlte Auszubildende vor.

Marcel Kau bezweifelte die Aussagekraft der auch von der Kommission herangezogenen Prognosen einer alternden Bevölkerung und rückgängigen Geburtenrate für die Einwanderungspolitik. Aufgrund innergemeinschaftlicher Migration ließe sich für Deutschland eine relativ stabile Bevölkerung von 82 Millionen bis 2025 erwarten, zudem könne das Alter der Erwerbstätigkeit steigen. Darüber hinaus gelte es, bei Spitzenkräften ein ‚brain drain‘ aus Entwicklungsländern zu vermeiden. Nicht zuletzt aufgrund der weiterhin national geprägten Arbeitsmärkte hielt er ein europaweites Zuwanderungsmanagement für „sehr ambitioniert“ und plädierte für eine bedarfsgerechte Einwanderung. *Rainer M. Hofmann* fühlte sich angesichts dieser Bedenken zwanzig Jahre zurückversetzt. Er forderte die Europäische Union auf, ihr Versprechen einer Wertegemeinschaft auch mit einer offenen Einwanderungspolitik einzulösen. In der Diskussion bedauerten mit *Thomas Groß*, Universität Gießen, auch andere Teilnehmer, dass die Union im Bereich der Migration nicht auf ihre konstituierenden Prinzipien der Marktwirtschaft und Menschenrechte setze.

Fazit

Die Tagung verdeutlichte, dass sich die noch junge Migrationspolitik der Europäischen Union im Spannungsfeld zwischen völkerrechtlichen Vorgaben und staatlichen Interessen befindet. Die Kohärenz leidet hierunter in unterschiedlichem Maße. In formaler Hinsicht wiesen Praktiker auf widersprüchliche Begrifflichkeiten hin, die Temmler auf Kompromisse bei Ratsverhandlungen zurückführte. Im Bereich des materiellen Asylrechts be-

grüßten zahlreiche Beiträge die Qualifikationsrichtlinie als weitgehende Harmonisierung. Sie könne helfen, Deutschlands ‚Immunsierung‘ gegen völkerrechtskonforme Auslegungen zu beenden. Dagegen kritisierten viele Teilnehmer die Asylverfahrensrichtlinie wegen ihrer völkerrechtlich bedenklichen Ausnahmeklauseln. Der geringere Harmonisierungswille der Mitgliedstaaten dürfte auf die leichtere Kontrolle von Verfahrensrechten zurückzuführen sein. Kritik zog die mitgliedstaatliche Praxis Italiens und Spaniens auf sich, ohne Zugang zum Asylverfahren abzuschieben, womit die Frage nach Asylstandards irrelevant zu werden droht.

Die fehlende Gesamtkonzeption der legalen Einwanderung führten die Teilnehmer auf mangelnden politischen Willen vieler Regierungen zurück. Die Methode nur einzelner Regelungen ließ sich angesichts angespannter Arbeitsmärkte als pragmatischer Weg begrüßen wie auch als Defizit beschreiben. Jedenfalls zeigte die Debatte, dass nicht humanitäre Verpflichtungen, sondern streitbare Wohlfahrtsinteressen die zukünftige Einwanderungspolitik der Europäischen Union prägen werden. Sowohl für die Asyl- wie die Einwanderungspolitik appellierten die Teilnehmenden, die Umsetzung der Richtlinien kritisch zu begleiten. Zugunsten eines gemeinsamen Migrationssystems sollten die Mitgliedstaaten Spielräume einheitlich nutzen und sich dabei an völkerrechtlichen Standards orientieren.

Auf Lampedusa oder den Kanaren steht ein stimmiges europäisches Äquivalent zur Lösung der amerikanischen Freiheitsstatue somit noch aus. Diese empfing mit den Worten „Give me your tired, your poor, your huddled masses yearning to breathe free“ (*Emma Lazarus*) auch viele europäische Migranten.

TAGUNG

Der Weg nach vorn führt zurück: Zur geschichtlichen Dimension des europäischen Konstitutionalisierungsprozesses

Sebastian Wolf*

Es ist keine leichte Aufgabe, die Ergebnisse einer Tagung zu rekonstruieren, auf der vielfach von Dekonstruktion die Rede war. Bereits die Ausgangsthese der Veranstaltung, die Geschichte lasse sich im Prozess der Konstitutionalisierung Europas nicht verdrängen und dürfe deshalb nicht künstlich unterdrückt werden, ist als eine Kritik an einer vor allem in Hochglanzbroschüren und Festtagsreden beschworenen, reduktionistischen Sicht der europäischen Integrationsgeschichte zu verstehen. Nach dieser ‚Meistererzählung‘ entschieden sich kurz nach dem Zweiten Weltkrieg einige weitsichtige Staatsmänner für ein visionäres supranationales Projekt, das die europäischen Völker seitdem immer enger zusammenschweißt und ihnen unablässig eine Fülle von Wohltaten beschert (weshalb sich ernsthafte Kritik an seiner Fortentwicklung durch die heutigen politischen Eliten tunlichst verbietet). Der Europäische Konvent hätte eine solche allzu euphorische Geschichtsdarstellung gepaart mit einem naiven Fortschrittsglauben gerne in der Präambel des Verfassungsvertrags verankert; es ist wohl einer Initiative Polens zu verdanken, dass die Regierungskonferenz die Wörter „schmerzliche Erfahrungen“ einfügte als knappe Reminiszenz an all die historischen Feindschaften zwischen den europäischen Völkern, die in länderübergreifender totalitärer Gewaltherrschaft, ideologischer Gleichschaltung, Völkermord und Weltkrieg gipfelten und als zentrale Hintergrundfolie für die Schaffung der Europäischen Gemeinschaften zu sehen sind.

Das Integrationsprojekt sieht sich trotz seiner unumstrittenen Erfolge auch über 60 Jahre

„Bittere Erfahrungen“ der Vergangenheit und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas

Wissenschaftliche Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Hochschulinstitut Florenz, der Freien Universität Berlin und der Hertie School of Governance, Berlin
Berlin, 20./21. Oktober 2006

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Christian JOERGES, Europäisches Hochschulinstitut Florenz
PD Dr. Matthias MAHLMANN, Freie Universität Berlin
Prof. Dr. Ulrich K. PREUSS, Hertie School of Governance, Berlin

Zur Geschichtlichkeit der Integration – Geschichtliche Rekonstruktionen und rechtliche Konstruktionen

Moderation:

Prof. Dr. Ulrich K. PREUSS

Die Gegenwart der Vergangenheit in Europa: das Beispiel der Deutsch-Polnischen Beziehungen

Prof. Dr. Gesine SCHWAN, Europa-Universität Frankfurt/Oder

Historische Divergenzen als Problem einer Europäischen Zeitgeschichtsschreibung

Prof. Dr. Konrad H. JARAUSCH, University of North Carolina, Chapel Hill

Kommentare:

Prof. Dr. Mattias KUMM, New York University School of Law, New York

Prof. Dr. Jerzy KRANZ, Warsaw School of Economics, Warschau

Aufgaben und Streitpunkte einer Konstitutionalisierung Europas

Moderation:

PD Dr. Matthias MAHLMANN

Prof. Dr. Christian TOMUSCHAT, Humboldt-Universität zu Berlin

* Dr. Sebastian Wolf, LL.M.Eur., Sektionsreferent der Sektion I, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.

nach Ende des Zweiten Weltkriegs und mehr als 15 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs immer noch mit den langen Schatten der Vergangenheit konfrontiert. Tradiertes, oftmals unterschwelliges Geschichtsbewusstsein geht sowohl in die Handlungen derer ein, die direkt an der Konstitutionalisierung Europas mitwirken, als auch jener, die als Adressaten die Unionsverfassung interpretieren. Diesem Themenspektrum jenseits des Mainstreams von Europapolitik und Integrationsforschung war die Tagung gewidmet, über die an dieser Stelle zu berichten ist. Im Folgenden sollen in der Form eines überblicksartigen Essays zentrale Gegenstände und ausgewählte Grundfragen der Tagung rekonstruiert werden.

Die Einbeziehung von Geschichte als Chance und Gefahr

In den ersten Jahrzehnten des Integrationsprozesses war die bellizistische Vergangenheit Europas als Entstehungshintergrund der Europäischen Gemeinschaften bei den politischen Eliten noch sehr präsent. Aus der europäischen Geschichte voller „schmerzlicher Erfahrungen“ glaubte man nicht zuletzt Legitimation für das neue supranationale Projekt ableiten zu können. Dieses Geschichtsbewusstsein verblasst offenbar zunehmend, wie das oben genannte Beispiel des Europäischen Konvents anschaulich belegt. Bei der Diskussion um die künftige Konstruktion Europas spielen historische Argumente jedoch weiterhin eine nicht zu unterschätzende Rolle.

In letzter Zeit wird die europäische Geschichte vor allem von jenen zur Sprache gebracht, die etwa Angst vor einer zu mächtigen oder zu großen Europäischen Union haben. So wird beispielsweise argumentiert, der historisch gewachsene Nationalstaat mit seinen zahllosen Errungenschaften dürfe im Integrationsprozess nicht noch weiter ausbluten, oder die Türkei könne bereits aufgrund ihrer Vergangenheit nicht Teil der Union als eines Produkts der westlichen Zivilisationsgeschichte werden. Diejenigen, die Geschichte in dieser Form selektiv instrumentalisieren, scheinen in

Ist eine europäische Identität möglich? Oder: Wie wir lernen sollten, Zwiebeln zu lieben
PD Dr. Johannes POLLAK, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien

Kommentar:

Dr. Felix HANSCHMANN, Universität Frankfurt/Main

Unbezügliche Öffentlichkeit – Europa zwischen transnationaler Klassenherrschaft und egalitärer Konstitutionalisierung

Prof. Dr. Hauke BRUNKHORST, Universität Flensburg

Kommentar:

Alexandra KEMMERER, Universität Würzburg

Das Politische und das Soziale: eine unzureichende europäische Relation in historischer Perspektive

Prof. Dr. Bo STRÄTH, Europäisches Hochschulinstitut Florenz

Kommentar:

Prof. Dr. Alexander SOMEK, University of Iowa, Iowa City

Unitas in Pluralitate als Verfassungsauftrag: Plädoyer für einen „horizontalen Konstitutionalismus“

Prof. Dr. Christian JOERGES

Kommentar:

Dr. Fabrice LARAT, Universität Mannheim

Die Menschenrechtskonzeption Europas

PD Dr. Matthias MAHLMANN

Kommentar:

Dr. Tobias HERBST, Humboldt-Universität zu Berlin

Der Europäische Föderalismus-Streit: Eine Unionsverfassung jenseits von Bundesstaat und Staatenbund?

Prof. Dr. Stefan OETER, Universität Hamburg

Kommentare:

Prof. Dr. Daniel HALBERSTAM, University of Michigan, Ann Arbor

Prof. Dr. Christoph MÖLLERS, Universität Göttingen

Der Umgang mit Geschichte

Moderation:

Prof. Dr. Christian JOERGES, Europäisches Hochschulinstitut Florenz

Thomas Manns Altraum? Potenzial und Paradoxien europäischer Erinnerungspolitik

Prof. Dr. Jan-Werner MÜLLER, Princeton University

Kommentar:

Helmut KUHNE, MdEP, Brüssel/Soest

Aufarbeitung der Vergangenheit durch Recht?

Prof. Dr. Hubert RÖTTLEUTHNER, Freie Universität Berlin

Kommentar:

Prof. Dr. Peter NIESEN, Technische Universität Darmstadt

Kann Europa aus der Aufarbeitung seiner Vergangenheit eine neue Legitimität gewinnen?

PD Dr. Michael JEISMANN, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt/Main
Prof. Dr. Ulrich K. PREUSS

den europapolitischen Diskursen mittlerweile wesentlich stärker vertreten zu sein als jene, die aus der Vergangenheit Argumente für verstärkte Vergemeinschaftung beziehungsweise alternative Integrationsmodelle schöpfen oder auch nur den Status Quo verteidigen.

Angeichts der skizzierten Gefahr der Instrumentalisierung von Geschichte zur Unterfütterung integrationsfeindlicher Politiken stellt sich die Frage, ob man historische Argumentationsstränge nicht von vorneherein aus der Debatte über die zukünftige Gestalt der Union ausschließen sollte. So lässt sich etwa darlegen, die Europäische Kommission sei für die Beurteilung der Beitrittsreife eines Landes wesentlich besser geeignet als populistisch agierende Politiker oder konservative Historiker, da sie in scheinbar objektiv technokratischer Manier lediglich nach rechtlichen und ökonomischen Kriterien bewerte. Die mit dieser Ansicht verbundene bewusste Ausblendung der geschichtlichen Dimension in guter Absicht erscheint dennoch unbefriedigend. Zum einen wird damit Konfliktpotenzial nicht beseitigt, sondern nur notdürftig verdeckt, und zum anderen beraubt man sich so schon im Vorfeld der Möglichkeit, aus der Aufarbeitung der europäischen Vergangenheit und ihrer Einarbeitung in die Verfassungsstruktur der Union vielleicht neue Legitimität zu gewinnen. Hierfür bedarf es allerdings wohl eines „gemeinsamen historischen Besitzstands“, der bis jetzt höchstens in Ansätzen existiert.

*Hin zu einem *acquis historique*?*

Die Beschäftigung mit den dunklen Seiten der europäischen Vergangenheit ist geprägt durch Ungleichzeitigkeiten und nationale Verengungen. Verschiedene Akteure begannen in jedem Land zu jeweils unterschiedlichen Zeitpunkten mit der Aufarbeitung nationalsozialistischer, faschistischer oder kommunistischer Perioden. Die europäische Geschichte wird hier nicht selten auf eine nationale Selbstdarstellung verengt, in der symbolische Heldentaten einerseits und Opferstilisierung

andererseits eine wichtige Rolle spielen. Wie könnte vor diesem komplexen Hintergrund ein *acquis historique* als Grundlage einer geschichtsbewussten Konstitutionalisierung Europas aussehen?

Eine quasi-vergemeinschaftete europäische Geschichtsschreibung mit zentralen Deutungseliten in Brüssel oder Straßburg erscheint wenig sinnvoll. Die Mitgliedstaaten und ihre Bürger würden es – wohl zurecht – kaum hinnehmen, wenn ihre vertrauten Geschichtsdarstellungen plötzlich zentral umkodiert würden. Das Projekt eines *acquis historique* ist wohl eher als ein prozedurales Experiment zu verstehen, als eine wechselseitige Öffnung der nationalen Geschichtsschreibungen in Europa. Eine Grundvoraussetzung hierfür wäre nicht nur die bewusste Entscheidung zur Beschäftigung mit dem jeweiligen Vorverständnis des Anderen, sondern auch die Bereitschaft zur selbstreflexiven Auseinandersetzung mit der eigenen selektiven, national verengten Geschichtsinterpretation.

Diese Perspektive lässt den im Beitrittsprozess umstrittenen Artikel 301 des türkischen Strafgesetzbuchs („Verunglimpfung des Türkentums“) tatsächlich in einem schlechten Licht erscheinen. Wenig konstruktiv ist allerdings auch der von der französischen Nationalversammlung kürzlich verabschiedete Gesetzentwurf zur Kriminalisierung der Leugnung des türkischen Genozids an den Armeniern. Durch eine Politik der gegenseitigen Beschämung – Stellt die Türkei nun die Leugnung imperialer Gräueltaten in den ehemaligen französischen Kolonien unter Strafe? – wird die Idee einer wechselseitigen Öffnung der nationalen Geschichtsschreibungen geradezu konterkariert. Andererseits sollte es einem Land natürlich nicht verwehrt sein, grenzüberschreitend auf allzu selbstgefällige Geschichtsinterpretationen bis hin zu offensichtlich verdrängten Barbareien kritisch hinzuweisen. Die Bereitschaft zur konstruktiven Auseinandersetzung mit berechtigter Kritik aus einem anderen Mitgliedstaat, der seinerseits gehaltvolle Vorwürfe prüft und gebebe-

nenfalls sein Geschichtsbild modifiziert, wäre ein weiterer Pfeiler eines im Wesentlichen prozedural verstandenen *acquis historique*.

Zielpunkt eines derartigen „gemeinsamen historischen Besitzstands“ könnte dann möglicherweise ein legitimationsstiftender, geschichtspatriotischer europäischer Verfassungspatriotismus sein, der sich – unabhängig von der Existenz einer expliziten Verfassungsurkunde – weder aus einer euphorischen quasi-bundesstaatlichen ‚Meistererzählung‘ speist, noch eine bloße Summe der jetzigen gliedstaatlichen Geschichtsdeutungen darstellt. Ein solcher *acquis historique* würde sich vielmehr dadurch auszeichnen, dass er in dem Bewusstsein der historischen Exzesse des Nationalismus eine wechselseitige Öffnung der jeweils verzerrten nationalen historischen Identitäten anstrebt, also eine horizontale Europäisierung mitgliedstaatlicher Geschichtsschreibungen.

Teilaspekte einer geschichtsbewussten europäischen Verfassung

Der im Verfassungsvertrag niedergelegte Leitspruch „In Vielfalt geeint“ deutet bereits darauf hin, dass es wohl die besondere Aufgabe der Union ist, historisch gewachsene nationale Politiken und Identitäten „autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich“ (Fritz W. Scharpf) zu koordinieren. Aus diesem Blickwinkel erscheint der immer noch regelmäßig vorgenommene Versuch, die Europäische Union irgendwo auf einem Kontinuum zwischen Bundesstaat und Staatenbund zu verorten, eher nebensächlich oder gar unangebracht. Einige Gründer der Europäischen Gemeinschaften hatten zwar eine dezidiert bundesstaatliche Vision, und im Laufe des Integrationsprozesses hat die Union auch jenseits materiellrechtlicher Kompetenzen immer mehr quasi-staatliche Elemente hinzugewonnen (man denke nur an die Symbole der Union nach Artikel I-8 Verfassungsvertrag – Flagge, Hymne, Leitspruch, Währung, Europatag – und die schon mit dem Maastrichter Vertragswerk geschaffene Uni-

onsbürgerschaft). Die Besonderheit der europäischen Politie dürfte aber gerade das Projekt einer föderalen (Rechts-) Gemeinschaft sein, in der nationale Verfassungen durch ein Prinzip „konstitutioneller Toleranz“ (Joseph H. H. Weiler) horizontal miteinander verknüpft sind, anstatt einem starren bundesstaatlichen Vorrangprinzip untergeordnet zu werden.

Vor diesem Hintergrund fußt Christian Joerges' Vorschlag, das supranationale Gemeinschaftsrecht als autonomieschonendes Kollisionsrecht zu konzipieren, auf der Idee, zwei konfligierenden Regulierungen jeweils bestmöglich gerecht zu werden; die eine Rechtsordnung soll nicht einfach der anderen weichen. Dieses Modell kann freilich nicht auf alle Politikfelder gleichermaßen angewendet werden. Besonders sensible Bereiche sollten im Wettbewerb der nationalen Systeme wohl bis zu einem gewissen Maß vor einem ruinösen *run to the bottom* geschützt werden. Sonst besteht die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten auf tiefgreifenden Folgeproblemen des Binnenmarkts sitzen bleiben, die sie allein nicht mehr beheben können, für deren Lösung sich aber auch auf supranationaler Ebene keine ausreichenden Mehrheiten finden. Aus dieser Perspektive sind nationale und europäische output-orientierte Legitimationsprobleme zwei Seiten einer Medaille.

Eine diffuse Angst vor dem Verlust sozialer Errungenschaften brachte zahlreiche Franzosen (neben anderen Beweggründen) dazu, gegen den Verfassungsvertrag zu stimmen. Dies zeigt einmal mehr, dass die Zukunft des Nationalstaats eng mit der des Sozialstaats verzahnt ist. Es ist kein Zufall, dass die europäische Sozialpolitik – abgesehen von der erfolgreichen Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik – im Vergleich zu anderen Gemeinschaftspolitiken unterentwickelt ist: Insbesondere redistributive Politik wird vielfach immer noch als Domäne der Nationalstaaten und ihrer ‚Schicksalsgemeinschaften‘ gesehen. Die Verbundenheit mit den Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten reicht

offenbar noch längst nicht so weit, ihnen auch nur einen annähernd gleichen Zugang zu den nationalen Sozialsystemen zu gewähren. So werden die mitgliedstaatlichen Kollektive wohl auch in Zukunft im Wesentlichen unter sich umverteilen. Die vage Hoffnung auf einen europäischen ‚Dritten Weg‘ mag als Zukunftsvision bestechend sein, kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der Union viele historisch gewachsene, unterschiedliche Sozialstaatssysteme koexistieren. Dieser Komplexität in zunehmend liberalisierten Märkten mit wachsendem Wettbewerbsdruck gerecht zu werden, ist für das europäische Mehrebenensystem keine leichte Aufgabe, da die für die Lösung größerer Probleme notwendigen Regulierungskompetenzen regelmäßig zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten verteilt sind und folglich gemeinsame Strategien erfordern.

Kollektive Identitäten schaffen Solidaritätsressourcen und Freiheit für die Identifizierten. Gleichzeitig ist dem Konstrukt ‚Identität‘ Ab- und Ausgrenzung inhärent. Eine europäische Verfassungsidentität, mit der die Hoffnung

auf eine stärkere Unterstützung für das Integrationsprojekt verbunden ist, wird sich wohl kaum in strikter Abkehr von den nationalen Identitäten entwickeln lassen. Als überwältigende Gemeinschaftsidee könnte sie ihre Legitimität jedoch gerade daraus gewinnen, dass sie die mitgliedstaatlichen Identitätskonstruktionen grundsätzlich friedlich koexistieren lässt und nur dort in Frage stellt, wo diese gegen das Prinzip der konstitutionellen Toleranz verstoßen. In der Form eines Korrektivs für diskriminierende und ausgrenzende Handlungen von Nationalstaaten wird eine europäische Verfassung auch ihrer historischen Verantwortung gerecht. In seinem Tagungspapier schreibt *Konrad H. Jarausch*, die „zentrale Spannung zwischen dem Potenzial zum Töten und Heilen ist das Charakteristikum der faustischen Zivilisation, die von Europa ausging, die Welt unterjochte, den Kontinent fast ruinierte, aber danach dennoch wieder aufrichtete. Nur wenn sie sich diesen Widersprüchen stellt und sie kritisch reflektiert, wird eine neue Verfassung Europas ihre eigene Notwendigkeit historisch überzeugend begründen können“.

Umfassender Überblick zum Thema Föderalismus



Jahrbuch des Föderalismus 2006

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa
Vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-
Forschung Tübingen

2006, 683 S., geb., 76,- €, ISBN 978-3-8329-2147-7

»Das Buch ist ein „Muss“ für alle mit dem Föderalismus und der Reform Befassten sowie für alle an den einzelnen Themen Interessierten.« Erich Röper, Das Parlament 3/06

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos
☎ 07221/2104-37 | 📠 -43 | www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



Nomos

ABSTRACTS

Daniel Göler und Mathias Jopp

Can Europe Succeed? Projects and Prospects of the German EU presidency

The German EU presidency is confronted with a number of challenges in the first half of 2007: first, there is the quest for a solution to the constitutional crisis; second, there is the need to make strategic decisions in a number of important EU-policy fields; and third, Europe must find the ways and means to cope with international crises in Africa and the Near and Middle East. Also, there are still unresolved problems in Europe's backyard, the Western Balkans, where the most challenging task will be conducting a civilian ESDP mission in Kosovo as the successor to the UNMIK. One of the difficulties is that a number of important EU member states have become weak players on the European stage because of domestic problems, upcoming general elections or difficulties in forming a government. It is against this backdrop that many hopes rest on Germany, which is seen at present as the central actor in shaping European politics. The German presidency will have to explore the lines of consensus on the constitutional issue and deal with the question of a common European energy policy, which has moved to a top priority on the EU's agenda due to the most recent Russia-Belarus gas and oil dispute. One approach for securing European energy demands would be making the energy issue a part of the European Neighbourhood Policy (ENP), the reorientation of which is already on the European agenda as it is. Should the German government also be able to beef up the European economic and social policy and strengthen cooperation among member states in justice and home affairs on issues such as terrorism, trans-national crime and migration – issues where European citizens have deep concerns and high expectations towards the EU – the presidency could achieve a real success in advancing European integration.

Franziska Brantner and Anja Thomas

European Policy – No Priority Issue in the French Presidential Election Campaign

In the European political debate in France, essentially two developments related to dominant political conceptions are crystallising in the aftermath of the referendum on the constitution and the run-up to the French presidential elections. First, it is becoming clear that Europe as a frame of reference is generally accepted in the public debate. This represents a significant turning point in comparison to the debate on the Maastricht Treaty. At the same time, however, it is also possible to distinguish continuities in the debate of the current presidential election campaign, which connect substantively to traditional European debates in France. Indeed, key French conceptions for economic and social policy, the role of Europe in the world and the debate on enlargement all remain important points of focus. Although both candidates for president claim to exemplify a new style of politics, up to now their European policy discourses demonstrate more continuity than change.

Wilfried Loth

The Road to Rome – The Origins and Meaning of the Rome Treaties

The Rome Treaties signed 50 years ago were the result of a multi-faceted process challenging the system of the European nation-states. Securing peace in Europe, containing the Germans, creating productive markets, and securing independence both from the Soviet Union and the U.S.A. were its main motives. The movements switched into the political field when the French government decided in July 1948 to integrate the new Western Germany into a European framework. However, given the disputes about British membership in the European Community and a German contribution to a European army, it took more than eight further years to reach an agree-

ment between the six founding member states of the European Community on a compromise establishing both Euratom and the EEC. The driving forces behind this compromise encompassed all the motives of the process, not just its economic aspects.

Axel Schäfer, Michael Roth and Christoph Thum
Strengthening the EU Efficacy of the Bundestag

This article describes the efforts that the Bundestag has undertaken to strengthen its EU efficacy, especially with the goal of influencing the legislative behaviour of the federal government in the Council of Ministers. In the end, this serves to better legitimise European governance and thus increase acceptance for European integration itself. The ratification of the constitutional treaty initiated the reforms, which for the first time granted direct rights of participation to national parliaments. The legal basis for national participation established by Art. 23 of the German Basic Law is supplemented by an additional arrangement between the Bundestag and the federal government, which guarantees parliamentary access to extensive information, including internal government documents, and stipulates how to proceed when the decisions of the Bundestag are not enforceable at the EU level. To be able to appropriately make use of these new possibilities, the human and administrative resources of the Bundestag have been expanded significantly. Ultimately, the arrangement has also brought about the need to change the procedural rules of the Bundestag, especially in order to enable quick reactions to decision-making situations at the EU level.

Michael Glos

Energy Policy during the German EU Council Presidency

The global framework for energy policy poses formidable challenges: The worldwide demand for energy will continue to grow, while at the same time there is a considerable shortfall of investment in production, transport, and refining capacities and a problematic concentration of oil and gas reserves to very few supply areas. The following aspects should therefore form the focus of a responsible energy policy: a global effort in questions of climate protection, the completion of the European internal market for electricity and gas, a diversified supply of raw materials for energy, an increase in energy efficiency and an economically efficient expansion of renewable energies. Given the emotionally charged energy policy discussion that is currently being conducted in Europe, it is important to bring more rationality into the debate. This will form a guiding principle for the German Council Presidency.

Ralf Roloff

On the Path to Variable Geometry – Implications of EU Enlargement for ESDP and NATO

The author confronts the fundamental questions of the European Security and Defence Policy (ESDP) and EU-NATO relations. His central question is: What are the implications of EU enlargement for the European security architecture? Using concrete examples, Roloff emphasises that the ESDP is already strongly defined by flexible integration and structured cooperation in the areas of military capabilities, armament, procurement, and research and development. He presents the thesis that the expansion of flexible integration with the ESDP has provided new impetus. This development, however, should not be judged negatively. Instead, Roloff sees in this 'variable geometry' not only a sensible concept for constructing a capable and effective ESDP of the EU-27 and the possibility of including ENP countries in ESDP missions, but also a suitable guiding principle for the revival of transatlantic burden-sharing within NATO.

Übersetzung aus dem Deutschen von William L. Metzger.