

# *integration*

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

## **Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?**

Anne Faber

## **Argumente für eine neue Erweiterungsstrategie – die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU**

Kai-Olaf Lang und Daniela Schwarzer

## **„Differenzierte Integration“: Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union?**

Peter-Christian Müller-Graff

## **50 Jahre Römische Verträge – Vorreiter einer modernen Rechtsentwicklung**

Stephan Hobe und Andrea End

## **Technologieinstitut und Forschungsrat: Zwei Instrumente europäischer Exzellenz**

Waldemar Hummer

## **Überlegungen zur Liberalisierung des europäischen Verteidigungsgütermarktes**

Xavier Pacreau und Andreas Schwab

## **Europäische Politik effizient gestalten – das Beispiel des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation**

Jorgo Chatzimarkakis und Lutz Dommel

## **Literatur: „Europäisches Sozialmodell“ – Ergebnisse und Lücken der Forschung**

Hartmut Marhold

## **Der Zusammenhalt der Europäischen Union · Öffentliche Finanzen in Europa**

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. / April 2007

2/07

## INHALT

### AUFSÄTZE

*Anne Faber*

**Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung? .....** 103

*Kai-Olaf Lang und Daniela Schwarzer*

**Argumente für eine neue Erweiterungsstrategie – die Diskussion über die  
Aufnahmefähigkeit der EU.....** 117

*Peter-Christian Müller-Graff*

**„Differenzierte Integration“: Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft  
für die Europäische Union?.....** 129

*Stephan Hobe und Andrea End*

**50 Jahre Römische Verträge – Vorreiter einer modernen Rechtsentwicklung .....** 140

*Waldemar Hummer*

**Technologieinstitut und Forschungsrat: Zwei Instrumente europäischer Exzellenz .....** 150

*Xavier Pacreau und Andreas Schwab*

**Überlegungen zur Liberalisierung des europäischen Verteidigungsgütermarktes .....** 166

### FORUM

*Jorgo Chatzimarkakis und Lutz Dommel*

**Europäische Politik effizient gestalten – das Beispiel des Rahmenprogramms für  
Wettbewerbsfähigkeit und Innovation.....** 179

### LITERATUR

*Hartmut Marhold*

**„Europäisches Sozialmodell“ – Ergebnisse und Lücken der Forschung .....** 189

### ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

*Matthias Heddenhausen*

**Der Zusammenhalt der Europäischen Union auf dem Prüfstand.....** 198

*Philipp Mohl*

**Die Bedeutung von Qualität und Effizienz öffentlicher Finanzen in Europa.....** 207

**ABSTRACTS.....** 213

# integration

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

## Herausgeber

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER  
für das Institut für Europäische Politik

## Geschäftsführende Redaktion

Dr. Barbara LIPPERT, Schriftleitung, V.i.S.d.P.  
Prof. Dr. Mathias JOPP  
Timo GOOSMANN, Redaktionsassistent  
Matthias HEDDENHAUSEN, Redaktionsassistent für den AEI

## Redaktionskollegium

Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt  
Prof. Dr. Tanja Börzel, Berlin  
Prof. Dr. Rolf Caesar, Hohenheim  
Dr. Udo Diedrichs, Köln  
Dr. Friedrich Heinemann, Mannheim  
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Tübingen  
Prof. Dr. András Inotai, Budapest  
Dr. Thomas Jansen, Brüssel  
Prof. Dr. Charlie Jeffery, Edinburgh  
Prof. Dr. Hartmut Kaelble, Berlin  
Dr. Anne-Marie Le Gloanec, Paris  
Prof. Dr. Wilfried Loth, Essen  
Dr. Andreas Maurer, Berlin

PD Dr. Franz Mayer, Berlin  
Prof. Dr. Jörg Monar, Straßburg  
Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg  
Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Berlin  
Dr. Elfriede Regelsberger, Berlin  
Prof. Dr. Joachim Schild, Trier  
Dr. Otto Schmuck, Berlin  
Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien  
Prof. Claus Schöndube, Frankfurt †  
Prof. Dr. Johannes Thomas, Paderborn  
Prof. Dr. Werner Weidenfeld, München  
Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln

### Redaktion

Institut für Europäische Politik, Bundesallee 23,  
10717 Berlin, E-Mail: barbara.lippert@iep-berlin.de; Tel. (030) 889134-0, Fax (030) 889134-99

### Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG,  
Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel.  
(07221) 2104-0, Fax: (07221) 2104-27.

### Anzeigen:

sales friendly, Bettina Roos, Siegburger Straße  
123, 53229 Bonn, E-Mail: roos@sales-friendly.de;  
Tel. (0228) 97898-0, Fax (0228) 97898-20

### Bezugsbedingungen

Jahresabonnement: (vierteljährlich, 4 Hefte und  
Register) 39,- €  
Studentenabonnement: (gegen Vorlage einer  
Studentenbescheinigung) 26,- €  
Einzelheft 13,- €  
Jeweils inklusive Mehrwertsteuer und zuzüglich  
Porto und Versandkosten.

### Hinweise für Autorinnen und Autoren

Über die Veröffentlichung zugesandter Manuskripte  
wird in der Regel nach Abschluss des Gutachterver-  
fahrens entschieden. Voraussetzung ist, dass die  
Manuskripte nicht zugleich an anderer Stelle zur Be-  
gutachtung oder Publikation eingereicht sind. Sie  
sind in elektronischer Form (als Word-Datei) an die  
Redaktion zu schicken.  
Einzelheiten unter [www.zeitschrift-integration.de](http://www.zeitschrift-integration.de).

### Abstracts

Die Beiträge der *integration* werden erfasst in: Inter-  
national Political Science Abstracts, Linguistics and  
Language Behavior Abstracts, Social Services Ab-  
stracts, Sociological Abstracts, Worldwide Political  
Science Abstracts.

### Urheberrechte

Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen  
Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich ge-  
schützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Gren-  
zen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung  
des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbe-  
sondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mi-  
kroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbei-  
tung und Übermittlung in, aus und zwischen  
elektronischen Systemen (inklusive Internet). Foto-  
kopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch  
dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen dar-  
aus als Einzelkopien hergestellt werden.

# Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?

Anne Faber\*

„Vertiefung“ und „Erweiterung“<sup>1</sup> sind seit Anbeginn des Integrationsprozesses die beiden zentralen Antriebskräfte und Perspektiven für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union, hinter denen gleichzeitig immer auch spezifische Leitbilder<sup>2</sup> für die zukünftige Konstruktion Europas wie auch für die tagespolitische Agenda standen.<sup>3</sup> Im Zuge der großen Erweiterungsrunde um zehn neue Mitgliedstaaten im Mai 2004 wurde jedoch in der wissenschaftlichen wie auch in der politischen Debatte immer häufiger diskutiert, ob sich diese beiden Leitbilder der Integrationsentwicklung nicht zu zwei einander diametral entgegengesetzten Polen entwickelt hätten und die Europäische Union in einem fortdauernden Dilemma gefangen hielten: „Never before the tension between widening and deepening has become [...] so obvious.“<sup>4</sup>

Der folgende Beitrag untersucht die Strategien, die der Europäischen Union im Spannungsfeld zwischen Vertiefung und Erweiterung gegenwärtig zur Verfügung stehen. Nach einem kurzen konzeptionellen Aufriss der grundsätzlich denkbaren Strategien und Antworten wird die begrenzte Zahl der politisch mehrheitsfähigen Strategien vorgestellt, die dann im dritten Teil diskutiert werden. Ziel des Beitrages ist es zu zeigen, dass aus dieser begrenzten Anzahl der politisch durchsetzbaren Strategien gegenwärtig keine auch nur ansatzweise den Herausforderungen und Fragen gerecht wird, die sich der neuen EU-27 stellen. Anstelle der traditionellen Strategien, so das Argument, muss die Europäische Union in den kommenden Jahren daher zu neuen, deutlich differenzierteren Konzepten und Antworten in der Vertiefungs- und Erweiterungsfrage finden. Diese Antworten werden sich gleichzeitig in ein

---

\* Dr. Anne Faber, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jean Monnet Lehrstuhl, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

Ich danke Christina Zuber für ihre Mitarbeit an diesem Beitrag sowie den Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl und den Gutachtern für ihre konstruktiven Anmerkungen.

- 1 Unter ‚Vertiefung‘ wird dabei üblicherweise die Ausweitung der Politikformulierungskompetenzen der Europäischen Union auf neue Politikbereiche sowie die Stärkung der Kompetenzen der europäischen Institutionen, das heißt ein Prozess der allmählichen und formalen *vertikalen* Institutionalisierung, verstanden, während der Begriff der ‚Erweiterung‘ die geografische Ausweitung des Gültigkeitsbereichs von EU-Recht und europäischer Politik bezeichnet, das heißt den Beitritt neuer Mitgliedstaaten oder den Prozess der schrittweisen, formalen *horizontalen* Institutionalisierung. Vgl. Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier: Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research, in: *Journal of European Public Policy* 4/ 2002, S. 500-528, hier S. 502.
- 2 Vgl. zur Leitbild-Debatte Heinrich Schneider: Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: Michael Kreile: Die Integration Europas, Opladen 1992, S. 3-35; Heinrich Schneider: Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive – Eine vorbereitende Skizze, in: Mathias Jopp/Uwe Schmalz/Heinrich Schneider (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen- Problemfelder- Optionen, Bonn 2002, S. 69-131; Roland Hierzinger (Hrsg.): Europäische Leitbilder: Festschrift für Heinrich Schneider, Baden-Baden 2001; Hartmut Marhold (Hrsg.): Die neue Europadebatte – Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001.
- 3 So auch Fridrichs, Mihov und Popova: „Both in the theory and in the practice of European integration, substantive broadening, geographical widening and institutional deepening have been, and are still, the nuts and bolts of permanent reform initiated in the mid-1960s“. Jörg Fridrichs/Jordan Mihov/Maria Popova: Synergies and Tradeoffs in International Cooperation: Broadening, Widening, and Deepening, *European integration online papers* 13/2005, S. 1.
- 4 Wolfgang Weiß: Eastern Enlargement and European Constitutionalisation, *Queen’s Papers on Europeanisation* 1/2005, S. 9.

stimmiges Gesamtkonzept integrieren und den Bürgerinnen und Bürgern der Union vermitteln lassen müssen, um der wachsenden Erweiterungsskepsis in den alten wie den neuen Mitgliedstaaten begegnen zu können: „Die EU wird eine neue Balance zwischen Erweiterung und Aufnahmefähigkeit finden und dies gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in der Union und in den Kandidatenländern kommunizieren müssen.“<sup>5</sup>

Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte es sich daher auch zur Aufgabe machen, regelmäßige Konsultationen zur Entwicklung einer zukunftsfähigen gemeinsamen Strategie der Europäischen Union zwischen Erweiterung und Vertiefung einzuleiten. Ohne grundsätzliche Beratungen über die zukünftige strategische Ausrichtung und Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprojektes werden auch Entscheidungen über konkrete politische Projekte und neue Erweiterungsrunden in der EU-27 zunehmend schwerer zu treffen sein.

### **Leitbilder und Strategien für die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Konzeptioneller Aufriss**

Gegenwärtig stellen sich eine Reihe von dringlichen Grundsatzfragen hinsichtlich der zukünftigen Ausgestaltung der Europäischen Union: Ist politische Integration, das heißt ein weiterer Ausbau der institutionellen Struktur der Europäischen Union und die Ausdehnung ihrer Aufgabenbereiche auf neue Politikfelder, ein Projekt, das nur mit einer begrenzten Anzahl von Mitgliedstaaten erreichbar ist (beziehungsweise erreichbar gewesen wäre)? Wird sich die Europäische Union unbegrenzt erweitern (müssen)? Und wie wird eine sich immer wieder erweiternde Europäische Union institutionell und konstitutionell so gestaltet werden können, dass sie handlungsfähig bleibt?

Die politikwissenschaftliche Debatte hat nach wie vor kaum Analysen zu den systematischen Auswirkungen bisheriger Erweiterungen auf die Vertiefung des Integrationsprozesses und umgekehrt zu den Effekten von Vertiefung auf Erweiterungsvorhaben vorgelegt, die in der Lage wären, zur Beantwortung dieser Fragen beizutragen.<sup>6</sup>

Die konzeptionell denkbaren politischen Strategien zwischen Vertiefung und Erweiterung lassen sich in neun Idealtypen gruppieren. Sie spiegeln gleichzeitig die europapolitischen Leitbilder und Strategien der Regierungen der Mitgliedstaaten als den in dieser Frage letztlich entscheidenden Akteuren wider, die sich deutlich voneinander unterscheiden:

5 Michael Dauderstädt/Barbara Lippert/Andreas Maurer: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007: Hohe Erwartungen bei engen Spielräumen, Internationale Politikanalyse Friedrich Ebert Stiftung 11/2006, S. 28.

6 Vgl. zu diesem ‚blinden Fleck‘ in der politikwissenschaftlichen Debatte ausführlicher Anne Faber: *Theoretical Approaches to EU Deepening and Widening: A Multi-disciplinary Overview and Some Tentative (Hypo)theses*, S. 3-6, abrufbar unter: <http://www.eu-consent.net/content.asp?contentid=1247> (letzter Zugriff: 06.02.2007); Bernard Steunenberg: *Enlargement and reform in the European Union*, in: Bernard Steunenberg (Hrsg.): *Widening the European Union. The Politics of institutional change and reform*, London/New York 2002, S. 3-20. Eine Ausnahme ist Barbara Lippert: *Enlargement: the political and constitutional implications*, in: Fergus Carr/ Andrew Massey (Hrsg.): *Public Policy and the new European Agendas*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, 2006 S. 99-131.

## Politische Strategien zwischen Vertiefung und Erweiterung: Neun Idealtypen

Vertiefen Erweitern	erstrangig	zweitrangig	nie
erstrangig	<i>Gleichzeitig erweitern und vertiefen</i>	<i>Zunächst erweitern, um dann zu vertiefen</i>	Erweitern, nicht aber vertiefen
zweitrangig	<i>Zunächst vertiefen, um dann zu erweitern</i>	Nach einer Phase der Konsolidierung auf der Basis des Status quo gleichzeitig erweitern und vertiefen	Nach einer Phase der Konsolidierung auf der Basis des Status quo weitere Erweiterungsprojekte vorsehen, nicht aber vertiefen
nie	Vertiefen, nicht aber erweitern	Nach einer Phase der Konsolidierung auf der Basis des Status quo weitere Vertiefungsprojekte vorsehen, nicht aber erweitern	Weder erweitern noch vertiefen, sondern eine langfristige Phase der Konsolidierung auf der Basis des status quo vorsehen

Aus diesen neun idealtypischen Strategien lassen sich drei<sup>7</sup> hervorheben, die in der europapolitischen Debatte um die Weiterentwicklung des europäischen Einigungsprojektes weiterhin – wenn auch mit gewissen Akzentverschiebungen – diskussionsleitend sind:

- Zunächst vertiefen, um dann zu erweitern
- Zunächst erweitern, um dann zu vertiefen
- Gleichzeitig erweitern und vertiefen

Sie werden im Folgenden einzeln vorgestellt, um zu verdeutlichen, dass keine dieser ‚klassischen‘ Strategien in der Lage sein wird, den zukünftigen Herausforderungen europäischer Integration gerecht zu werden.

### Vertiefung und Erweiterung in der politischen Diskussion: Alte Strategien für eine neue Europäische Union?

Die drei oben genannten Konzepte und Strategien haben eine lange Tradition in der Geschichte des europäischen Einigungsprozesses. Dennoch lassen sich seit Beginn der 1990er Jahre, die zunehmend von der Perspektive der Großerweiterung geprägt waren, vermehrt Akzentverschiebungen innerhalb und zwischen den Konzepten feststellen. Diese Akzentverschiebungen weisen auf die Fragen hin, mit denen die Europäische Union gegenwärtig konfrontiert ist.

#### *Zunächst vertiefen, um dann zu erweitern*

Diese Strategie geht davon aus, dass nur eine institutionell und politisch gefestigte Union in der Lage ist, neue Mitglieder aufzunehmen, ohne den erreichten Integrationsgrad zu gefährden. Daher, so das Argument, sollten Reform- und Vertiefungsprojekte stets Vorrang

<sup>7</sup> Vgl. auch Barbara Lippert/Wolfgang Wessels: Erweiterungskonzepte und Erweiterungsmöglichkeiten, in: Cord Jakobeit/ Alparaslan Yenal (Hrsg.): Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 317, Studien zur Geschichte und Politik, Bonn 1993, S. 439-457.

vor Erweiterungen haben. Zugespißt formuliert kann diese Position daher auch als ‚Vertiefen, nicht aber erweitern‘ verstanden werden. Allerdings wird diese radikalere Position gegenwärtig von keinem Mitgliedstaat ernsthaft vertreten, da sie sowohl der Selbstwahrnehmung der Europäischen Union als auch den bereits gemeinsam getroffenen, verbindlichen Zusagen an die neuen Beitrittskandidaten Türkei und Kroatien (Beginn der Beitrittsverhandlungen je 3. Oktober 2005), sowie Mazedonien (Kandidatenstatus seit dem 16. Dezember 2005) widerspricht.

In der Form ‚Zunächst vertiefen, um dann zu erweitern‘ hat die Strategie seit der Erweiterungsrunde 2004 in der politischen Debatte jedoch deutlich an Unterstützung gewonnen, was auf eine – temporäre oder permanente – ‚Erweiterungsmüdigkeit‘ in der Union hinweist. Die Akzentverschiebung drückt sich nicht zuletzt in den neuen Prinzipien aus, die die Europäische Union für ihre zukünftige Erweiterungspolitik definiert hat:

- Konsolidierung des erreichten Integrationsniveaus,
- Konditionalität weiterer Beitrittsverhandlungen,
- Kommunikation der Vorgehensweise der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten.

Dabei hält die Europäische Kommission explizit fest: „Die Konsolidierung der Erweiterungsagenda der EU bedeutet, dass diese zurückhaltend ist, wenn es um die Übernahme neuer Verpflichtungen geht.“<sup>8</sup>

Vertreten wird dieses Konzept vor allem von Frankreich, Österreich und Dänemark, die allesamt eine genauere Definition der Aufnahmekapazität und der Grenzen der Europäischen Union wünschen.<sup>9</sup> Diese Mitgliedstaaten fürchten nicht nur um den geografischen, sondern auch um den kulturellen Zusammenhalt der Union und damit um den weiteren Aufbau einer europäischen Basisidentität. Einige der südeuropäischen Staaten fürchten im Zuge neuerlicher Erweiterungsrunden darüber hinaus um ihre Anteile an Fördermitteln und -programmen. Eine sich permanent erweiternde Union würde, so das Argument, zu einer ‚Überdehnung‘ der institutionellen Struktur und des politischen und wirtschaftlichen Zusammenhaltes führen. Die Entwicklungsszenarien, die hieraus resultieren könnten, wären eine europäische Freihandelszone oder – günstigstenfalls – eine Wirtschaftsunion mit partieller Währungsintegration.

Die deutsche Bundeskanzlerin und derzeitige EU-Ratsvorsitzende, Angela Merkel, hat sich unlängst in zwei Reden für eine vorrangige Vertiefung ausgesprochen: „Es gibt Mitgliedstaaten, die prioritär auf die Vertiefung der Integration setzen, und es gibt Mitgliedstaaten, die sehr stark auf eine Ausdehnung setzen. Manch einer glaubt, dies alles könne parallel geschafft werden; ich glaube nicht, dass das klappt. Und deshalb ist aus meiner Sicht die Aussage richtig, dass wir auf absehbare Zeit [...] keine neuen Zusagen machen können, was Mitgliedschaften anbelangt.“<sup>10</sup> Und: „Mit den heutigen Regeln kann die EU weder erweitert werden, noch ist sie zu notwendigen Entscheidungen befähigt.“<sup>11</sup>

Eine Strategie ‚Zunächst vertiefen, um dann zu erweitern‘ wirft allerdings erstens die grundsätzliche Frage auf, *welche* Projekte und Leitbilder geeignet sein könnten, als Basis für

8 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006-2007, KOM(2006) 649 endgültig, S. 6, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/Nov/com\\_649\\_strategy\\_paper\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_de.pdf) (letzter Zugriff: 03.02.2007).

9 Dauderstädt/Lippert/Maurer: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007, S. 28.

10 Angela Merkel: Rede anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums, „Die Zukunft der Europäischen Union“, 22.09.2006, Berlin, abrufbar unter: [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html) (letzter Zugriff: 07.02.2007).

11 Angela Merkel: Rede vor dem Europäischen Parlament, 17.01.2007, Straßburg, abrufbar unter: [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_5296/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-17-bkin-rede-ep.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-17-bkin-rede-ep.html) (letzter Zugriff: 07.02.2007).

eine Fortsetzung der Vertiefung der Integration zu dienen: „Nous devons poursuivre dans les mois qui viennent afin de préciser ce que l'on entend par ‚capacité d' absorption‘ – expression qu'il faudrait d'ailleurs, à mon sens, modifier parce qu'il ne s'agit pas d'absorber tel ou tel mais de savoir quel projet les Etats européens veulent mener en commun.“<sup>12</sup>

Die Schwierigkeiten bei der Suche nach geeigneten gemeinsamen Projekten für eine weitere Vertiefung der europäischen Integration sind bereits an anderer Stelle diskutiert worden.<sup>13</sup> Angesichts der grundsätzlich unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten, von denen die einen für eine pragmatisch-funktionalistische Vorgehensweise plädieren, die auf konkrete Angebote und Vertiefungsprojekte in der *policy*- und *politics*-Dimension abzielt, während die anderen zunächst eine grundlegende institutionelle Reform der Europäischen Union in der *polity*-Dimension für unerlässlich halten, stellt sich zum einen die Frage nach der politischen Führung und zum anderen nach der Definition von Prioritäten in der Vertiefungsdiskussion.

Zweifelsohne werden sich mittelfristig im Rahmen einer konsensualen Paketlösung auf allen drei Ebenen Reform- und Vertiefungsprojekte definieren lassen. So werden in der *policies*-Dimension gegenwärtig bereits die Energie- und die Energieaußenpolitik der Union sowie der Klimaschutz als zentrale Projekte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft diskutiert. Auch in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Steuerpolitik, polizeiliche Zusammenarbeit oder Harmonisierung der Strafgesetzgebung sind weitere Schritte auf europäischer Ebene denkbar.

Zwei Punkte gilt es hierbei jedoch zu berücksichtigen: Erstens sollte die Europäische Union nach dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertrages darum bemüht sein, durch eine effiziente, problemlösungsorientierte Politik greifbare Resultate zu liefern.<sup>14</sup> Ein ‚großer Wurf‘, das heißt ein großes neues gemeinsames Projekt (wie zum Beispiel der Aufbau einer gemeinsamen europäischen Verteidigung) zeichnet sich dabei in den kommenden Jahren jedoch nicht ab.<sup>15</sup> Vielmehr sind detaillierte Reform- und Weiterentwicklungsvorschläge für einzelne Bereiche zu erwarten, deren Diskussion eine genaue Kenntnis europäischer Politiken und Rahmenbedingungen voraussetzt. Derartige Reformvorschläge stehen damit vor dem Problem, dass sie grundsätzlich schwer öffentlich vermittelbar sind. Die Union sollte daher versuchen, Erfolg versprechende Optionen europäischer Politikgestaltung frühzeitig in den öffentlichen Diskurs einzubringen, um auf diesem Weg das Verständnis für die Funktionsweise europäischer Politik zu verbessern und so an Legitimität zu gewinnen.

Zweitens wird ein gemeinsames, einheitliches Voranschreiten aller 27 Mitgliedstaaten in der *policy*-Dimension zukünftig eher die Ausnahme und nicht den Regelfall darstellen. Anstelle eines europäischen Gleichschritts ist daher zunehmend mit *ad hoc* Flexibilisierungs- und Differenzierungsvarianten bei weiteren Vertiefungsprojekten zu rechnen, um denjenigen Mitgliedstaaten, die an einer Zusammenarbeit interessiert sind, Möglichkeiten hierzu auch innerhalb des Vertragsrahmens zu eröffnen.<sup>16</sup> Um ein Auseinanderdriften der EU-27(+) zu verhindern, muss allerdings auf der Ebene der *politics*-Dimension, das heißt insbe-

12 Catherine Colonna, französische Europaministerin, in einer Rede in Paris am 29.08.2006, abrufbar unter: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php?id\\_article=40427](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php?id_article=40427) (letzter Zugriff: 07.02.2007).

13 Vgl. 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.

14 Eine solche Strategie vertritt insbesondere auch die Kommission. Vgl. José Manuel Barroso, interviewt von Joachim Hesse: Where to Go From Here? The Commission's Perspective on the Future European Development, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 3/2005, S. 650-661, hier S. 652.

15 Vgl. auch Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25 Watch No. 3; Juli 2006, Berlin; Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25/27 Watch No. 4, Januar 2007, Berlin.



sondere im Bereich der Entscheidungsverfahren, ein einheitlicher institutioneller Rahmen gewahrt bleiben, der die Grundregeln der Zusammenarbeit festlegt. Hier sind Reformen und Vertiefungsschritte wie die Einführung der doppelten Mehrheit oder die Einigung auf neue Flexibilisierungskonzepte denkbar, selbst wenn die angestrebte Ratifikation und Implementation des Verfassungsvertrages in allen Mitgliedstaaten von der deutschen Ratspräsidentschaft im Juni 2007 als mittelfristig nicht realisierbares Projekt eingestuft werden sollte. Eine der Lehren aus den gescheiterten Referenden zum europäischen Verfassungsvertrag ist, dass Fragen der institutionellen Architektur der Europäischen Union auf wenig Interesse bei den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten stoßen und daher nicht für Referenden geeignet sind. Die zur Abstimmung gestellten Inhalte sind zu technisch und komplex, um als solche politisch mobilisierend wirken und als Gegenstände einer europaweiten Abstimmung fungieren zu können.

So paradox dies auf den ersten Blick klingen mag, müssen sich Befürworter der Strategie ‚Erst vertiefen, um dann zu erweitern‘ darüber hinaus fragen lassen, ob sich eine Vertiefung der Europäischen Union überhaupt losgelöst von zukünftigen Erweiterungen realisieren lassen wird. Die bisherige Entwicklung des Integrationsprozesses zeigt seit den 1970er Jahren einen engen zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang zwischen Erweiterungs- und Vertiefungsrunden. So wurde die Erweiterungsrunde um Großbritannien, Dänemark und Irland vorbereitet und begleitet von den Gipfeln in Den Haag (1969) und in Paris (1972), auf denen eine Reihe von zentralen Beschlüssen zur Vertiefung der politischen Zusammenarbeit in der Europäischen Union getroffen wurden.<sup>17</sup> Auch wenn diese Beschlüsse erst mit großer zeitlicher Verzögerung in konkrete Resultate und institutionelle Weiterentwicklungen umgesetzt wurden, so war damit doch ein Muster etabliert, das im Rahmen der folgenden Erweiterungsrunden immer deutlicher zutage tritt. So wurde die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft um Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986) begleitet von den Verhandlungen um die Einheitliche Europäische Akte (1986) und das Projekt eines einheitlichen Europäischen Binnenmarktes. Die sogenannte EFTA-Erweiterung um Schweden, Finnland und Österreich (1995) wiederum folgte auf den Vertrag von Maastricht, der die Wirtschafts- und Währungsunion etabliert hatte, und wurde begleitet von den Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam, der weitere Vertiefungsschritte im sozial- und arbeitsmarktpolitischen Bereich festschreiben sollte. Die Osterweiterung um 10 + 2 neue Mitgliedstaaten (2004/07) schließlich sollte nicht nur durch den vielfach als unzureichend bewerteten<sup>18</sup> Vertrag von Nizza (2000), sondern durch den Abschluss eines neuen Grundlagenvtrages, den Europäischen Verfassungsvertrag, abgesichert werden.

Vertiefungsprojekte mit weitreichenden Konsequenzen wurden somit auf europäischen Gipfeln in der Regel als ‚Paketlösungen‘ parallel zu Erweiterungsrunden ausgehandelt und

16 Für eine skeptische Beurteilung dieser Perspektive vgl. Sieglinde Gstöhl: Die Flexibilität der Europäischen Union gegenüber Mitgliedern und europäischen Drittstaaten, in: Jörg Glombowski u.a. (Hrsg.): *Erweiterung und Integration der EU: Eine Rechnung mit vielen Unbekannten*, Wiesbaden 2004, S. 147-173.

17 So wurde 1969 auf dem Gipfel von Den Haag die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und der Ausbau der Kompetenzen des Europäischen Parlaments sowie dessen Direktwahl ins Auge gefasst. Der Pariser Gipfel im Oktober 1972 führte zu dem Entschluss, die Europäische Gemeinschaft in eine ‚Europäische Union‘ umzuwandeln. Darüber hinaus legten die Staats- und Regierungschefs einen neuen Zeitplan für den Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion und neue Aufgabenfelder der Gemeinschaft in der Regional-, Umwelt-, Sozial-, Energie- und Industriepolitik fest.

18 Vgl. exemplarisch Klaus Hänsch: Maximum des Erreichbaren – Minimum des Notwendigen ? Die Ergebnisse von Nizza, in: *integration 2/2001*, S. 94-101, hier S. 94; Barbara Lippert: Neue Zuversicht und alte Zweifel: die Europäische Union nach ‚Nizza‘ und vor der Erweiterung, in: *integration 2/2001*, S. 179-193, hier S. 179 und S. 182-183; Andreas Maurer: Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, in: *integration 2/2001*, S. 133-145, hier S.141.

markierten dabei stets die Kompromisslinie zwischen Befürwortern einer Erweiterung und Befürwortern einer engeren wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit: „This has been achieved by preceding, or at least accompanying, each enlargement round since the Mediterranean round with treaty reforms that have had as at least part of their purpose advancing institutional and policy deepening before they can be threatened by widening. [...] Widening has thus been an important factor in driving deepening.“<sup>19</sup>

Aufgrund der heterogenen Präferenzen der Mitgliedstaaten in der Vertiefungs- und Erweiterungsfrage ist nicht anzunehmen, dass substanzielle Vertiefungen oder weitreichende Reformen des institutionellen Rahmens ohne den (tatsächlichen oder angenommenen) Reformdruck zustande kommen werden, den Vertiefungsbefürworter – neben dem Verweis auf globale Trends und Veränderungen und die daraus resultierenden Anpassungserfordernisse der EU – nicht zuletzt auch aus einer erneuten Erweiterungsrunde ableiten können. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Strategie, die ausschließlich oder vorrangig auf eine Vertiefung der Europäischen Union setzt, wenig Erfolg versprechend. Gegenwärtig tritt eine solche Strategie zwar stärker in den Vordergrund, da sie nach dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertrages durch das implizite Argument der ‚nachholenden Vertiefung‘ gestärkt wird und sich auf eine zunehmende Erweiterungsskepsis in den alten Mitgliedstaaten der Europäischen Union berufen kann. Sollte sich in den nächsten ein bis zwei Jahren jedoch der Eindruck verstärken (und wissenschaftlich belegen lassen), dass die Osterweiterung keinen beziehungsweise zumindest nicht den vielfach prognostizierten disruptiven, qualitativen Wandel der bestehenden Strukturen und Entscheidungsmechanismen der Europäischen Union zur Folge gehabt hat, so verliert die Strategie der vorrangigen Vertiefung zur Kompensation der Osterweiterung massiv an Glaubwürdigkeit.

#### *Zunächst erweitern, um dann zu vertiefen*

Das Kernkonzept einer Strategie ‚Zunächst erweitern, um dann zu vertiefen‘ beinhaltet spiegelbildlich zu den eben diskutierten Punkten seine eigenen Vor- und Nachteile sowie offene Fragen. Vertreter einer solchen Strategie verweisen zum einen auf die globale Rolle der Europäischen Union als Sicherheits- und Stabilitätsanker auf dem europäischen Kontinent und ihre daraus erwachsende Verantwortung für eine integrative Politik: Nur die Beitrittsperspektive biete jungen Demokratien und Marktwirtschaften den sicheren Rahmen, in dem sie weiter stabilisiert werden könnten, und nur auf diesem Weg ließe sich für die Europäische Union ein verlässliches politisches Umfeld etablieren. Zum anderen dürfe die Europäische Union die Chancen, die jede weitere Erweiterung biete, nicht verpassen, wenn sie im globalen Wettbewerb mit Asien und anderen Wirtschaftsräumen nicht erheblich an Attraktivität und Einfluss verlieren wolle: „Enlargement is the only option if we want Europe to remain a leading economic force on the international stage.“<sup>20</sup> Auch der britische Premierminister Tony Blair betonte in seiner Antrittsrede zur EU-Ratspräsidentschaft im Juni 2005 diese beiden Punkte: „Such a Europe – its economy in the process of being modernised, its security enhanced by clear action within our borders and beyond – would be a confident Europe. It would be a Europe confident enough to see enlargement not as a threat, as if membership were a zero sum game in which old members lose as new members gain, but an ex-

19 Neill Nugent: Distinctive and Recurring Features of Enlargement Rounds, in: Neill Nugent (Hrsg.): European Union Enlargement, Houndmills/Basingstoke 2004, S. 64.

20 Geoff Hoon: 50 Years on – the EU in a Globalised World, Rede in Dublin am 20.11.2006, abrufbar unter: <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1140686158923&a=KArticle&aid=1163674254957> (letzter Zugriff: 07.02.2006).

traordinary, historic opportunity to build a greater and more powerful union. Because be under no illusion: if we stop enlargement or shut out its natural consequences, it wouldn't, in the end, save one job, keep one firm in business, prevent one delocalisation.“<sup>21</sup> Die Europäische Union könne und müsse, so die Argumentation, beitrittswillige und -fähige Staaten aus diesen beiden Gründen daher aufnehmen, ohne neue Hürden zu errichten. Fundamentale institutionelle Reformen oder politische Vertiefungsschritte seien dafür nicht erforderlich:<sup>22</sup> „But none of this has required a EU Constitution! Enlargement is working fine without it.“<sup>23</sup>

Zu den Vertretern einer solchen Strategie zählen neben dem Vereinigten Königreich insbesondere Finnland<sup>24</sup> und Irland. Die Position des Vereinigten Königreiches geht, betrachtet man einzelne Äußerungen, sogar in Richtung einer Strategie des ‚Erweiterns, nicht aber Vertiefens‘. Hinter dieser Position steht nicht zuletzt die Hoffnung, dass die Europäische Union, je größer und heterogener sie wird, institutionelle und politische Vertiefungsbestrebungen zunehmend unmöglich machen wird und die Debatte um das ungeliebte Leitbild der ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ damit ein für allemal beenden könnte.<sup>25</sup>

Offen bleibt im Rahmen einer Strategie ‚Zunächst erweitern, um dann zu vertiefen‘ jedoch die Frage, ob tatsächlich negative quantitative und qualitative Rückkoppelungseffekte von Erweiterungsrunden auf Vertiefungsprojekte ausgehen, und wenn ja, wie stark diese jeweils ausgeprägt sind. Eine reine Zunahme der Zahl von Mitgliedstaaten ist in jedem Fall nicht automatisch gleichbedeutend mit einem breiteren, heterogeneren Interessen- und Präferenzspektrum, sondern kann sich auch in einer Betonung und Stärkung bestimmter Positionen und Präferenzen ausdrücken, die unter den alten Mitgliedstaaten bereits bestanden haben.<sup>26</sup> Generell scheint zu gelten, dass Erweiterungen keine *big bangs* in der Entwicklung der Europäischen Union darstellen, sondern bestehende Dynamiken und Projekte in einer pfadabhängigen und subtileren Art und Weise beeinflussen und neu gewichten. Erweiterungen lassen sich daher nicht als ‚elegante‘ Methode zur Verhinderung einer Vertiefung der Union einsetzen, sondern können, wie im vorangegangenen Punkt bereits angesprochen, in Abhängigkeit von den Interessen der neuen Mitgliedstaaten sowie den Entscheidungsverfah-

21 Tony Blair: Rede vor dem Europäischen Parlament am 23.06.2005, abrufbar unter: <http://www.britischebo-schaft.de/en/news/items/050623.htm> (letzter Zugriff: 31.01.2007).

22 Vgl. hierzu die Äußerung von Margaret Beckett: „But [...] changes will have to be far more modest than those outlined by Mr Barroso“, zitiert in der online Ausgabe des Guardian, 18.10.2006, abrufbar unter: <http://www.guardian.co.uk/eu/story/0,,1924810,00.html> (letzter Zugriff: 07.02.2007).

23 Charles Tannock: Enlargement is working without an EU Constitution, Rede am 05.10.2004, abrufbar unter: [http://www.conservatives.com/tile.do?def=news.story.page&obj\\_id=116510&speeches=1#](http://www.conservatives.com/tile.do?def=news.story.page&obj_id=116510&speeches=1#) (letzter Zugriff: 07.02.2007).

24 Die erweiterungsfreundliche Position der finnischen Regierung schlug sich auch in der finnischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2006 nieder. Matti Vanhanen bilanzierte in einer Rede zum Ende der Ratspräsidentschaft: „Finnland hatte es sich als ein Ziel für seine Präsidentschaft gesetzt, dass die Erweiterungspolitik der Union offen bleibt und dass wir verdienten Anwärtern nicht die Tür versperren. [...] Um die Union dürfen keine künstlichen Grenzen gezogen werden.“ Matti Vanhanen: Rede vor dem Europäischen Parlament am 18.12.2006, abrufbar unter: [http://eu2006.navigo.fi/news\\_and\\_documents/speeches/vko51/en\\_GB/178743/](http://eu2006.navigo.fi/news_and_documents/speeches/vko51/en_GB/178743/) (letzter Zugriff: 06.02.2007).

25 „The essence of the case that widening threatens deepening is that the larger, the more diverse, and the less cohesive the EU becomes then so does decision-making become more difficult and, therefore, policy development more problematical. All member states have recognized that there is at least something in this case, whilst the UK, for long the member state least willing to support integrationist advance, has also *hoped* there is much in the case“. Nugent: *Distinctive and Recurring Features of Enlargement Rounds*, S. 64; Hervorhebung im Original.

26 So wird z.B. die Osterweiterung der EU oft als Stärkung der ‚Atlantiker‘ in der EU gewertet, die eine enge Koppelung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) an die Außenpolitik der USA vertreten. Vgl. hierzu Michael Baun: *Intergovernmental Politics*, in: Neill Nugent: *European Union Enlargement*, S. 132-145, hier S. 138-140.

ren in der Union<sup>27</sup> im Gegenteil ebenso gut zu einer Intensivierung des Vertiefungsdiskurses und zur Begründung neuer gemeinsamer Politiken führen.

Darüber hinaus ist die Strategie ‚Zunächst vertiefen, um dann zu erweitern‘ nicht losgelöst von der Frage einer Grenzziehung für die Europäische Union diskutierbar. Zwar suggeriert diese Strategie eine nahezu unbegrenzte Erweiterbarkeit der Union;<sup>28</sup> in der politischen Debatte wird die Erweiterungsfrage seit der Osterweiterung 2004/2007 jedoch immer häufiger an die Frage nach der geografischen *finalité* der Union rückgebunden. Die Erweiterung der Europäischen Union *ad infinitum*, so die Befürchtung vieler, würde zu einer Union mit ‚schwammigen Grenzen‘ nach außen und einer rechtlich noch differenzierteren Mitgliedschaft nach innen führen, was für ihren Zusammenhalt wie auch für ihre Funktionsfähigkeit gravierende Folgen hätte. Auch die deutsche Bundeskanzlerin hat mehrfach festgestellt, dass die Europäische Union ihre Grenzen klar definieren müsse: „Europa muss seine Konturen nach innen und nach außen schärfen, denn ohne klare Verfasstheit über die geografische Ausdehnung wird Europa in einer sich rasant verändernden Welt schwer bestehen.“<sup>29</sup>

Insbesondere in diesem Punkt drücken sich die bereits angesprochene ‚Erweiterungsmüdigkeit‘ und die Sorge vieler Regierungen aus, dass es mittelfristig unter den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten keine Mehrheiten für neuerliche Erweiterungsrounden geben wird.<sup>30</sup> Dies ist angesichts von obligatorischen beziehungsweise fakultativen Referenden zu einer neuerlichen Erweiterung der Europäischen Union in einigen Mitgliedstaaten längst kein kosmetisches Problem mehr. Eine Vorgehensweise in der Erweiterungsfrage, die diese möglicherweise fehlende Legitimationsbasis zu übergehen versucht, steht darüber hinaus auch in klarem Widerspruch zur neuen Erweiterungsstrategie der Kommission und ihrem dritten Schwerpunkt auf „Kommunikation“.<sup>31</sup> Selbst wenn es zum gegenwärtigen Zeitpunkt wenig sinnvoll und realistisch erscheint, die endgültigen geografischen Grenzen der Europäischen Union zu einem Zeitpunkt festlegen (und damit bestimmte Staaten kategorisch von einer Beitrittsperspektive ausschließen) zu wollen, zu dem die Natur dieses ‚*objet politique*‘ noch immer nicht definiert ist, so ist in den kommenden Jahren eine sehr viel klarere und direktere Vermittlung der Erweiterungsstrategie der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten in der Tat unerlässlich. Eine solche Kommunikation muss unmissverständlich und nachhaltig deutlich machen

- welche neuen Staaten eine realistische Beitrittsperspektive haben (*wer*)

27 Vgl. hierzu Bernard Steunenberg: Enlargement and Institutional Reform in the European Union: Separate or Connected Issues?, in: Constitutional Political Economy 12/2001, S. 351-370.

28 Seit dem 3. Oktober 2005 laufen die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei. Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien hat seit Dezember 2005 den Status eines Beitrittslandes, es wurden jedoch bislang noch keine Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Die anderen Länder des westlichen Balkans werden von der Europäischen Union als potenzielle Bewerber angesehen, deren Mitgliedschaft langfristig bei Erfüllung der Beitrittskriterien erwünscht ist. Hierzu zählen: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien. Auch wenn sich die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine in einem Prozess stetiger Intensivierung befinden, wird der Ukraine bislang keine Beitrittsperspektive in Aussicht gestellt.

29 Angela Merkel: Rede anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums „Die Zukunft der Europäischen Union“, Berlin, 22. September 2006.

30 Laut dem Standard Eurobarometer für Herbst 2006 sprachen sich 46 Prozent der Unionsbürger für, 42 Prozent gegen künftige Erweiterungen aus. Quelle: Pressemitteilung zum Standard Eurobarometer 66: Herbst 2006, abrufbar unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1825&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (letzter Zugriff: 5.2.2007). Damit sinkt der Anteil derjenigen, die einer zukünftigen Erweiterung zustimmen, seit 2004 kontinuierlich, während der Anteil der Erweiterungsgegner ebenso kontinuierlich steigt. Vgl. hierzu auch Dauderstädt/Lippert/Maurer: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007, S. 27.

31 Europäische Kommission: Enlargement Strategy and main Challenges 2006 – 2007, S. 5.

- aus welchen Gründen diese neuen Staaten in die Europäische Union aufgenommen werden sollen (*warum*)
- zu welchem voraussichtlichen Termin ein Beitritt erfolgen könnte (*wann*)
- unter welchen Bedingungen der Beitritt erfolgen wird (*wie*) und
- welche Schritte die Europäische Union in der Zwischenzeit unternehmen wird, um auf die Erweiterung vorbereitet zu sein.

Vor dem Hintergrund der diskutierten Punkte erscheint eine Strategie, die ausschließlich oder vorrangig auf eine Erweiterung setzt, mindestens ebenso zum Scheitern verurteilt wie eine Strategie, die ausschließlich eine Vertiefung der Europäischen Union anstrebt.

### *Gleichzeitig erweitern und vertiefen*

Die Strategie des gleichzeitigen Erweiterns und Vertiefens repräsentiert im Kern den ‚Königsweg‘, den die Europäische Gemeinschaft/Europäische Union bislang als Kompromisslösung zwischen den Vertretern der beiden oben diskutierten Strategien gewählt hat. So wurde jede der fünf Erweiterungsrounden der Europäischen Union von der Ausweitung der inhaltlichen Zuständigkeitsbereiche sowie einer institutionellen Vertiefung der Zusammenarbeit begleitet. Auch im Rahmen der letzten beiden Erweiterungsrounden 2004 und 2007 wurde diese Strategie durch die Verträge von Amsterdam und Nizza sowie die Einberufung des Verfassungskonvents forciert. Vertiefende Reformprojekte werden auch von der Europäischen Kommission als unumgängliche Voraussetzung für eine Fortsetzung des Erweiterungsprozesses gesehen.<sup>32</sup> Allerdings liegt das letzte zentrale Reform- und Vertiefungsprojekt der Union, der Europäische Verfassungsvertrag, nach den gescheiterten Referenden in den Niederlanden und in Frankreich bereits seit Mitte 2005<sup>33</sup> auf Eis.

Gerade die jüngste Erweiterungsrounde hat gezeigt, dass die traditionelle Strategie einer parallelen Erweiterung und Vertiefung zunehmend unter Druck gerät. Mitgliedstaaten, die eine vorrangige Vertiefung beziehungsweise eine vorrangige Erweiterung befürworten, blockieren sich gegenseitig bei der Umsetzung des jeweils ungeliebten Parts der Parallel-Strategie. Gegenwärtig scheint daraus sowohl im Hinblick auf eine weitere Vertiefung als auch im Hinblick auf künftige Erweiterungen der Europäischen Union eine ‚*fatigue*‘ zu resultieren, die sich exemplarisch an der selbst verordneten, seit Juni 2005 andauernden ‚Denkpause‘ festmachen lässt. Die Union verharrt auf dem Status quo, ohne dass eine Weiterentwicklung von Vertiefungs- oder Erweiterungsszenarien erkennbar würde. Der Bewegungsspielraum der Union in die eine oder die andere Richtung ist momentan offensichtlich äußerst klein; die Belastbarkeit der traditionellen Kompromissstrategie scheint an ihre Grenzen gelangt zu sein. Damit stellen sich fundamentale Fragen nach der Verfasstheit und den Zielen der Union zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Ist eine Einigung über grundsätzliche Fragen endgültig unausweichlich, das heißt bedarf es nun erst einer gemeinsamen Zielbestimmung der Europäischen Union? Oder hat die Europäische Union mit 27 Mitgliedstaaten jene ‚kritische Masse‘ erreicht, mit der die Zeit beziehungsweise die Möglichkeit eines gemeinsamen, einheitlichen

32 Vgl. exemplarisch José Manuel Barroso: Seeing through the hallucinations: Britain and Europe in the 21st century, Hugo Young Lecture am 16.10.2006 in London, abrufbar unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/602&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, (letzter Zugriff: 7.2.2007).

33 Angesichts der gescheiterten Referenden wurde im Rahmen der Tagung des Europäischen Rates am 16./17. Juni 2005 in Brüssel von den Staats- und Regierungschefs eine ‚Reflexionsphase‘ anberaumt, die bis heute andauert. Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, DOC/05/3, Brüssel 18.06.2005, abrufbar unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/05/3&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (letzter Zugriff: 6.2.2007).

Integrationsfortschritts aller Mitgliedstaaten vorbei ist? Werden weitere Vertiefungs- und Erweiterungsprojekte also zukünftig unabhängig voneinander stattfinden, und Reformprojekte jeweils nur von kleineren Gruppen von Mitgliedstaaten vorangetrieben werden?

Zumindest eine Akzentverschiebung in der traditionellen Strategie ‚Gleichzeitig erweitern und vertiefen‘ lässt sich gegenwärtig konstatieren: Statt weiterhin gleichzeitig erweitern und vertiefen oder ‚nachholend‘ vertiefen zu wollen, scheint die Mehrheit der Mitgliedstaaten spätestens nach der Erweiterung um Bulgarien und Rumänien zum 1. Januar 2007 zunächst eine Phase der Konsolidierung zu präferieren und verweist dabei verstärkt auf die (mangelnde) ‚Absorptionsfähigkeit‘ der Union.<sup>34</sup> Die ‚Reflexionsphase‘ könnte damit zumindest für die kommenden fünf bis zehn Jahre zum Dauerzustand werden. Aus Sicht einiger Beobachter wäre genau dies als Beweis dafür anzusehen, dass die Europäische Union zufrieden stellend arbeitet und ein stabiles institutionelles Equilibrium erreicht hat: Demnach repräsentiert die Union nun ein ‚reifes‘ politisches System „that does not need continually to move forward on a neo-functionalist bicycle in order to be stable.“<sup>35</sup> Ohne neue Impulse und Projekte, die ein gemeinsames Voranschreiten ermöglichen, ist jedoch nach Ansicht anderer Beobachter die Stabilität der Union in Frage gestellt – sie befürchten ein Auseinanderbrechen der Europäischen Union in kleinere Staatengruppen. Ob die weitere Verzögerung einer Diskussion um die Zukunft der Erweiterungs- und Vertiefungsperspektiven der Europäischen Union zumindest bis zum Abschluss der deutschen Ratspräsidentschaft im Juni 2007 eine problemadäquate Strategie darstellt, kann zumindest angezweifelt werden.

### **Ausblick: Leitlinien einer neuen Vertiefungs- und Erweiterungsstrategie für die EU-27**

Die vorangegangene Diskussion hat zwei Punkte verdeutlicht: Erstens, dass Erweiterung und Vertiefung sich in der bisherigen Entwicklung des Integrationsprozesses ebenso stark wechselseitig bedingt haben, wie sie sich momentan gegenseitig zu behindern scheinen. Der Satz ‚Ohne Erweiterung keine Vertiefung, und ohne Vertiefung keine Erweiterung‘ gilt daher ebenso wie der Satz ‚Jede Erweiterung erhöht die Hürden für eine neuerliche Vertiefung, und jede Vertiefung erhöht die Hürden für neue Beitritte‘. Dies ist jedoch nicht das Resultat ‚automatisch‘ ablaufender, endogener Prozessdynamiken, sondern zurückzuführen auf ganz konkrete, divergierende Interessen und Strategien der Mitgliedstaaten in der Vertiefungs- und Erweiterungsfrage.

Zweitens sind alle drei klassischen Strategien, die auf europäischer Ebene die politische Vertiefungs- und Erweiterungsdebatte dominieren, nicht in der Lage, zu einer nachhaltigen und zukunftsorientierten Neuorientierung der EU-27 beizutragen. Eine Verzögerung politischer Grundsatzentscheidungen bietet keine tragfähige Basis für die unmittelbar anstehenden Aufgaben wie insbesondere die schnellstmögliche Beendigung der Verfassungskrise und der ‚Reflexionsphase‘,<sup>36</sup> die Vorbereitung auf beziehungsweise die Fortführung der Beitrittsverhandlungen mit den Staaten des westlichen Balkans sowie die Fortführung der

34 Siehe dazu den Beitrag in diesem Heft von Kai-Olaf Lang und Daniela Schwarzer: Die Diskussion über die Aufnahme-fähigkeit der EU – Plädoyer für eine neue Erweiterungsstrategie.

35 Andrew Moravcsik: What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?, Politische Vierteljahresschrift 2/2006, S. 219-241, hier S. 237.

36 Zu den Perspektiven und Optionen der EU im Umgang mit dem gescheiterten Verfassungsvertrag vgl. eine Vielzahl von Beiträgen in der *integration* wie Udo Diedrichs/Wolfgang Wessels: Die Europäische Union in der Verfassungsfälle? Analysen, Entwicklungen und Optionen, in: *integration* 4/2005, S. 287-306; Daniel Thym: Weiche Konstitutionalisierung – Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung, in: *integration* 4/2005, S. 307-315; Daniel Göler/Hartmut Marhold: Die Zukunft der Verfassung – Überlegungen zum Beginn der Reflexionsphase, in: *integration* 4/2005, S. 332-335; Daniel Göler/Mathias Jopp: Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des ‚langen Atems‘, in: *integration* 2/2006, S. 91-105.



Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Auch für immer stärker auf die Tagesordnung der Union drängende Fragen wie die Energiesicherheit und die Energieaußenpolitik ist eine klare strategische Positionierung der Europäischen Union als außenpolitischem Akteur unerlässlich.

Daher muss in der Union jetzt mit der Suche nach neuen, differenzierten Strategien und Antworten auf die Vertiefungs- und Erweiterungsdebatte begonnen werden. Dabei ist zu beachten, dass die Europäische Union in eine Vielzahl von politischen Verpflichtungen und pfadabhängigen Entwicklungen eingebunden ist; ein radikaler Bruch mit traditionellen Konzepten ist daher höchst unwahrscheinlich. Grundsätze und Leitideen einer neuen Strategie, die sich in die bestehenden Konzepte durchaus integrieren ließen, sind in den vorangegangenen Punkten jedoch bereits mehrfach angeklungen.

Im Hinblick auf zukünftige Erweiterungen sind drei Anforderungen an eine neue Strategie festzuhalten:

- *Differenzierung* der Vorgehensweise und Angebote gegenüber Drittstaaten, um einen ‚Beitrittsautomatismus‘ und einen unbegrenzten Erweiterungsdruck auf die Union zu verhindern.<sup>37</sup>
- *Transparenz* in der Vorgehensweise gegenüber Drittstaaten und ihrer Einbeziehung in den institutionellen Aufbau der Union sowie Vermeidung von reaktiven *ad-hoc*-Angeboten. Stattdessen ist die aktive Definition neuer ‚europapolitischer Nachbarschaftsräume‘ und klarer strategischer Ziele und Leitlinien der Europäischen Union für diese Räume anzustreben, die auf den Kopenhagener Kriterien aufbauen.
- *Kommunikation* der Inhalte und Ziele der Erweiterungs- und Assoziierungsstrategie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, um eine breitere Legitimationsbasis zu schaffen.

Damit stellt sich verstärkt auch die Frage nach Alternativen zu einer Erweiterung, und zwar sowohl aus Perspektive der Union selbst als auch aus Sicht derjenigen Drittstaaten, denen keine Beitrittsperspektive angeboten werden kann beziehungsweise soll. Hierzu sind in den letzten Jahren eine Reihe von Vorschlägen gemacht worden, die insbesondere auf eine Intensivierung der europäischen Nachbarschaftspolitik abzielen.<sup>38</sup> Barbara Lippert hat in diesem Zusammenhang für „Assoziierungsabkommen neuen Typs“<sup>39</sup> mit den Staaten an der neuen Ostgrenze der Europäischen Union<sup>40</sup> plädiert, in deren Fällen sich die Union bereits mehr oder minder deutlich gegen einen Beitritt ausgesprochen hat.<sup>41</sup> Solche Assoziierungsabkommen könnten in den Bereichen Wirtschaft, Politischer Dialog, außen- und sicherheitspolitische Kooperation, Innere Sicherheit und Hilfe differenzierte Instrumente und Maßnahmen zur Unterstützung von Drittstaaten vorsehen, sie systematisch in den Meinungsbildungsprozess der Europäischen Union einbeziehen und so eine „Modernisierungs- und Stabilitätspartnerschaft“ begründen.<sup>42</sup> Bewährt sich eine solche Strategie, könnte daraus der Aufbau eines Europas der konzentrischen Kreise in unterschiedlichen funktionalen Bereichen resultieren, das heißt eine „gesamteuropäische Aufgabenkonföderation“.<sup>43</sup> Darüber hinaus ist die Europäische Union aber auch aufgefordert, über die zukünftige Ge-

37 Vgl. auch Geoffrey Harris: *The Wider Europe*, in: Fraser Cameron (Hrsg.): *The future of Europe. Integration and enlargement*, New York 2004, S. 98-113, hier S. 99.

38 Vgl. Barbara Lippert: *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik*, in: *integration* 2/2006, S. 149-157; Harris: *The Wider Europe*, S. 98-113.

39 Lippert: *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation*, S. 150.

40 Dies betrifft insbesondere die Ukraine, Moldau und Georgien, Belarus, Armenien und Aserbaidschan.

41 Vgl. Harris: *The Wider Europe*, S. 108.

42 Lippert: *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation*, S. 152.

43 Vgl. hierzu ausführlich Lippert: *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation*, S. 153-156.

staltung ihrer Beziehungen zum Mittelmeerraum und zu Staaten wie Algerien, Marokko, Ägypten, Israel, Tunesien und anderen nachzudenken.<sup>44</sup>

In der Tat scheint es keine Alternative zur Stärkung flexibler Instrumente und Kooperationsformen zu geben, auch wenn eine solche Strategie einen Kurswechsel der Europäischen Union in ihrem Auftreten gegenüber den genannten Staaten sowie eine klare Definition (und Umsetzung) attraktiver Angebote voraussetzt. Soll die Etablierung einer solchen „selbstbewusste[n] EU-Nachbarschaftspolitik“<sup>45</sup> gelingen, so muss die Union zudem in den nächsten Jahren auf eine Reihe von Fragen Antworten finden: In der Innenperspektive muss eine Trennschärfe zwischen Assoziierung und Mitgliedschaft erhalten bleiben, um zu verhindern, dass durch eine immer engere Assoziierung ‚faktische‘ Vollmitgliedschaften entstehen. Hier stellt sich vor allem die Frage, wie eine institutionelle Einbeziehung assoziierter Staaten in Meinungsbildungs-, nicht aber in Entscheidungsprozesse auf die Dauer durchzuhalten und zu rechtfertigen wäre. Darüber hinaus würde eine enge Assoziierung von Drittstaaten sehr wahrscheinlich zur Schaffung von schwer kommunizierbaren ‚fuzzy borders‘ führen, das heißt zu einer erneut deutlich intransparenteren Europäischen Union. In der Folge muss mit einer weiteren Schwächung der Legitimationsbasis in den Mitgliedstaaten gerechnet werden. In der Außenperspektive hingegen muss die Europäische Union klare Optionen aufzeigen und Angebote machen, die für Drittstaaten eine enge Kooperation auch ohne Beitrittsperspektive attraktiv machen. Dass dies keine leichte Aufgabe sein wird, zeigen alle bisherigen Reaktionen seitens der in Frage kommenden Staaten: „Spokesmen for the Ukraine have echoed the concern that ‘neighbourhood‘ is really a polite term for exclusion.“<sup>46</sup> Die aufgeführten Punkte verdeutlichen, dass auch für eine Strategie, die auf Assoziierung anstelle neuer Beitrittsrunden setzt, die Klärung des Selbstverständnisses der Europäischen Union in Grundsatzfragen eine unverzichtbare Voraussetzung darstellt.<sup>47</sup>

Hinsichtlich weiterer Vertiefungsschritte sollten als Grundsätze und Leitideen einer neuen Strategie gelten:

- *Flexibilisierung* der Europäischen Union in der *policy*-Dimension, das heißt ein explizites Bekenntnis zu flexiblen Formen der Zusammenarbeit in kleineren Gruppen von Mitgliedstaaten, die für andere Mitgliedstaaten offen bleiben und als *Avantgardes* fungieren können.
- *Stabilisierung* des einheitlichen institutionellen Rahmens der Europäischen Union auf der Basis des Status quo, das heißt Vermeidung eines Europa *à la carte* in der *politics*- und in der *polity*-Dimension.
- *Kommunikation* und Diskussion konkreter politischer Vertiefungs- und Reformprojekte in den Mitgliedstaaten, um eine breitere Akzeptanz und Legitimationsbasis für europapolitische Themen zu schaffen und zur Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit beizutragen.

Aufbauend auf diesen Prinzipien könnte eine neue Strategie entwickelt werden, die Vertiefung und Erweiterung schlüssig und nachhaltig miteinander verbindet. Dabei werden jeder (Neu-)Positionierung, die die Union in der Frage ‚Vertiefung und/oder Erweiterung?‘ vornehmen wird, politische Grundsatzentscheidungen über ihr Selbstverständnis, ihre Ziele und ihre geopolitische Rolle vorangehen müssen. Es liegt daher in der Hand der Mitgliedstaaten, durch eine konstruktive, offene Debatte über die Ziele und die zukünftige Gestalt

44 Vgl. ausführlich Harris: *The Wider Europe*, S. 101-108.

45 Lippert: *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation*, S. 149.

46 Harris: *The Wider Europe*, S. 110.

47 Vgl. hierzu auch Lippert: *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation*, S. 156-157.



der Union dazu beizutragen, dass Vertiefung und Erweiterung, statt endgültig zu einem Dilemma zu werden, wieder zu den beiden Hauptantriebskräften für die Weiterentwicklung der Integration werden. Die Zustimmung der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten zu einer neuen Vertiefungs- und Erweiterungsstrategie wird dabei ebenso entscheidend sein wie die Präferenzen der mitgliedstaatlichen Regierungen als den zentralen Akteuren: „One thing is sure, however, the widening-deepening debate will continue for many years to come.“<sup>48</sup>

*Der Beitrag ist hervorgegangen aus EU-CONSENT, einem europaweiten Forschernetzwerk zu den Auswirkungen von Vertiefung und Erweiterung der EU im Rahmen des 6. Forschungsrahmenprogramms der Europäischen Union, das vom Jean Monnet Lehrstuhl von Prof. W. Wessels an der Universität zu Köln koordiniert wird.*

---

<sup>48</sup> Fraser Cameron: Europe's future, in: Fraser Cameron (Hrsg.): The future of Europe. Integration and enlargement, S. 149-161, hier S. 161.

# Argumente für eine neue Erweiterungsstrategie – die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU

*Kai-Olaf Lang und Daniela Schwarzer\**

Das Verhältnis von Vertiefung und Erweiterung in der Europäischen Union ist seit den Jahren 2004/2005 von zwei Paradoxen geprägt. Das erste: Seit der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrags in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005 sind markante Fortschritte der Erweiterungspolitik gelungen.<sup>1</sup> Dies geschah, obwohl sich in den Referendumsdiskussionen eine Ablehnung vorangegangener und künftiger Erweiterungsschritte zeigt – und obwohl eine sogenannte ‚Erweiterungsmüdigkeit‘ in der EU Einzug gehalten hat, die sich neben einer wachsenden Aversion der öffentlichen Meinung gegenüber weit gespannten Beitrittsversprechungen in einer zunehmend kritischeren Haltung des Europäischen Parlaments manifestiert. Das zweite Paradox ist, dass zwar schon bei der politischen Bewertung der Ergebnisse des Nizza-Gipfels von 2000 hervorgehoben wurde, dass die EU auf dieser Grundlage nicht auf mehr als 27 Staaten anwachsen könne. Doch statt das Thema institutionelle Reformen – parallel zur ungebremst fortgeschriebenen Erweiterungspolitik – aktiv weiterzuverfolgen, zogen die EU-Staaten sich nach den gescheiterten Referenden zunächst in sichtbarer Hilflosigkeit in eine ‚Denkpause‘ zurück. In längst nicht allen Hauptstädten ist seither in Bezug auf die weitere Vertiefung der Union, und noch weniger in Bezug auf die laufenden Erweiterungsprozesse ein deutlicher politischer Führungswille erkennbar. Diese Zusammenhänge und Widersprüche haben dazu geführt, dass die Frage der Erweiterungsfähigkeit seit dem Jahr 2005 verstärkt in den Vordergrund der Diskussion gelangt ist und sich politische Stimmen mehren, die weitere Erweiterungsschritte – auch bezüglich der Türkei, mit der Verhandlungen am 3. Oktober 2005 begonnen haben – in Frage stellen. Dies legt die Frage nahe, ob nicht – trotz der vordergründigen Geschwindigkeit der Erweiterungspolitik – ein Paradigmenwechsel in der Erweiterungslogik der Union stattfindet, der die innere Solidität und Aufnahmefähigkeit der Gemeinschaft vor die mit der Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten verbundenen Ziele setzt.

Dieser Artikel argumentiert, dass dies bislang nicht der Fall ist. In der neuen Erweiterungsstrategie der EU-Kommission, die der Europäische Rat im Dezember 2006 unverändert angenommen hat, ist die interne Stabilisierung und Vertiefung zwar als Begleitpolitik weiter etabliert. Die Politik hat jedoch bislang die Frage unbeantwortet gelassen, wie eine konstruktive Neubalancierung beider Kalküle unter dem Primat der internen Handlungsfähigkeit ohne Verzicht auf die Transformationskapazitäten der Union und unter Berücksichtigung möglicher Blockaden des Beitrittsgeschehens durch Vetospieler bei der Ratifizierung der Beitrittsverträge zustandegebracht werden kann. Um dieses Problem zu lösen, sollte die EU eine Sequenzierung von Vertiefung und Erweiterung anstreben. Weitere Erweiterungsschritte sollten mit transparenten Kriterien zur EU-Aufnahmefähigkeit und einer stärkeren

---

\* Kai-Olaf Lang, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.  
Dr. Daniela Schwarzer, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Am 3. Oktober 2005 begannen die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien. Im Dezember 2005 hat die Europäische Kommission Mazedonien den Status eines Beitrittskandidaten verliehen, die Verhandlungen haben noch nicht begonnen.

Einbindung von nationalen Parlamenten begleitet werden. Dabei sollte nicht der Versuch unternommen werden, eine absolute Aufnahmefähigkeit der EU zu bestimmen, sondern diese mit Blick auf konkrete Kandidatenländer zu definieren und politisch zu kommunizieren. Auch dies ist allerdings angesichts möglicher Vetospieler auf nationaler und europäischer Ebene keine Garantie für den Erfolg laufender und künftiger Erweiterungsvorhaben, kristallisiert sich aber zunehmend als notwendige Voraussetzung heraus.

### **Kein Paradigmenwechsel in der Erweiterungspolitik**

Die Diskussion um die Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union ist nicht neu. Bereits 1993, als die Weichen für den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur EU gestellt wurden, bezeichnete der Europäische Rat in Kopenhagen die Aufnahmefähigkeit der EU als „wichtigen Gesichtspunkt“, da die Beibehaltung der Integrationsdynamik im Interesse der Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer läge.<sup>2</sup> Zudem legte die EU-Kommission bei jeder Erweiterungsrunde eine Analyse über die Auswirkungen des Beitritts neuer Mitglieder vor, etwa auf die Finanzierung der EU-Politiken oder auf das Funktionieren der rotierenden Ratspräsidentenschaften. Der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer, Befürworter eines Beitritts der Türkei, unterstrich in seiner Humboldt-Rede zur Zukunft der EU im Mai 2000<sup>3</sup> gleichermaßen die Bedeutung der Aufnahmefähigkeit der Gemeinschaft. In den Strategiedokumenten zur EU-Erweiterung der Europäischen Kommission hat die Aufnahmefähigkeit als das erste der drei bekannten K-Wörter (Konsolidierung, Konditionalität, Kommunikation) ihren festen Platz.

Seit gut eineinhalb Jahren erlebt dieses Konzept, das auch anlässlich der Aufnahme der Beitrittsgespräche mit der Türkei und einiger Balkanstaaten wieder als Grundvoraussetzung betont wurde, eine neue politische Konjunktur. Insbesondere Frankreich und Österreich haben sich dafür ausgesprochen, eindeutige Absorptionskriterien zu definieren und künftige Erweiterungsschritte von der Aufnahmefähigkeit der EU abhängig zu machen. Das Europäische Parlament hat sich in mehreren Berichten mit dem Thema befasst und forderte die EU-Kommission in einer Resolution dazu auf, eine umfassende Erklärung zur Aufnahmekapazität der Union zu erstellen.<sup>4</sup>

#### *Der Sonderbericht der EU-Kommission*

Am 8. November 2006 stellte die EU-Kommission ihre Mitteilung zur Erweiterungsstrategie vor.<sup>5</sup> Diese war verbunden mit einem „Sonderbericht über die Fähigkeiten der EU zur Integration neuer Mitglieder“, der nicht weniger beinhalten will als „ein Konzept, das sicherstellen soll, dass die EU ihre Funktionsfähigkeit behält, während gleichzeitig eine Erweiterungsagenda umgesetzt wird, die den Herausforderungen der kommenden Jahre gerecht wird.“ Bereits damit wurde die eigentliche Stoßrichtung deutlich: Der alte Widerstreit zwischen Vertiefung und Erweiterung soll nicht dadurch aufgelöst werden, dass die Union expansionsreif wird und danach weitere Beitritte erfolgen. Vielmehr geht es darum, beide Prozesse parallel voranzubringen und zu optimieren.

2 Europäischer Rat (Kopenhagen): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22.06.1993, S. 14.

3 Vgl. Joschka Fischer: Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: *integration* 3/2000, S. 149-156.

4 Europäisches Parlament: Bericht über das Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung, 03.02.2006, A6-0025/2006.

5 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, 08.11.2006.

Im Sonderbericht der Kommission wird das Thema Integrationsfähigkeit definiert als „Frage, ob die EU zu einem bestimmten Zeitpunkt oder in einem bestimmten Zeitraum neue Mitglieder aufnehmen kann, ohne ihre in den Verträgen begründeten politischen Ziele aufs Spiel zu setzen“. Das Integrationsvermögen der Union wird hierbei entlang dreier Dimensionen thematisiert:

- die Union soll die „Dynamik der europäischen Integration“ beibehalten;
- Kandidatenländer sollen die an sie gestellten, „strengen“ Bedingungen erfüllen, und
- die unionsinterne Kommunikation über Beitritte und deren Folgen soll verbessert werden.

Im Zusammenhang mit dem ersten Bereich werden drei Einzelaspekte hervorgehoben: Institutionen, EU-Politiken sowie der Haushalt. Mit Blick auf das Funktionieren der Institutionen konstatiert der Sonderbericht, dass der Vertrag von Nizza – abgesehen von der relativen Reduktion der Kommissionsgröße – keine Regelungen für eine Union mit mehr als 27 Mitgliedern enthält. Hieraus ergibt sich für die Union die Notwendigkeit, vor künftigen Erweiterungsschritten über „Inhalt und Umfang institutioneller Reformen“ entscheiden zu müssen. Die Kommission will in Zukunft bereits als unmittelbare Reaktion auf neue Beitrittsanträge die möglichen Konsequenzen entsprechender Erweiterungsschritte für die Institutionen bewerten. Gleichzeitig wird angemahnt, dass ein neues institutionelles Arrangement „bis zu dem Zeitpunkt gefunden werden [sollte], zu dem der nächste neue Mitgliedstaat voraussichtlich die Beitrittsreife erreichen wird.“

Auch hinsichtlich der EU-Politiken ist eine prospektive und kontinuierliche Bewertung von Beitrittsfolgen geplant. Maxime soll hierbei sein, dass die Fortentwicklung und Realisierung gemeinsamer Politiken nicht beeinträchtigt werden darf. Die ‚reibungslose Integration‘ künftiger Beitrittsländer und eine konsequente Umsetzung von EU-Politiken nach neuen Erweiterungsrunden sollen etwa durch Übergangsfristen, Ausnahme- und Sonderregelungen sowie unbefristete Schutzklauseln gewährleistet werden. Besonderes Augenmerk gilt sensitiven Politikfeldern wie Freizügigkeit, Grenzverwaltung, Landwirtschaft, Kohäsionspolitik und Verkehr, aber auch Außen- und Sicherheitspolitik sowie Energie. Die Vorab einschätzung von Beitrittsfolgen soll es der Union ermöglichen, frühzeitig Übergangsfristen oder andere Sonderregelungen geltend zu machen.

Was die finanziellen Implikationen angeht, so soll ebenfalls bereits bei der Begutachtung künftiger Beitrittsbegehren durch die Kommission eine Schätzung der Folgewirkungen der Aufnahme des betreffenden Landes für den EU-Haushalt erfolgen. Maßgabe ist auch hier die Aufrechterhaltung eines nachhaltigen Finanzierungssystems der Union.

Die zweite Dimension der Integrationsfähigkeit stellt die ‚Beitrittsfitness‘ der Kandidatenländer dar. Diesbezügliches Kernelement des Sonderberichts ist das Postulat nach mehr und strikterer Konditionalität. Der Qualitätssicherung und -verbesserung sollen eine stärkere Konzentration von Hilfsmitteln auf Reformprioritäten, ein permanentes und detailliertes Monitoring von Reformfortschritten und die Verifizierung der Implementation von Anpassungsleistungen dienen. Durch die Festlegung und Überprüfung von Benchmarks unter anderem bei Eröffnung und Abschluss von Verhandlungskapiteln soll das Tempo des Beitrittsprozesses an die tatsächliche Umsetzung von Reformen gekoppelt werden. Seitens der EU soll daher kein konkreter zeitlicher Horizont in Form eines Zieldatums für den Beitritt festgelegt werden.

Als drittes Element der Integrationsfähigkeit sollen Erweiterungsrunden mit voller Bejahung der Bürger der Union vollzogen werden. Hierfür sollen einerseits ein „strenger“ Beitrittsprozess und „uneingeschränkte Konditionalität“ sorgen. Andererseits will man den Bürgern die Erweiterung besser als bislang „erklären“. Mehr Kommunikation, größere

Transparenz und eine unnachsichtige Verhandlungsführung sollen das gesamte Erweiterungsgeschehen auf „eine festere demokratische Grundlage“ stellen.<sup>6</sup>

Aus den Reihen des Europäischen Parlaments kam heftige Kritik an der durch die Kommission vorgenommenen Beurteilung. In einem vom Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten lancierten (und später vom Parlament angenommenen) Bericht (Brok-Bericht) wird unter anderem „bedauert“, dass „die Kommission keine ausreichend tief greifende Analyse der Fragen vorlegt, die geklärt werden müssen, bevor die Union mit künftigen Erweiterungen fortfahren kann“. Der Abschnitt über die Integrationsfähigkeit der Union sei gar „eine nicht zufrieden stellende Antwort auf die Aufforderung des Parlaments, „einen Bericht vorzulegen, in dem sie die Prinzipien, die diesem Konzept zugrunde liegen, erläutert“.<sup>7</sup> Weniger explizit fiel der vom Ausschuss für Verfassungsfragen vorgelegte Stubb-Bericht aus. Dieser forderte eine umfassende institutionelle Reform als Voraussetzung für die Aufnahme weiterer Staaten und konstatierte klar, dass der Vertrag von Nizza keine ausreichende Basis für künftige Erweiterungen darstelle.<sup>8</sup>

### *Fehlende Antworten beim Dezemberrat*

Ende 2006 befasste sich der Europäische Rat auf Grundlage der Erweiterungsstrategie der Kommission mit der Integrationsfähigkeit der Europäischen Union. Die Formulierungen in den Ratsschlussfolgerungen<sup>9</sup> zeugen davon, dass unter den Mitgliedstaaten gegenwärtig keine Einigkeit darüber besteht, eine Wende in der Erweiterungspolitik herbeizuführen, die die Sicherung der Integrationsdynamik über die Expansion der Union stellen würde. Die implizite Philosophie lautet: Synchronisierung, nicht Sequenzierung beider Vorhaben. Anstelle von harten, an der Aufnahme- und Funktionsfähigkeit der EU orientierten Kriterien wird eine ‚Erweiterungsbegleitpolitik‘ gewählt: Stringenter geführte Beitrittsverhandlungen und Folgenabschätzungen für sensitive Politikbereiche sollen Befürchtungen der Bürger zerstreuen und eine reibungslose Aufnahme künftiger Mitglieder sicherstellen.

Mit der Annahme des Kommissionsberichts hat der Europäische Rat keine Abkehr vom zuletzt praktizierten Primat der Erweiterung vor der Vertiefung vollzogen. Insofern handelt es sich um eine unzureichende Antwort auf die Probleme, denen sich der Erweiterungsprozess der Europäischen Union im Grunde schon seit der Erweiterung um die mittel- und ost-europäischen Länder gegenüber sieht.

Dazu gehört *erstens* die bewiesene Schwäche der Doppelstrategie gleichzeitiger Erweiterung und Reform. Bereits im Kontext der Erweiterung um die zehn plus zwei Staaten in den Jahren 2004 und 2007 scheiterte der Versuch, die als nötig erachteten Vertiefungsschritte unter dem Druck der größeren Mitgliederzahl der EU umzusetzen. Trotz der bereits 1993 betonten Notwendigkeit, die Absorptionskraft der EU zu garantieren, erfolgte kein Junktim zwischen Vertiefung und Reform, da die „Erweiterung möglicherweise unterbrochen oder gar abgebrochen hätte werden müssen – mit nicht absehbaren politischen Verwerfungen“.<sup>10</sup>

6 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006-2007, S. 18.

7 Europäisches Parlament: Bericht über die Mitteilung der Kommission zur Erweiterungsstrategie und zu den wichtigsten Herausforderungen für den Zeitraum 2006-2007, (2006/2252(INI)), Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, 29.11.2006.

8 Europäisches Parlament: Bericht über die institutionellen Aspekte der Fähigkeit der Europäischen Union zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, (2006/2226(INI)), Ausschuss für konstitutionelle Fragen, 16.11.2006.

9 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 14./15. Dezember 2006.

10 Barbara Lippert: Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004. in: Barbara Lippert (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004, S. 13-71, hier S. 61.

*Zweitens* gibt der Gipfelbeschluss keine überzeugende Antwort darauf, wie das Problem der Kommunikation und des fehlenden politischen Führungswillens der mitgliedstaatlichen Regierungen gelöst werden kann. Zwar stellen die Ratsschlussfolgerungen durch die Betonung des Kommunikationsaspekts eine scheinbare Abkehr der bisherigen Erweiterungsstrategie dar, in der weiter reichende Grundsatzdebatten vermieden wurden, in dem politische Konflikte „klein gearbeitet“ und „entdramatisiert“ wurden.<sup>11</sup> Doch wird nicht ersichtlich, über welche Mechanismen sich die Anreize für nationale Entscheidungsträger (die den nach wie vor dicksten Strang der Legitimationskette zwischen Bürgern und EU darstellen) so ändern sollten, dass diese in allen EU-Ländern eine Pro-Erweiterungs-Meinungsführerschaft übernehmen. Dieses Problem wird dadurch verschärft, dass die Faktoren, die für die Zustimmung zur Osterweiterung gesorgt haben, mit jedem Jahr Abstand zum Ende des Ost-West-Konflikts an Einfluss auf die Meinungsbildung verlieren. Das politisch-moralische Motiv, die mittel- und osteuropäischen Staaten in ein ‚weltanschauliches Gegensystem‘ zu integrieren und das Gebot historischer Gerechtigkeit verlieren von Jahr zu Jahr an Bedeutung. Das stabilitätspolitische Paradigma, das sich auf dem Gipfel von Helsinki 1999 in den Vordergrund drängte, lebte seinerseits von den Eindrücken der Balkankriege, und machte auf diese Art und Weise politischen Widerspruch von eigentlich erweiterungs-skeptischen Regierungen schwierig.<sup>12</sup> Beide Räsonnements sind heute im öffentlich-politischen Diskurs weit weniger präsent. Auch wenn Stabilitätsrisiken in den EU-Nachbarstaaten argumentierbar nach wie vor vorhanden sind und die EU gegenüber östlichen Nachbarstaaten aufgrund der gefestigten Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nach wie vor eine systemische Alternative darstellt, dürften diese Argumente heute keine ähnlich stark konsensbildende Wirkung mehr haben, wie dies im Vorfeld der Osterweiterung noch der Fall war.

*Drittens* stellen die Ratsbeschlüsse keine Antwort auf das Problem demokratisch legitimer Ratifizierungsmechanismen dar. Eine direkte Legitimation durch Referenden, in denen sich die vom Rat als notwendig eingeforderte Zustimmung abbilden könnte, und die zweifellos im Vergleich zur Osterweiterung sehr viel größere Kommunikationsanforderungen stellen würde, wird nicht als Option angesprochen. Ebenso wenig wurde das Problem thematisiert, dass durch die voraussichtlichen Referenden in Frankreich und anderen Staaten, ähnlich wie im Falle des Verfassungsvertrags, das Nein in einem nationalen Referendum den Fortgang eines Projektes für alle EU-Staaten lähmen würde. Diese im Ratifikationsverfahren begründete Asymmetrie könnte nur dadurch aufgebrochen werden, dass ein EU-weit einheitlicher Ratifizierungsmechanismus eingeführt wird und Regeln für den Fall gefunden werden, dass eine Minderheit den Fortgang eines Projektes (etwa eines Erweiterungsvorhabens) nicht unterstützt.

### **Vetospiele innerhalb der EU**

Neu ist an der jüngsten Debatte um die Erweiterungsfähigkeit nicht die Sorge darum, dass die Erhöhung der Mitgliederzahl weitere Vertiefungsschritte erschweren oder gar den Status quo der Integration in Frage stellen könnte. Neu jedoch ist der ausgeprägte Wunsch zumindest einiger Regierungen und auch Europaparlamentarier, gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern deutlich zu signalisieren, dass eine ‚politische Kontrolle‘ über künftige Erweiterungsrunden ausgeübt werden kann und hier kein ‚kommissionsgetriebener Automatis-

11 Lippert: Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung, S. 60.

12 Für einen Überblick über die Erweiterungsmotive im Vorfeld der 2004/2007-Runden, siehe Lippert: Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung, S. 21-23.

mus‘ herrscht. Dies ist eine Reaktion auf die oftmals als ‚Erweiterungsmüdigkeit‘ beschriebene Skepsis, die sich in der Bevölkerung einiger Mitgliedstaaten breit gemacht hat.

### *Nationale Referenden und parlamentarische Ratifikation*

Diese Erweiterungsskepsis erfasst die Bevölkerungen unterschiedlicher EU-Länder nicht gleichermaßen, so dass heute die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in der EU-27 nicht pauschal als erweiterungskritisch einzuschätzen ist.<sup>13</sup> Dennoch überwiegen in den Ländern der ‚alten‘ EU-15 mittlerweile die Erweiterungsgegner (47 Prozent versus 41 Prozent), in mehreren Mitgliedstaaten hat die Erweiterungsaversion mittlerweile beachtliche Ausmaße angenommen: In Deutschland sind im Herbst 2006 fast zwei Drittel der Befragten gegen künftige Erweiterungen, in Frankreich und in Österreich teilen 58 Prozent beziehungsweise 57 Prozent diese Auffassung. Auch im traditionell erweiterungsfreundlichen Großbritannien erhielt das Lager der Beitritts skeptiker im Laufe des Jahres 2006 immens Verstärkung (nunmehr sind 51 Prozent gegen künftige Erweiterungen und nur 36 Prozent dafür; im Frühjahr hatten diese Werte noch bei 42 Prozent beziehungsweise 44 Prozent gelegen).<sup>14</sup>

Zudem hat die Ablehnung politisch eine qualitativ neue Bedeutung erlangt: Mindestens zwei EU-Länder könnten durch die Skepsis der Bevölkerung zu Vetospielern im Erweiterungsprozess werden. Dies sind Frankreich, wo seit einer Verfassungsänderung vom 1. März 2005 verbindliche Referenden für alle Erweiterungen der EU nach Kroatien vorgeschrieben sind,<sup>15</sup> und Österreich, dessen Regierung – ohne verfassungsrechtlichen Zwang – ein Referendum über einen eventuellen Beitritt der Türkei<sup>16</sup> angekündigt hat. Sagt die Bevölkerung nur eines dieser beiden Länder ‚Nein‘ zum Beitrittsvertrag eines Kandidatenlandes, kann die EU nach gegebenem Vertragsstand mit diesem Vorhaben nicht weiter voranschreiten. Überdies kann nicht ausgeschlossen werden, dass mit Näherrücken einer türkischen Aufnahme andere Mitgliedstaaten ebenfalls Volksabstimmungen ankündigen. Und auch dort, wo ‚lediglich‘ ein Plazet der Legislative erforderlich ist, kann deren Zustimmung keineswegs als selbstverständlich angesehen werden. Es ist durchaus denkbar, dass nicht alle nationalen Parlamente etwa einen Beitritt der Türkei gutheißen werden.

### *Wachsende Skepsis im Europaparlament*

Hinzu kommt, dass seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 die Zustimmung des Europäischen Parlamentes mit absoluter Mehrheit aller Abgeordneten für den Beitritt weiterer Staaten in die Gemeinschaft unabdinglich ist. Diese Zustimmung kann das Parlament verwehren, beispielsweise wenn die EU aus seiner Sicht nicht erweiterungsfähig ist. Bereits vor der endgültigen Abstimmung ist das Europäische Parlament wesentlich in den politischen Prozess einbezogen: Die Kommission als Verhandlungsführerin berichtet dem Parlament regelmäßig über den Stand der Verhandlungen mit den Ländern, die der Union beitreten wollen. Schließlich hat das Parlament die Möglichkeit, die vor dem Beitritt

13 Eurobarometer: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse; Befragung: September – Oktober 2006; Veröffentlichung: Dezember 2006.

14 Möglicherweise spielte hier die intensivte Diskussion über den Zustrom von Arbeitsmigranten aus Polen und anderen neuen Mitgliedsländern eine Rolle.

15 Seit der Verfassungsänderung vom 01.03.2005 muss jeder Beitrittsvertrag der französischen Bevölkerung in einem Referendum zur Ratifizierung vorgelegt werden. Dies gilt für alle Staaten, für deren Aufnahme eine Regierungskonferenz nach dem 01.07.2005 einberufen wurde. Damit sind Rumänien, Bulgarien und Kroatien von den Referenden ausgenommen, denn die Regierungskonferenzen zur Aufnahme dieser drei Länder traten vor dem 01.07.2005 zusammen.

16 Vgl. Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode, abrufbar unter: [www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=19542](http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=19542) (letzter Zugriff: 20.03.2006).



weiterer Mitgliedstaaten nötigen Vertragsänderungen zur Zusammensetzung der EU-Organe und -Institutionen sowie zu den Abstimmungsregeln im Ministerrat, die im Rahmen ‚kleiner Vertragsänderungen‘ ausgehandelt werden, abzulehnen. Anders als bei den Ergebnissen ‚echter‘ Regierungskonferenzen zur Vertragsänderung muss das Parlament der Veränderung dieser Regeln im Rahmen des Beitritts eines Landes zustimmen. Damit ist das Parlament ein wichtiger potenzieller Vetospieler, der die Ratifizierung der Beitrittsverträge am Ende verhindern kann, und im Laufe des Prozesses durch eine öffentliche Begleitung der Verhandlungen die öffentliche Meinung gegen einen Beitritt beeinflussen kann.

Bisherige Stellungnahmen aus dem Europaparlament zur Erweiterungsstrategie nach den Aufnahmerunden 2004 und 2007 weisen eine deutlich erweiterungskritische Haltung auf, die eine Sequenzierung von Vertiefung und Erweiterung einfordert. Somit ist es kein aus der Luft gegriffenes Szenario, dass Erweiterungsgegner aus Mitgliedstaaten und Europaparlament die Ratifizierung von Beitrittsverträgen in Zukunft verhindern.

### Der Zusammenhang von interner Reform und Erweiterung

Enger als je zuvor in der 50-jährigen Geschichte der europäischen Integration hängen Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft derzeit unmittelbar zusammen. Dies zeigt sich beispielsweise am ‚Auftrag‘, den der Vertrag von Nizza dem Europäischen Rat gibt: Bei 27 und mehr Mitgliedstaaten muss eine Regelung gefunden werden, wie die Kommission mit einer Anzahl von Kommissaren besetzt werden kann, die unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegt. Darüber hinaus besteht *de jure* keine Notwendigkeit, das heutige, auf dem Nizza-Vertrag basierende Institutionengefüge der EU zu reformieren, um weitere Mitglieder aufzunehmen.

Politisch bestehen aber zweifellos sehr klare Zusammenhänge. So leiteten der Nizza-Vertrag<sup>17</sup> und die folgende Erklärung des Europäischen Rats von Laeken vom 15. Dezember 2001 den so genannten ‚Post-Nizza-Prozess‘ ein, der zur Einsetzung des Verfassungskonvents führte. Auch hier besteht kein juristisches Junktim ‚Erweiterung erst nach Vertiefung‘. Doch sind die politischen Einschätzungen zur Reformnotwendigkeit, die sich im Protokoll zur Zukunft der Union und der Erklärung von Laeken niederschlugen, vor dem doppelten Hintergrund der als Misserfolg betrachteten Regierungskonferenz zum Nizza-Vertrag und der in Aussicht stehenden Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Kandidatenländer zu sehen.

Die politischen Zusammenhänge, die sich in jüngster Zeit in den Diskussionen um Verfassungsvertrag und EU-Erweiterung aufgetan haben, sind von aktueller Bedeutung für die Diskussion um die Aufnahmefähigkeit der EU. Die Behauptung, der Verfassungsvertrag sei in Frankreich abgelehnt worden, um künftige Beitrittsrunden zu verhindern, ist zwar in dieser Vereinfachung nicht haltbar, dennoch gilt: In einigen Ländern werden institutionelle Reformen unter anderem deshalb skeptisch gesehen, weil sie Erweiterungen geradezu automatisch zu ermöglichen scheinen. So erklärt sich, dass rechte Verfassungsgegner für ein ‚Nein‘ gegen den Verfassungsvertrag mit dem Argument geworben haben, es verhindere den Türkeibeitritt, auch wenn diese Aussage *de jure* nicht haltbar ist.

---

17 Siehe Vertrag von Nizza, Von der Konferenz angenommene Erklärungen, 23. Erklärung zur Zukunft der Union, 2001/C 80/01.



*Gründe für die gewachsene Skepsis*

Die Ablehnung weiterer Beitrittsrunden in einigen EU-Ländern hat vielfältige Gründe. Sozio-ökonomische Spannungen aufgrund hoher Arbeitslosigkeit, internationalem Wettbewerbsdruck und Standortwettbewerb sind hierfür die offensichtlichsten. Hinzu kommt die Sorge um den Einfluss des eigenen Landes in der EU sowie die Ablehnung einer kulturell, religiös, sozial und wirtschaftlich zu heterogenen EU, die unüberschaubar und unkontrollierbar erscheint. Schließlich muss auf die in vielen Ländern nach wie vor ‚unverdaute‘ EU-Erweiterung des Jahres 2004 um zehn größtenteils mittel- und osteuropäische Länder verwiesen werden. Dieser Schritt, für den in einigen EU-Ländern kein tragfähiger öffentlicher Konsens geschaffen wurde, schmälert heute die Bereitschaft zu weiteren Erweiterungen – und auch zur Vertiefung – der Gemeinschaft.

Gleichzeitig hat die Zugkraft der oben angesprochenen politisch-normativen Motive, die die Erweiterungen 2004/2007 maßgeblich vorangetrieben haben, deutlich nachgelassen. Wenn damals noch die Integration der ehemaligen Ostblockstaaten in die Gemeinschaft der westlichen Demokratien als moralisch-politischer Anspruch formuliert wurde, ist heute etwa im Falle der Türkei eine wahrgenommene „Inkompatibilität mit dem jeweiligen Verständnis der normativen Grundlagen der Union und den integrationspolitischen Leitbildern“<sup>18</sup> Grund für die wachsende Skepsis. In Anbetracht der starken Bedeutung normativer Faktoren im Erweiterungsdiskurs der letzten Jahre ist es nicht ausgeschlossen, dass dies ein ausschlaggebender Faktor für ein mögliches Scheitern des Beitrittsprozesses (und dies kann von beiden Seiten, EU und Türkei, ausgelöst sein) wird.

*Der institutionelle Konsens in Auflösung*

Während es also der Erweiterungsdiskussion innerhalb der EU an positiver Zugkraft fehlt, ist die Diskussion um die Reformen des Verfassungsvertrags zerfasert. Der Konventionskonsens, der alle EU-Regierungen zur Unterschrift unter das Vertragswerk gebracht hat, befindet sich in Auflösung<sup>19</sup>. Unter diesen Bedingungen einen neuen Reformkompromiss der mittlerweile 27 Mitgliedstaaten zu erzielen ist eine politisch sehr schwierige Aufgabe.

Die Reform des Institutionengefüges – über den Verfassungsvertrag hinaus – etabliert sich aber immer mehr als politische Notwendigkeit, um weitere Erweiterungen durchzuführen. Eine ungebremst fortgeführte Erweiterungsstrategie, die dem ‚inneren‘ Zustand der Union verhältnismäßig geringe Aufmerksamkeit schenkt, führt hingegen dazu, dass die innere Reformfähigkeit der EU an den Implikationen einer extensiven Erweiterungslogik scheitert.

Die ‚mechanistische‘ Hoffnung, dass groß dimensionierte Erweiterungsschritte soviel Reformdruck ausüben, dass im Vorfeld eine tragfähige Lösung für eine reibungslos funktionsfähige Gemeinschaft gefunden wird, hat sich nicht bewahrheitet. Ebenso unwahrscheinlich scheint eine ‚nachholende‘ Vertiefung zu sein, da mit zunehmender Mitgliederzahl möglicherweise eine kritische Masse für einen solchen Schritt überschritten ist. In diesem komplexen Kontext sind die Bemühungen auf EU-Ebene zu sehen, eine neue Erweiterungsstrategie zu entwickeln. Nachdem sich das Europäische Parlament bereits im März 2006 dafür ausgesprochen hatte, erteilte der Europäische Rat im Juni 2006 insbesondere auf Drängen Frankreichs und Österreichs schließlich der EU-Kommission den Auftrag, einen Bericht über die Aufnahmefähigkeit aufzusetzen.

18 Lippert: Glanzloser Arbeitererfolg von epochaler Bedeutung, S. 59.

19 Andreas Maurer/Daniela Schwarzer: The German Presidency and the EU's Constitutional Malaise, in: The International Spectator 1/2007, S. 63-79.

## Für eine Sequenzierung: Konsolidierung und Konvergenz vor Erweiterung

Für die Strategie, die Vertiefung und die Erweiterung parallel voran zu treiben, lassen sich unter geostrategischen Gesichtspunkten und im Sinne einer Stabilisierungspolitik in EU-angrenzenden Ländern gute Argumente finden. Allerdings ist diese Doppelstrategie nur dann sinnvoll, wenn sie in beiden Bereichen, Vertiefung und Erweiterung, Erfolg verspricht. Wird die EU indes, und dies zeigt die Realität der letzten Jahre, zunehmend fragmentiert und mit der Erarbeitung ihrer inneren Handlungsgrundlagen befasst, so läuft sie Gefahr, zu einer kraftlosen Modernisierungsmacht zu werden. Natürlich ist die Aufnahme neuer Mitglieder nicht die alleinige Ursache aller akuten Probleme der europäischen Integration. In zahlreichen Bereichen hat sich die Erweiterung unspektakulär ausgewirkt. Es gibt nach der Erweiterung 2004 Hinweise auf ein höheres Maß an ‚Konsenskultur‘, und es sind keineswegs vornehmlich die Neumitglieder, die als ‚Störenfriede‘ auffallen, sondern in der Tendenz die größeren Mitgliedstaaten. Doch sind die Entscheidungsprozesse in einigen Politikfeldern angesichts von 27 Mitgliedern deutlich komplexer geworden, Kommunikationsprozesse sind weniger direkt und schlagen deshalb des Öfteren fehl. In einigen sensiblen Politikfeldern (etwa Justiz und Inneres) kam es bereits jetzt zu einer Abnahme des legislativen Outputs.<sup>20</sup>

Die Kommission hat dieses und andere Probleme in ihrem Bericht zweifellos angesprochen. Allerdings hat sie nicht nur, wie oben erwähnt, ein eher weiches Bedingungsverhältnis zwischen interner Festigung und Erweiterung konstruiert, sondern blieb auch hinter Forderungen aus dem Europäischen Parlament zurück. Sowohl der Stubb-Bericht als auch der Brok-Bericht hatten ja mit wesentlich detaillierteren Postulaten ein restriktiveres Vorgehen angemahnt.

Um die Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union überhaupt gewährleisten zu können sollten daher klare Leitlinien definiert werden, anhand derer die Aufnahmefähigkeit der EU in Bezug auf konkrete Beitrittsaspiranten bewertet wird. Hierbei geht es nicht um die dauerhafte Definition geografischer Grenzen der EU, sondern um die dynamische Festlegung funktionaler Grenzen der Integration. Bei einer differenzierten Anwendung der Kriterien besteht die Möglichkeit, dass die EU als aufnahmefähig für ein Land, nicht aber für ein anderes bewertet wird.

Das zunehmende wirtschaftliche Gefälle in der wachsenden Union ist in zentraler Weise verantwortlich für sozio-ökonomische Spannungen, finanzielle Belastungen und eine sinkende Akzeptanz der Erweiterung in einigen Mitgliedsländern. Ein Großteil der realen, potenziellen oder vermeintlichen Negativwirkungen der Erweiterung besteht aus Sicht zahlreicher Mitgliedsländer und nationaler Öffentlichkeiten darin, dass Beitritte kostenträchtig sind und dass Wohlfahrts- und Lohndifferenziale Migrations- und Delokalisierungsbewegungen auslösen. Manche dieser Befürchtungen sind überbewertet, gar virtuell, andere wiederum äußerst konkret und empirisch belegbar.

Die bisherige Erweiterungslogik basiert darauf, das Wohlfahrtsgefälle zwischen ‚Alt und Neu-EU‘ zu überwinden, indem Kohäsion und Konvergenz durch beziehungsweise nach Inklusion geschaffen werden. Mit Blick auf die Integrationsfähigkeit der Union wäre es besser, bereits vor einem Beitritt ein Mindestmaß an Konvergenz herzustellen. Dies würde sicherlich schwerer sein als ohne Mitgliedschaft, doch ginge es ja lediglich um eine relative Annäherung. Für die Erweiterungspolitik der Union hieße dies, dass die EU eine Mindestschwelle oder einen Korridor ökonomischer Konvergenz als notwendige Voraussetzung für

20 Sara Hagemann/Julia De Clerck-Sachsse: Decision-making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the Facts, CEPS Policy Brief 119, Januar 2007.

die Verleihung des Kandidatenstatus festlegen könnte. Immerhin „spricht [...] viel dafür, dass bei zu großem Abstand der Wirtschaftsleistung (zum Beispiel gemessen am BIP pro Kopf) Konvergenz erheblich erschwert wird, wenn nicht gar in Divergenz umschlägt, was insbesondere für die beitretenden Länder, wie auch für die politische Stabilität des Gesamtgebildes verheerende Folgen hätte“.<sup>21</sup>

Ökonomische Minimalkonvergenz würde zahlreichen ‚sensiblen‘ Erweiterungsfolgeproblemen die Spitze nehmen. EU-interner Wanderungsdruck würde reduziert, kostenintensive Aspekte des Beitritts würden abgemildert (Regional- und Strukturpolitik, aber auch Gemeinsame Agrarpolitik, da ein geringeres ökonomisches Entwicklungsniveau in der Regel auch mit der Existenz eines großen Landwirtschaftssektors einhergeht). Würden lediglich Kandidaten mit dem Gütesiegel eines soliden wirtschaftlichen Konvergenzgrads in die Union aufgenommen, so wäre auch für spätere Euro-Zonen-Erweiterungen das Risiko reduziert, dass nominal regelkonforme Aspiranten aufgrund fehlender realwirtschaftlicher Grundlagen zu unsicheren Kantonisten werden.

Kategorien wie soziokulturelle Diversität oder die Furcht vor Einflussverlust sind objektiv schwer ‚abschätzbar‘, und (wie etwa das Kriterium der Identität) als normative Setzungen ohnehin nicht durch ein technisches Raster der Folgewirkungsbeurteilung erfassbar. Allerdings sind es bedeutsame Faktoren, um öffentlichen Konsens für weitere Erweiterungsschritte zu schaffen. Regelmäßige und (nach Kriterien und Ländern detaillierte) Umfragen können begleitend zum gesamten Beitrittsprozess als ‚Gradmesser‘ für diese sensiblen Themen dienen. Je klarer die Akzeptanzprobleme offen gelegt werden, desto größer ist die Chance für Politiker in der EU und in den Kandidatenländern, hierauf zu reagieren und die öffentliche Meinung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Geschieht dies nicht, kann über eine Stärkung der Ratifikationsmechanismen stärker als zuvor gesichert werden, dass keine Erweiterungsschritte beschlossen werden, die die EU-Bevölkerung von der EU ‚entfremden‘.

Auch wenn immer wieder Studien versuchen zu belegen, dass das EU-Institutionengefüge nach Erweiterung und ohne Verfassungsvertrag reibungslos funktioniert, muss anerkannt werden, dass die Entscheidungsmechanismen auf die Herausforderung, 27 Länder zu gemeinsamen Beschlüssen zu bewegen, mit einem neuen Modus Vivendi reagiert hat, dessen Konsequenzen für eine EU-35 oder EU-40 zu überdenken sind. Kleinere Ländergruppen, die gemeinsam jenseits der EU-Institutionen voranpreschen oder intergouvernementale Absprachen der größten Staaten im Vorfeld von Ratsverhandlungen auf Kosten der kleineren Staaten, sind einerseits pragmatische Lösungen, um die Entscheidungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Andererseits ist bei einer weiter wachsenden Gemeinschaft ernsthaft die Frage zu stellen, in wie weit die Bürgerinnen und Bürger und die nationalen Institutionen einer nötigen Ausweitung der Supranationalität zustimmen würden, um die Kohärenz und Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft dauerhaft zu festigen. Künftige Erweiterungen, die ohne über den Verfassungsvertrag hinausgehende Reformen durchgeführt würden, sind gefährlich, weil sie tendenziell die Gemeinschaftsinstitutionen schwächen und machtbasierte Asymmetrien zwischen den Mitgliedstaaten fördern.

Parlamente frühzeitig in das Erweiterungsgeschehen einzubeziehen kann dazu beitragen, die Akzeptanz von weiteren Beitritten und ihren Konsequenzen zu ermitteln und die Zustimmung zu Beitritten in den Öffentlichkeiten der Mitgliedstaaten zu verbessern. Der im Brok-Bericht enthaltene Vorschlag, das Europäische Parlament an der Entscheidung über die Er-

21 Hermann Clement (unter Mitarbeit von Volkhart Vincentz): Die neuen Nachbarn und die Europäische Union – Möglichkeiten und Grenzen der Integration am Beispiel Ukraine und Belarus, Osteuropa-Institut München, Working Paper Nr. 256, Januar 2005, S. 103.

öffnung von Beitrittsverhandlungen zu beteiligen, sollte aufgegriffen werden. Überdies sollten die nationalen Parlamente in Form eines konsultativen Votums vor einem Ratsbeschluss zur Aufnahme von Verhandlungen eingebunden werden.

Ein wichtiges Gebot einer derart verstandenen Politik wäre es, die Beitrittsprozesse etwa der Türkei und der Balkanstaaten in der öffentlichen Wahrnehmung zu entkoppeln. Sollte es sich als politisch unrealistisch erweisen, dass der Türkeibeitritt in der EU ratifiziert wird oder dass die Türkei ausreichende Modernisierungsschritte unternimmt, um die Kriterien zur Mitgliedschaft zu erfüllen, rückt die Frage nach Alternativen zur Vollmitgliedschaft auf die politische Agenda. Eine stringente und ehrliche Prüfung der Aufnahmefähigkeit der EU kann diesen Erkenntnisprozess beschleunigen, und ein langsames, möglicherweise bewusst ignoriertes und daher politisch nicht aktiv begleitetes Auseinanderdriften von EU und Kandidatenländern verhindern.

Bei alledem gibt es keine Gewähr dafür, dass eine auch noch so konsistente Erweiterungsvorbereitung die Aufnahmebereitschaft aller beziehungsweise ‚kritischer‘ nationaler Öffentlichkeiten sichert. Selbst die möglichst präzise Skizzierung beziehungsweise Reduktion von ökonomischen, finanziellen oder strategischen Problemeffekten konkreter Beitritte kann die Zustimmung zur Aufnahme neuer Mitglieder nicht garantieren. Gleichwohl sind alle Anstrengungen zur Stärkung der Legitimationsbasis von Erweiterungen wünschenswert und unumgänglich. Wünschenswert, weil sie allgemeineren Tendenzen zum Loyalitätsentzug der Bürger gegenüber der EU entgegenwirken, unumgänglich, weil sonst das Risiko von erweiterungspolitischen ‚Betriebsunfällen‘, also etwa einem ‚Nein‘ in einem nationalen Referendum zu einem Beitrittsvertrag, zunimmt.

### Ein respektvoller Umgang mit den Kandidatenländern

Politische Äußerungen innerhalb der EU, die als Ablehnung oder Skepsis gegenüber dem Beitritt eines Mitgliedslandes interpretiert werden können, können politisch destabilisierende Effekte in den Beitrittsländern haben. Wenn also die Zügelung des Erweiterungsablaufs zu einer Verlangsamung der Verhandlungen führen sollte, muss dieser Prozess in einen politisch-konzeptionellen Rahmen eingefügt werden, der die Umgestaltungs- und Konsolidierungsdynamik des Kooperationsgeschehens nicht entkräftet. Denn eine Neuausrichtung der Erweiterungspolitik soll und darf nicht dazu führen, dass die EU an Transformationskraft im Umgang mit Drittstaaten einbüßt. Ganz im Gegenteil geht es darum, diese Transformationskraft abzusichern, indem sie auf ein solides inneres Fundament gestellt wird. In der Tat muss hierbei auch die von Erweiterungskommissar Rehn geforderte Zusammenführung eines eher stabilitätsorientierten und eines stärker auf Fragen der Handlungsfähigkeit konzentrierten Diskurses erfolgen.<sup>22</sup>

Der zentrale Punkt bei der Formulierung einer neuen Erweiterungspolitik mit Augenmaß ist, die Diskussion um Aufnahme- und Expansionsfähigkeit als konstruktiven Bestandteil der Diskussion um die Zukunft der europäischen Integration zu führen. Integrationsfähigkeit und eine praktisch-politische Ausbuchstabierung einschlägiger Kriterien sollten nicht als Ausdruck einer unreflektierten Generalablehnung gegen neue Mitgliedschaften missverstanden, sondern als notwendige Voraussetzung für den Fortgang des Erweiterungsgeschehens kommuniziert werden. Als solche liegt die Diskussion und die Verankerung konkreter Fähigkeitsmerkmale auch im Eigeninteresse von Mitgliedschaftsbewerbern. Ein dem Grundsatz innerer Konsolidierung und Funktionsfähigkeit verschriebener Umgang mit beitriftswilligen Partnern ist also nicht Erweiterungsverhinderungspolitik, sondern *Erweiterungsermöglichungspolitik*.

22 Olli Rehn: Debate on Enlargement in the EP, Straßburg, 13.12.2006, Speech/06/797.

Gleichzeitig darf die Union bei der Diskussion um die Herstellung von Integrations- und somit Erweiterungsfähigkeit auch nicht die Augen vor dem Thema Nichtmitgliedschaft verschließen. Nicht nur dann, wenn sich in den kommenden Jahren abzeichnen würde, dass eine Beitrittsperspektive etwa der Türkei aufgrund der politischen Konstellationen und der öffentlichen Meinung nicht nur in der EU, sondern auch im Beitrittsland, unrealistisch erscheint, muss proaktiv eine Diskussion über Alternativen zur Vollmitgliedschaft für fehlgeschlagene Unionsanwärter geführt werden. Allein schon die Vorgabe ‚ergebnisoffener‘ Beitrittsverhandlungen legt die frühzeitige Skizzierung von Auffangoptionen nahe. Hierbei könnten die Erfahrungen aus dem Bereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik, insbesondere die Etablierung von vertraglichen Kooperationsbeziehungen „neuen Typs“ mit den ENP-Partnern, für die substanzielle, institutionelle und rechtliche Ausgestaltung solch begrenzter Andockabkommen nützlich sein.<sup>23</sup>

Mit dieser Strategie hätte die EU die größten Chancen, ihre strategische Sicherheit zu gewährleisten. Immer wieder wird die Erweiterungspolitik als einzig gangbarer Weg dargestellt, etwa in Bezug auf die Türkei, die Ukraine oder den Balkan eine wirksame Stabilisierungspolitik zu machen. Angesichts der Gefahr einer Nichtratifizierung von Beitrittsverträgen oder eines Abbruchs der Verhandlungen ist diese Strategie heute nicht mehr in jedem Falle glaubhaft, und muss durch ein ergebnisoffeneres Vorgehen mit gleichem Ziel (Stabilisierung der Länder, enge strategische Anbindung an die EU) fortgeführt werden.

### **Implementierungschancen**

Der schwache Kompromiss des Europäischen Rats von Dezember 2006, der in der Substanz wenig über die bereits in den vergangenen Jahren erfolgte Entwicklung hinausgeht, zeigt: Es gibt heute noch keine starke Mehrheit für eine Sequenzierung von Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union. Hierüber kann auch nicht hinwegtäuschen, dass in der Union gegenwärtig faktisch Einigkeit darüber herrscht, dass ohne eine Überwindung der Blockade des Verfassungsvertrags keine neuerliche Erweiterung durchsetzbar ist. Ein strapazierfähiger Erweiterungskonsens wurde jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht etabliert.

Jenseits der fragilen Harmonie des neuen Erweiterungskonzepts zeichnen sich hingegen deutlich zwei Lager ab. Zu den ‚Sequenzierern‘ gehören Frankreich, Österreich (allerdings nicht mit Blick auf den Westbalkan), die Niederlande sowie sehr eindeutig das Europäische Parlament. Auch Deutschland ist zu dieser Gruppe zu zählen, zumindest hat Bundeskanzlerin Angela Merkel in einer Rede vor Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft bezweifelt, dass beide Prozesse parallel zu bewältigen sind. Zur Gruppe derer, die die Erweiterung rasch vorantreiben wollen, gehören aus unterschiedlichen Motiven heraus Großbritannien, Italien und die meisten der seit 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten.

Sogar für den Fall, dass die politische Substanz des Verfassungsvertrags in den kommenden Jahren implementiert wird, muss bezweifelt werden, dass dies reicht, um die sich momentan abzeichnenden Kandidaturen, also Westbalkan und vor allem Türkei, in ihrer Gänze zu bewältigen. Insofern greift auch die Einschätzung des Konstitutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments zu kurz. Dieser hatte in seinem Bericht konstatiert, dass der Verfassungsvertrag „bereits Lösungen für die meisten Reformen der EU enthält, die notwendig sind, damit die Union ihre Erweiterungszusagen erfüllen kann“.<sup>24</sup>

23 Vgl. Barbara Lippert: Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik, in: *integration* 2/2006, S. 149-157.

24 Europäisches Parlament: Bericht über die institutionellen Aspekte der Fähigkeit der Europäischen Union zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten.

# **„Differenzierte Integration“: Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union?**

*Peter-Christian Müller-Graff\**

„Differenzierte Integration“: Ein Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union – eine Frage, die seit dem Anstieg der Mitgliedstaaten von 15 auf 27, den beiden gescheiterten Referenden zum Verfassungsvertrag, dem Dissens der Mitgliedstaaten in der Irakfrage und den allfälligen Erweiterungsdiskussionen latente Aktualität gewonnen hat. Sie umfasst die Fragenvarianten nach der „differenzierten Integration“ innerhalb und außerhalb des einheitlichen institutionellen Rahmens der Europäischen Union ebenso wie den Gedanken der Neugründung durch eine Avantgarde. Systemlozierte Antworten lassen sich dazu nur entwickeln, wenn zunächst begrifflich Farbe bekannt wird zur Redeweise von der „differenzierten Integration“ und ihren verschiedenen Dimensionen.

## **Die verschiedenen Dimensionen der „differenzierten Integration“**

Der Topos der „differenzierten Integration“ kann nicht auf einen im Detail präzise konzentrierten Sprachgebrauch zurückgreifen, sondern versteht sich nur allgemein als ein Abweichen von der homogenen Integration aller Mitgliedstaaten. Jenseits dessen registrierbar ist in der öffentlichen Diskussion, aber teilweise auch im wissenschaftlichen Schrifttum, jedoch ein nahezu babylonisches Kommunikationsdurcheinander<sup>1</sup>, das jeden Beitrag relativiert, der sein Verständnis nicht diszipliniert und vorweg erklärt. Nachfolgend sollen mit dem Terminus der „differenzierten Integration“ alle Formen des spezifischen, den gemeinsamen Acquis überschreitenden Zusammenwirkens einer Teilmenge von Mitgliedstaaten der

---

\* Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg.

Der Text beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser auf Einladung der ECSA-Austria auf der Drei-Länder-Tagung der ECSA-Austria, des Arbeitskreises Europäische Integration und der ECSA-Schweiz zum Thema „Differenzierte Integration“ in Wien im November 2005 gehalten hat.

1 Vgl. zur variierenden begrifflichen Vielfalt jüngst Wolfgang Wessels: Deutsche Europapolitik – Strategien für einen Wegweiser: Verstärkter Nutzen durch verbesserte Integration?, in: Wolfgang Wessels/Udo Diederichs (Hrsg.): Die neue Europäische Union: im vitalen Interesse Deutschlands?, Studie der Europäischen Bewegung Deutschland, Berlin 2006, S. 155. Als frühe Thematisierungen aus rechtswissenschaftlicher Sicht vgl. Eberhard Grabitz/Constantin Iliopoulos: Typologie der Differenzierungen und Ausnahmen im Gemeinschaftsrecht, in: Eberhard Grabitz (Hrsg.): Abgestufte Integration: eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept? Ergebnisse eines Forschungsprojektes des Institutes für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg, Kehl am Rhein 1984, S. 31; Bernd Langeheine: Europäisches Gemeinschaftsrecht und abgestufte Integration, Berlin 1988. Speziell zur verstärkten Zusammenarbeit vgl. Veronika Grieser: Flexible Integration in der Europäischen Union: Neue Dynamik oder Gefährdung der Rechtseinheit?, Berlin 2003 (mit abgrenzender Begriffsbildung, S. 33); Ulrich Derpa: Die verstärkte Zusammenarbeit im Recht der Europäischen Union, Stuttgart 2003; vgl. zu Einzelfragen u.a. auch Astrid Epiney/Andreas Furrer: Umweltschutz nach Maastricht. Ein Europa der drei Geschwindigkeiten?, in: *Europarecht* 4/1992, S. 369-408, hier S. 369; Josef Janning: Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, in: *Europa-Archiv* 18/1994, S. 527-536; John A. Usher: Variable Geometry or Concentric Circles: Patterns for the European Union, in: *International and Comparative Law Quarterly* 2/1997, S. 243-273; Nina Ost: Flexibilität des Gemeinschaftsrechts – Vom Notantrieb zum Vertragsprinzip?, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 11/1997, S. 495; Hubert Isak: Der Gedanke der Rechtseinheit mit Blick auf den Beitritt mittel- und osteuropäischer Staaten, in: *Europarecht*, Beiheft 1/1998, 71ff.; Bernd Martenczuk: Die differenzierte Integration und die föderale Struktur der Europäischen Union, *Europarecht* 3/2000, S. 351-364; Christian von Buttlar: Rechtsprobleme der „verstärkten Zusammenarbeit“ nach dem Vertrag von Nizza, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* 4/2001, 649ff.; Claus Giering/Josef Janning, Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit“ nach Nizza, in: *integration* 2/2001, S. 146-155.



Europäischen Union erfasst werden, unabhängig davon, ob dies supranational oder intergouvernemental geschieht. Dieses Zusammenwirken ist sowohl modellförmig als auch inhaltlich aufgliederbar.

### *Modellformen der ‚differenzierten Integration‘*

Modellhaft lassen sich die Formen der ‚differenzierten Integration‘ unter Aufnahme kurrenter geometrisch-physikalischer Sprachbilder rechtlich und politisch untergliedern in das Konzept der verschiedenen Geschwindigkeiten, das Konzept der konzentrischen Kreise, das Konzept der variablen Geometrie und den Gedanken des *Europa à la carte*.

*Konzept der verschiedenen Geschwindigkeiten:* Das Konzept der verschiedenen Geschwindigkeiten lässt sich in der Prämisse radizieren, dass zwar alle Mitgliedstaaten sich in den materiellen Einzelpolitiken und Einzelfragen auf dasselbe Ziel verpflichten, jedoch nur eine Teilmenge von Mitgliedstaaten dieses Ziel zu demselben Zeitpunkt verwirklichen kann oder will. Ausdruck dieses Konzepts sind namentlich Übergangsbestimmungen in den bisherigen Beitrittsverträgen, die die Erfüllung einer Pflicht (zum Beispiel Angleichungspflichten im Umweltrecht oder die Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit) terminlich hinausschieben. Zwar nicht geplant, aber de facto kann es zu unterschiedlichen Geschwindigkeiten auch im Falle der unterschiedlichen Befolgung von Harmonisierungspflichten binnenmarktintegrativer Richtlinien oder von anderen gemeinschaftsrechtlichen Pflichten kommen. Wegen dieses Dauerproblems mag man fragen, ob ‚differenzierte Integration‘ nicht eine allfällige Wirklichkeit der europäischen Integration darstellt. Das Modell der verschiedenen Geschwindigkeiten kennzeichnet auch den kriterienabhängigen Eintritt in die Währungsunion der zu diesem Währungsraum willigen Staaten<sup>2</sup>. Der Primärrechtsrahmen der Europäischen Gemeinschaft zur Währungsunion ist aber vielgestaltiger und leitet zugleich auch über zu dem Konzept der konzentrischen Kreise.

*Konzept der konzentrischen Kreise:* Das Konzept der konzentrischen Kreise lässt sich dadurch kennzeichnen, dass bereits nur eine Teilmenge von Mitgliedstaaten sich auf dieselben Ziele verpflichtet, wohingegen andere Mitgliedstaaten nicht mitziehen. Bei einem derartigen Vorgehen bildet sich eine Kerngruppe von mitwirkungswilligen Staaten, wohingegen die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten gewissermaßen einen schwächer ausgeprägten Kreis um die Kerngruppe bilden. Ausdruck dieses Konzepts war namentlich die Entstehung des Schengen-Raumes<sup>3</sup> vor dessen Integration in den EG- und EU-Vertrag. Auch nach der Umgestaltung dieses Bereichs durch den Reformvertrag von Amsterdam<sup>4</sup> in den terminologisch so gefassten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“<sup>5</sup> bestehen noch Nachwirkungen des Konzepts der konzentrischen Kreise im Hinblick auf Dänemark, Großbritannien und Irland.<sup>6</sup> Ausdruck des Konzepts der konzentrischen Kreise war auch das Sozialabkom-

2 Vgl. Art. 121 Abs. 3 EGV.

3 Dazu Hans Claudius Taschner: Schengen. Das Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten, Baden-Baden 1997.

4 Vgl. dazu Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union; dazu Peter-Christian Müller-Graff: Institutionelle und materielle Reformen in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: Waldemar Hummer (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien 1998, S. 259-278; Peter-Christian Müller-Graff: Die fortentwickelnde Übernahme des *Acquis* der „Dritten Säule“ in die „Erste Säule“ der Union, in: Waldemar Hummer (Hrsg.): Rechtsfragen der Anwendung des Amsterdamer Vertrages, Wien 2001, S. 53-75.

5 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Der primärrechtliche Rahmen, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005, S. 11-27.

6 Ebenda.

men von Maastricht zwischen elf der seinerzeit zwölf Mitgliedstaaten<sup>7</sup>, das dann allerdings gleichfalls durch den Reformvertrag von Amsterdam in den EG-Vertrag integriert wurde<sup>8</sup>. Prominentestes gegenwärtiges Beispiel ist aber die Währungsunion, zu deren Mitwirkung sich Großbritannien und Dänemark nicht ohne zusätzliche Erklärung verpflichtet haben<sup>9</sup>, wohingegen für Schweden eine derartige Sonderregelung nicht gilt und dessen Nichtteilnahme an der Währungsunion trotz Erfüllung der Konvergenzkriterien daher der Sache nach den Vertragsverpflichtungen widerspricht.<sup>10</sup>

*Konzept der variablen Geometrie:* Als Konzept der variablen Geometrie lässt sich ein Ordnungsmodell bezeichnen, das eine identische Teilmenge von Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen des Zusammenwirkens nicht voraussetzt. In diesem Fall bildet sich keine randscharfe Kerngruppe. Vielmehr kann die Zusammensetzung der Mitwirkenden in den einzelnen einer Differenzierung unterliegenden Sachfragen variieren. Im Ansatz wird davon das Gesamtbild des Status quo der Differenzierungen gekennzeichnet, dies allerdings vor dem Hintergrund eines grundsätzlichen Homogenitätsprinzips im Sinne des Grundsatzes, dass alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise teilnehmen und zur selben Zeit dieselben Inhalte verwirklichen. Ungeachtet dieses Grundsatzes existieren gegenwärtig aber eben auch Elemente der in diesem Sinne differenzierten Integration – und zwar ohne Nutzung des EG- und EU-vertraglichen Instruments der verstärkten Zusammenarbeit der Art. 43-45 EUV und Art.11 EGV. Die Zusammensetzung in den verwirklichten Differenzierungen variiert. So unterscheidet sich die Staatenkonfiguration namentlich beim Zusammenwirken des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes“<sup>11</sup> von derjenigen in der Währungsunion<sup>12</sup> und diese wiederum von der vollen Teilnahme am Binnenmarkt im Verhältnis der Altmitgliedstaaten und den meisten neuen Beitrittsstaaten des Jahres 2004 und 2007.<sup>13</sup>

*Der Gedanke eines ‚Europa à la carte‘:* Der Gedanke eines Europa à la carte ist dem Konzept der variablen Geometrie in seiner Wirkung verwandt. Denn auch hier kommt es nicht zu einer randscharfen Kerngruppe. Allerdings wird mit ‚Europa à la carte‘ nicht ein Zustand oder ein Modell bezeichnet, sondern lediglich ein Auswahlvorgang. Er kommt überdies ohne die Gemeinschaft als begrenzenden Faktor für die Teilnahme aus, wie es das Europäische Patentübereinkommen in seinen Anfängen illustrierte<sup>14</sup> – im Unterschied zu

7 Otto Schulz: Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, Köln 1996, S. 61.

8 Vgl. Robert Rebhahn in: Jürgen Schwarze (Hrsg.): EU-Kommentar, Baden-Baden 2000, Art.136 EGV Rn.4.

9 Vgl. Protokoll (Nr. 25) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland; Protokoll (Nr. 26) über einige Bestimmungen betreffend Dänemark.

10 Vgl. zur schwedischen Erfüllung der Konvergenzkriterien Gegensätze im hohen Norden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.01.2006, S.12; zur Teilnahmepflicht bei Erfüllung der Voraussetzungen Ulrich Häde: Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung über die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: Juristenzeitung 22/1998, S. 1088-1092.

11 Schulz: Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik.

12 Vgl. Protokoll (Nr.25) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland; Protokoll (Nr.26) über einige Bestimmungen betreffend Dänemark. Seit 01.01.2007 haben 13 von 27 Staaten den Euro als gemeinsame Währung.

13 Vgl. dazu den räumlichen Anwendungsbereich der konstituierenden Normen des Binnenmarktrechts im einzelnen im Vergleich von Sonderbestimmungen in Beitrittsverträgen, Protokollen für Altmitgliedstaaten (z.B. Protokoll über die Anwendung bestimmter Aspekte des Artikels 14 EGV auf das Vereinigte Königreich und auf Irland) und von Übergangs- und Sonderbestimmungen in der Beitrittsakte zur Erweiterung des Jahres 2004 und 2007.

14 Übereinkommen über das europäische Patent für den Gemeinsamen Markt vom 05.10.1973; dazu Peter-Christian Müller-Graff: Europäisches Patent, in: Joerg Monar/Nanette Neuwahl/Paul Noack (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.128; Romuald Singer/Margarete Singer: Europäisches Patentübereinkommen, Köln 1989; Münchener Gemeinschaftskommentar: Europäisches Patentübereinkommen, 1991.



dem niemals in Kraft getretenen Gemeinschaftspatentübereinkommen<sup>15</sup>, das von allen Mitgliedstaaten, aber nur von diesen unterzeichnet war.

### *Erfasste Gegenstände*

Die Ausweisung des Gedankens der ‚differenzierten Integration‘ in verschiedenen Modellformen beantwortet naturgemäß noch nicht die Frage, auf welchen Gegenstand sie sich sinnfällig beziehen können. ‚Differenzierte Integration‘ ist zunächst nur ein rechtlich und politisch blutleeres abstraktes Wort. Vertieft man indes diesen Topos, so ist ‚differenzierte Integration‘ grundsätzlich sowohl sachgebietlich als auch organisationell oder institutionell denkbar.

*Sachgebietliche Differenzierung:* Sachgebietlich wird man zunächst zu fragen haben, ob ‚differenzierte Integration‘ im Sinne zusätzlicher Vertiefung nicht möglicherweise eine Chimäre steriler politischer oder akademischer Rhetorik ist. So ist denkbar, dass möglicherweise bereits jetzt die ernsthaft und realitätsfähig denkbare inhaltliche Finalität der europäischen Verbandskompetenz im Wesentlichen erreicht ist. Diese Frage stellt sich insbesondere, wenn man bedenkt, dass der größte Mitgliedstaat von Verfassungs wegen nur an einer Europäischen Union mitwirken kann, die föderativen Grundsätzen verpflichtet ist (Art. 23 Abs. 1 GG). Dies beinhaltet eine Achtung der substanziellen Autonomie ihrer Mitglieder.<sup>16</sup> Freilich bedeutet andererseits die Begründung einer Verbandskompetenz für die europäische Ebene nur die Existenz einer abstrakten Handlungsbefugnis, noch nicht aber auch deren tatsächliche Ausschöpfung. Dies zeigt sich umso deutlicher, wenn zu deren Ausübung Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist.<sup>17</sup>

Sachgebietlich lässt sich in diesem Sinne ein verstärktes Zusammenwirken einer Teilmenge von Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund des erreichten Integrationsstands daher beispielsweise insbesondere in folgenden Bereichen vorstellen: in Bereichen der polizeilichen und institutionellen Zusammenarbeit in Strafsachen einschließlich des Strafverfahrensrechtes und des materiellen Strafrechts<sup>18</sup>, des Weiteren in der Einwanderungs- und Asylpolitik<sup>19</sup>, ferner in der ziviljustiziellen Zusammenarbeit im Zivilrecht<sup>20</sup>, in der Wirtschafts-, Sozial- und Steuerpolitik<sup>21</sup> und schließlich auch in der allgemeinen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.<sup>22</sup> Allerdings ergibt sich, wie schon angesprochen, ein verstärktes Zusammenwirken auch in allen bereits bestehenden Befugnisbereichen der Gemeinschaft oder Kooperationsbereichen der Union, in denen nicht alle 27 Mitglieder das Zusammenwirken faktisch verwirklichen.

*Organisationelle und institutionelle Differenzierung:* In organisationeller und institutioneller Hinsicht kann das verstärkte Zusammenwirken einer Teilmenge von Mitgliedstaaten vor allem die Ausgestaltung der transnationalen organisationellen und institutionellen Verflechtung zwischen ihnen beinhalten. Dies kann bis hin zum Zusammenschluss einiger Mitgliedstaaten zu einem Staat gedacht werden: so beispielsweise hypothetisch im Zusammenschluss der Benelux-Staaten zu einem Bundesstaat. Eine derartige föderale Variante des

15 Übereinkommen über das europäische Patent für den Gemeinsamen Markt vom 15.2.1975/15.12.1989; dazu Müller-Graff: Europäisches Patent, S. 184–185.

16 Vgl. auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen nach BVerfG, EuGRZ 1993, 429ff.

17 Zum Beispiel Artt. 93, 94 EGV.

18 Zum primärrechtlichen Unionsacquis vgl. Art. 29ff. EUV.

19 Zum primärrechtlichen Gemeinschaftsacquis vgl. Art. 61ff. EGV.

20 Zum primärrechtlichen Gemeinschaftsacquis vgl. Art. 65 EGV.

21 Zum primärrechtlichen Gemeinschaftsacquis vgl. Art. 93, 98, 136ff. EGV.

22 Zum primärrechtlichen Unionsacquis vgl. Art. 11ff. EUV.

Zusammenwirkens wurde vor einigen Jahren in der politischen Diskussion um die europäischen Zukunftsperspektiven vereinzelt speziell für das Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich artikuliert. Keine Differenzierung, sondern das Ende der vertraglich verbindlichen Integrationsbeteiligung ist demgegenüber der Austritt eines Mitglieds oder ein Austrittsvertrag (dessen Abschluss auch der Angebotsinitiative der anderen Mitglieder entspringen kann, wenn ein Mitglied dauerhaft schwerwiegend wesentliche Mitgliedschaftspflichten verletzt).

### **Einzelthesen zur Frage ‚Sprengsatz oder unitarische Kraft?‘**

Vor diesem Verständnishintergrund lassen sich zu der Frage, ob die ‚differenzierte Integration‘ einen Sprengsatz darstellt oder aber unitarische Kraft entfalten kann, fünf aufeinander aufbauende Thesen entwickeln.

#### *Die Notwendigkeit der Unterscheidung des Zeithorizonts*

Bei Konzepten der ‚differenzierten Integration‘ ist im Hinblick auf deren sprengende oder unitarisierende Wirkung zuallererst nach dem Zeithorizont zu unterscheiden.

*Die kurzfristige Desintegrationswirkung:* Es liegt auf der Hand, dass jede Art differenzierter Integration konzeptionell und faktisch jedenfalls kurzfristig eine Abweichung vom Homogenitätsgrundsatz der Mitgliedschaft beinhaltet und daher bei kurzfristiger Betrachtung weder unitarisierend angelegt ist noch wirkt. Im Gegenteil soll unterschiedlichen Fähigkeiten oder unterschiedlicher Bereitschaft zur Verwirklichung eines gemeinsamen Standards Rechnung getragen werden. So gesehen begünstigen Konzepte differenzierter Integration grundsätzlich einen Rückfall in die Beliebigkeit und Heterogenität klassischer Bündnispolitik. Denn je weniger Druck zur Gemeinsamkeit besteht, desto eher entstehen Bündnisse zu Einzelthemen.

*Die mittel- und langfristige Perspektive:* Ob sich hinter der kurzfristigen Desintegrationswirkung eine listige Strategie oder ein selbstwirksamer Mechanismus verbirgt, alle Mitgliedstaaten im betroffenen Bereich mittel- oder langfristig unitarisierend mitzuziehen, lässt sich nicht abstrakt, sondern nur für den jeweiligen einzelnen Differenzierungsschritt erörtern und analysieren.

*Unitarisierungsbeispiele:* Aus der vermeintlich einfachen Retroperspektive betrachtet (vermeintlich einfach, weil allzu leicht Koinzidenz mit Kausalität verwechselt werden kann), haben einige der wichtigsten Differenzierungsfälle mittelfristig nicht gespalten, sondern tendenziell unitarisiert. Dies gilt für das Sozialabkommen von Maastricht<sup>23</sup>, für die Schengen-Abkommen<sup>24</sup> (allerdings hier schon mit Ausnahmen<sup>25</sup>), für alle bisherigen Beitritte im Hinblick auf Übergangsklauseln (mit Ausnahme der noch laufenden Übergangszeiten für die Beitrittsstaaten der Jahre 2004 und 2007) und in Großdimension sogar für die Gründung der EWG durch eine kleine Teilgruppe europäischer Kontinentalstaaten im Jahre 1957, die sich bis heute um 21 weitere Mitglieder erweitert hat.

*Spaltungsbeispiele:* Gleiches lässt sich für die Währungsunion bislang nicht sagen. Zu dem am 1. Januar 1999 die Währungsunion begründenden Staaten ist bislang nur ein einziges weiteres Mitglied hinzugekommen (Slowenien). Im Gegenteil sind Anläufe in Schweden und Dänemark gescheitert und Großbritannien hat es nicht einmal versucht.<sup>26</sup> Elf der zwölf Beitrittsstaaten der Jahre 2004 und 2007 sind aus unterschiedlichen Gründen noch nicht bei-

23 Schulz: Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik.

24 Taschner: Schengen. Das Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen.

25 Taschner: Schengen. Das Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen.

26 Vgl. Gegensätze im hohen Norden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.01.2006, S.12.

trittsreif.<sup>27</sup> Im Schengen-Bereich haben sich drei Altmitgliedstaaten bis heute einer vollen Einbeziehung entzogen<sup>28</sup> und es bleibt zu sehen, zu welchem Zeitpunkt alle Beitrittsstaaten der Jahre 2004 und 2007 voll einbezogen sein werden.

*Folgefrage:* Dieser gemischte Erfahrungsbefund mit sachgebietlich ‚differenzierter Integration‘ wirft die Folgefrage auf, ob sich daraus allgemeine Aussagen oder sogar Entwicklungsgesetzmäßigkeiten ableiten lassen. Dies führt zu einer zweiten These.

### *Der Zusammenhang von Binnenmarktnähe und Unitarisierungswirkung*

Die zweite These lautet, dass eine mittelfristig integrativ unitarisierende Tendenz eines Differenzierungsschritts umso wahrscheinlicher ist, je stärker sie dem Funktionieren des Binnenmarktes dient und je weniger sie ein Widerlager spezifisch nationaler Politikinteressen findet. Anders gesagt: Die vom Prinzip des komparativen Kostenvorteils<sup>29</sup> (Art. 14 Abs. 2 EGV) entfesselten Vernetzungskräfte des gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraums generieren Bedürfnisse und Zusammenwirken in binnenmarktnahen Bereichen. Stoßen die Vernetzungskräfte auf Widerstände von Politikinteressen in einer Teilmenge anderer Mitgliedstaaten, können sie erstens den Ausweg einer ‚differenzierten Integration‘ suchen und bewirken zweitens die Tendenz, mittel- oder langfristig die ursprünglich fern stehenden Staaten miteinzubeziehen.

Unterscheidet man nach dem Nähegrad zur Binnenmarktverwirklichung, lassen sich im Licht der bisherigen Fälle drei Gruppen bilden: die binnenmarktzwingenden Fälle, die binnenmarktplausiblen Fälle und die binnenmarktfernen Fälle.

### *Die binnenmarktzwingenden Fälle*

Bei der ersten Gruppe handelt es sich um die binnenmarktfunktional erforderlichen, also binnenmarktzwingenden Folgeschritte.

*Binnenmarktliche Personenfreizügigkeit:* Eine besonders deutliche funktionale Binnenmarktnähe weisen ganz offensichtlich Fragen auf, die wegen des Ziels der binnenmarktlichen Personenfreizügigkeit<sup>30</sup> aus dem konzipierten oder verwirklichten Wegfall von Personenkontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen entstehen. Dieser Schritt entsprach dem durch die Einheitliche Europäische Akte im Jahre 1987 in das Primärrecht eingefügten Ziel, einen Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.<sup>31</sup> Konsequenterweise enthielt damit die Frage Gewicht, ob der binnenmarktlich angestrebte Wegfall der (vom begleitenden Weißbuch der Kommission seinerzeit sogenannten) physischen Grenzen durch die Bedürfnisse nach Grenzkontrollen zum Schutz gegen unerwünschten Zuzug von Drittstaaten und zum Schutz gegen die Freizügigkeit von Straftätern und organisierter Kriminalität blockiert würde.<sup>32</sup> Folgerichtig erkannte man die Notwendigkeit, den Wegfall der Personenkontrollen zu kompensieren und konzipierte die Kompensation in einer Koordinierung der nationalen Zugangspolitiken (Visa-, Einwanderungs- und Asylpolitik) ebenso wie in einer Koordinie-

27 Vgl. dazu die Bilanz: Fast allen Kandidaten fehlt die Euro-Reife, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.01.2006, S. 12.

28 Vgl. Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 11-27.

29 Zu diesem Konzept z.B. Willem Molle: The Economics of European Integration, Aldershot 1991, S. 9.

30 Art. 14 Abs. 2, Art. 39 ff., Art. 49 EGV.

31 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, in: Europarecht 2/1989, S. 107-151.

32 Zur letztgenannten Frage vgl. Hans-Heiner Kühne: Die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und von Drogenabhängigkeit als gemeinsames Interesse der Unionsstaaten, in: Müller-Graff (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, S. 85-99.

rung der grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung. Zunächst fand sich die mitgliedstaatliche Teilmenge der Schengen-Staaten mit zwei Abkommen zu einem verdichteten Zusammenwirken in diesen Aufgaben zusammen.<sup>33</sup> Für alle Mitgliedstaaten brachte den Kompensationsgedanken sodann Artikel K des Maastrichter Unionsvertrages folgerichtig darin zum Ausdruck, dass er diese Bereiche zu Gegenständen von gemeinsamem Interesse der Mitgliedstaaten erhob<sup>34</sup>. Lediglich fünf Jahre nach Maastricht erfolgte, wie bereits aufgewiesen<sup>35</sup>, im Amsterdamer Reformvertrag, ungeachtet der genannten Ausnahmen für drei Mitgliedstaaten, eine konzeptionell sinnfällige Übernahme des Schengen-Bestandes in den Rahmen von EG und EU-Vertrag. Zugleich wurde vor allem auch eine konzeptionell und systematisch konsequente Lokation der genannten Zugangspolitiken in den Art. 61-69 EGV im unmittelbaren Anschluss an die Marktfreiheiten des Binnenmarktes, nämlich nach dem Abschnitt über die Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit, vorgenommen. Überdies sieht der Verfassungsvertrag für die Reste der dritten Säule eine europäische Verbandskompetenz vor.<sup>36</sup> Unabhängig davon könnte das Abkommen von Prüm eine ähnliche Wirkung wie das seinerzeitige Schengen-Abkommen entfalten.<sup>37</sup>

*Sozialpolitik:* Einen zweiten Bereich von großer Binnenmarktnähe bildet die Sozialpolitik. In ihrem Ursprung von Anbeginn an als Teil des EWG-Vertrages zur Dämpfung von in Sozialkosten begründeten Wettbewerbsverzerrungen im Gemeinsamen Markt und zur Förderung der binnenmarktlichen Arbeitnehmerfreizügigkeit konzipiert<sup>38</sup>, beinhaltete das Sozialabkommen von Maastricht eine marktintegrativ funktional sinnfällige und potenziell über die Marktintegration hinausgehende Weiterentwicklung. Elf von zwölf Mitgliedstaaten wurde durch ein Protokoll zum Vertrag von Maastricht gestattet, in der Sozialpolitik innerhalb der Institutionen und Verfahren der Gemeinschaft intensiver zusammenzuwirken<sup>39</sup>. Großbritannien, seinerzeit mit konservativer Regierung, blieb abseits. Die nachfolgende Labour-Regierung vollzog in Amsterdam den sozialpolitischen Schulterschluss, sodass auch insoweit eine letztlich aus der binnenmarktlichen System- und Folgelogik generierte Unitarisierung bewirkt wurde.

*Die Außenwirkung des Binnenmarktkonzepts:* Die Sogkraft des Binnenmarktes zeigt sich überdies vor allem darin, dass seine unitarisierende Kraft weit über die Mitgliedstaaten hinausreicht und insoweit das binnenmarktliche Zusammenwirken aller Mitgliedstaaten als Form einer ‚differenzierten Integration‘ im Gesamtkreis aller europäischen Staaten erkennen lässt. Abgesehen von der allmählichen Anziehungskraft auf EFTA-Mitglieder unter Aushöhung des Mitgliederbestandes der EFTA, beginnend schon mit den ersten Absetzungsercheinungen Großbritanniens von seiner eigenen Initiative im Jahre 1961, und abgesehen auch von den konsekutiven Beitritten seit 1973, finden sich insoweit markante Auswirkungen auf das Recht von drei der vier verbliebenen EFTA-Staaten im Rahmen des EWR-Abkommens.<sup>40</sup> Aber auch die Schweiz entzieht sich nicht diesem unitarisierenden Sog der in

33 Vgl. Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 11-27.

34 Ebenda.

35 Ebenda.

36 Art. III-270ff. VVE.

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

38 Rolf Birk: Das Arbeitsrecht der Europäischen Gemeinschaft, in: Reinhard Richardi/Manfred Wlotzke (Hrsg.): Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band 1, München 1992, § 18 Rn. 5ff.; Rebahn: Art. 136 EGV Rn. 5, der allerdings in der Neufassung durch Art. 136 EGV eine Lösung der Sozialpolitik vom „engen Verbund mit der Wettbewerbspolitik“ und „erstmalig eine genuin sozialpolitische Kompetenz der EG zur Rechtsetzung“ erkennt.

39 Vgl. Rebahn: Art. 136 EGV Rn. 4.

40 Vgl. zu diesem namentlich Olivier Jacot-Guillarmod (Hrsg.): Accord EEE/EWR-Abkommen, Zürich/Bern 1992; Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (Hrsg.): The European Economic Area, Berlin/Oslo 1997; Carl Bauendenbacher/Per Tresselt/Thorgeir Örlýgsson (Hrsg.): The EFTA Court – Ten Years on, Oxford/Portland 2005.

der EG zusammengeschlossenen Teilmenge europäischer Staaten.<sup>41</sup> Der jüngste Aufwuchs bilateraler Abkommen<sup>42</sup> und der sogenannte autonome Nachvollzug<sup>43</sup> mit dem damit verbundenen materiellen Souveränitätsverlust legen Zeugnis davon ab. Die Europa-Abkommen mit zehn mittel- und osteuropäischen Staaten<sup>44</sup>, die durch deren Beitritt in den Jahren 2004 und 2007 hinfällig geworden sind, runden dieses Bild der unitarisierenden Kraft des Konzepts der Marktintegration durch die Initiative einer ursprünglichen kleinen Gruppe von Staaten ab.

### *Die binnenmarktplausiblen Fälle*

Eine zweite, wiewohl weniger zwingende Binnenmarktnähe weisen diejenigen Fälle auf, die zum Funktionieren des Binnenmarktes zwar nicht notwendig, jedoch sehr plausibel sind.

*Währungsunion:* Die Binnenmarktplausibilität betrifft vor allem die Währungsunion. Ob diese für das Funktionieren des Binnenmarktes notwendig ist, ist zwar letztlich eine politische Frage der Intensitätsdefinition des gewünschten Binnenmarktes<sup>45</sup>. Dennoch ist erkennbar, dass eine Währungsunion höchst sinnfälliger ist, um im binnenmarktlichen Wirtschaftsraum das Problem breitflächiger Wettbewerbsverzerrungen infolge der Wechselkursschwankungen zwischen verschiedenen einzelstaatlichen Währungen und damit eine latente Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Grundfreiheiten zu lösen. Die ‚differenzierte Integration‘ der Währungsunion entfaltet damit grundsätzlich einen Anreiz für die anderen, am binnenmarktlichen Austausch teilnehmenden Mitgliedstaaten, derartige Verwerfungen auch durch Teilnahme an der gemeinsamen Währung zu bewältigen. Da allerdings mit der Währungshoheit ein zentraler Teil von Staatlichkeit betroffen ist<sup>46</sup>, bestehen insoweit gegenläufige Eigenkräfte.<sup>47</sup> Sie enthalten auf Dauer ein Distanzierungspotenzial und schmälern das politische Gewicht nicht teilnehmender Staaten innerhalb der Europäischen Union schon mangels vergleichbarer Betroffenheit und infolge des Gruppeneffekts und Korpsgefühls der an der Währungsunion teilnehmenden Staaten. Eine ebenbürtige Mitführungsrolle in der Union zu beanspruchen, ohne Mitglied der Währungsunion zu sein, erschiene daher zweifelhaft.

*Strafverfolgung und Polizeitätigkeit:* Ein zweiter Fall der relativen, aber nicht zwingenden Binnenmarktnähe, ist die Koordinierung der Strafverfolgung und Polizeitätigkeit. Die Grenzlinien des funktional zwingenden Zusammenwirkens zu der lediglich förderlichen Unitarisierung sind in diesem Bereich unklar. So ist durchaus zweifelhaft, ob es binnenmarktlich, aber auch allgemein des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung aller gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen im Rahmen der juristischen Zusammenarbeit in Strafsachen bedarf, wie es der Verfassungsvertrag vorsieht.<sup>48</sup>

41 Vgl. dazu namentlich die Beiträge in: Peter Forstmoser/Hans Caspar von der Crone/Rolf H. Weber/Dieter Zobl (Hrsg.): *Der Einfluß des europäischen Rechts auf die Schweiz*. Festschrift für Roger Zäch, Zürich 1999.

42 Astrid Epiney: Zu den ‚bilateralen‘ Verträgen der EG bzw. ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz, in: *Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht* 1/2006, S. 1-52, hier S. 2.

43 Vgl. z.B. Wolfgang Wiegand: Zur Anwendung von autonom nachvollzogenem EU-Privatrecht, in: Peter Forstmoser u.a. (Hrsg.): *Der Einfluß des europäischen Rechts auf die Schweiz*, S.171; Heinrich Koller: *Autonomer Nachvollzug – Editorial*, in: *Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht* 1/2006.

44 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Die rechtliche Dimension der Osterweiterung der Europäischen Union, in: Wolfgang Heusel (Hrsg.): *Die Osterweiterung der Europäischen Union*, Köln 2002, S. 21-48.

45 Vgl. Jean-Francois Pons: *L'Union Economique et Monétaire et la monnaie unique: le point de vue de la Commission*, in: Manfred Willms (Hrsg.): *European Monetary Union: Legal Foundations and Economic Implications*, Luxemburg 1993, S.201ff.; auch Roland Vaubel: *The European Monetary Union: a public choice approach*, in: Willms (Hrsg.): *European Monetary Union*, S. 163ff.

46 Vgl. Charles Goodhart: *The british position on EMU*, in: Willms (Hrsg.): *European Monetary Union*, S. 217ff.

47 Ebenda.

48 Vgl. namentlich Art. III-270 VVE.

### Die binnenmarktfernen Fälle

Eine dritte Kategorie von Sachpolitiken sind im Verhältnis zum Binnenmarktziel diejenigen Bereiche, die als binnenmarktfern bezeichnet werden können.

*Allgemeine Außen- und Sicherheitspolitik:* Zu dieser Gruppe zählt anders als die binnenmarktabsichernde Handelspolitik die allgemeine Außen- und Sicherheitspolitik. Zweifels- ohne sichert gemeinsames Auftreten in diesem Bereich auch die Freude der Vertragspartner aneinander im Zusammenwirken im gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum. Aber die Dissonanzen in der Irakfrage und die beiden dabei beobachtbaren konkurrierenden differenzierenden ‚Integrationsbündnisse‘, sofern die Konvergenz einzelner nationaler Standpunkte überhaupt als ‚Bündnis‘bildung angesehen werden kann<sup>49</sup>, haben das Funktionieren des Binnenmarktes nicht erschüttert. Es wird eine vertiefungswürdige Frage sein, ob die Divergenzen als Schockerlebnis eine unitarisierende Tendenz in der außenpolitischen Problembehandlung künftig fördern. Bislang überwiegt eher der Eindruck, dass die Spaltung in der Irakfrage nachwirkende Sprengkraft enthält. Bis heute nicht grundsätzlich überbrückt scheint die Kluft in dieser Frage zwischen einer Reihe von Kontinentalstaaten zu Großbritannien und anderen Mitgliedstaaten, die Truppen im Irak unterhalten. Die Union wird sich nicht viele solcher Dissonanzen und ‚differenzierter Integrationen‘ leisten können, soll ihr Funktionieren, ihr Zusammenhalt oder ihre Mitgliederkonfiguration nicht ernsthaft Schaden nehmen.

*Institutionell-organisatorisches Zusammenwirken:* Binnenmarktfern ist auch eine institutionell-organisatorische Verdichtung des Zusammenwirkens einer Teilmenge von Mitgliedstaaten. Diese spielt sich ohne darüber hinausgehende, institutionell fassbare unitarisierende oder spaltende Wirkungen ab, wie die Beispiele Benelux, Deutsch-Französische Zusammenarbeit oder Weimarer Dreieck zeigen. Selbst eine Föderation zwischen Deutschland und Frankreich müsste deshalb das Funktionieren des Binnenmarktes nicht notwendig erschüttern, würde aber auch keinen binnenmarktgetriebenen Sog zu einer breitflächigen europäischen Föderation entfalten.

### Die grundsätzliche Unerheblichkeit der inneren oder äußeren Differenzierung

Die dritte These lautet, dass das integrationsfördernde oder integrationszerstörende Potenzial sachgebietlich differenzierter Integration grundsätzlich unabhängig davon ist, ob sie innerhalb oder außerhalb der Institutionen erfolgt, doch ist dies nur ein Grundsatz, der rasch Grenzen findet.

Diese Aussage lässt sich auf die Beobachtung des Schicksals der Schengen-Zusammenarbeit (begonnen außerhalb der EWG) und des Schicksals des Sozialabkommens (begonnen innerhalb der EG) stützen. In beiden Fällen kam es schließlich zu einer Homogenisierung innerhalb der EG beziehungsweise EU.

Allerdings mag man die fortdauernde Resistenz von Großbritannien, Dänemark und Irland gegenüber Teilen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Indiz dafür sehen, dass ein *außerhalb* der EU-Institutionen begonnenes Zusammenwirken auf stärkeren Widerstand gegen eine sachgegenständliche Unitarisierung stoßen kann. Dies hat gewiss

49 Ein derartiger Terminus darf nicht zu viel an Konsistenz innerhalb der beiden Gruppierungen signalisieren und beinhaltet hinsichtlich des ‚Briefes der Acht‘ auch lediglich Gemeinsamkeit in der abstrakten grundsätzlichen Position, nicht aber in den konzeptionellen und operativen Folgerungen. Es mag in der Irak-Krise eher eine Nationalisierung der Standpunkte gesehen werden können als eine Bündnisbildung; vgl. dazu als substantiierte Analyse Bernhard Stahl: Understanding the "great split" in the Iraq crisis. A comparative approach of the member states' foreign policy, UACES Konferenz in Zagreb, 4.-7.09.2005, abrufbar unter: [http://www.politik.uni-trier.de/forschung/Paper\\_Iraq.pdf](http://www.politik.uni-trier.de/forschung/Paper_Iraq.pdf) (letzter Zugriff: 17.02.2007).



verschiedene sachpolitisch erklärlie Ursachen. Einen der Gründe wird man aber wohl auch darin sehen müssen, dass in diesen Fällen der Anfangsseggen aller Mitgliedstaaten für eine neue Gemeinsamkeit innerhalb des Rahmens der Europäischen Union fehlt. Dementsprechend ungebunden sind die Willigen in der Gestaltung ihres Differenzierungsschritts. Beim Sozialabkommen war das Einverständnis von Anfang an vorhanden. Daher lassen sich gegen die Ausweitung der Währungsunion jedenfalls keine Schwierigkeiten aus dem Gesichtspunkt mangelnder Anfangsabstimmung erwarten.

Freilich kann man daher bei aller wissenschaftlich gebotenen Zurückhaltung gegenüber Voraussagen auch folgern, dass die (wohl auch unvermeidlich affrontativ wirkende) ‚Neugründung‘ der Union durch eine (euphorisch dynamisch sogenannte) ‚Avantgarde‘ (oder ‚tête du peloton‘<sup>50</sup>), also etwa die Gründung einer verfassungsvertraglich gegründeten Teilgruppe, nicht ohne Schwierigkeiten oder kaum damit rechnen könnte, eines Tages unitarisierend alle bisherigen Mitgliedstaaten an Bord zu hieven. Dies gilt umso mehr, als eine Verschlangung des Mitgliederkreises durch Neugründung gerade am Beginn eines derartigen Aktes stünde und wohl sogar deren Geburtsgrund wäre. Andererseits läßt sich aber auch nicht ausschließen, dass die ernsthafte Invokation eines derartigen Donnerschlages, wenn er überhaupt realistisch verfügbar ist, den Zusammenhalt zu fördern vermag.

### *Differenzierung als Preis des Mitgliederzuwachses*

Die vierte These lautet, dass die Bedeutung ‚differenzierter Integration‘ als Kompositionssystem der Union mit der Zunahme ihrer Mitglieder steigt. Integrationshistorisch auffällig entstand das Thema der ‚abgestuften Integration‘ oder ‚zwei Geschwindigkeiten‘ bereits nach der ersten Erweiterung.<sup>51</sup> Mit der EWG der Zwölf war dann der Punkt erreicht, an dem derartige Vorüberlegungen politische Realität wurden: nämlich in Gestalt der Schengen-Abkommen<sup>52</sup>, der Währungsunion<sup>53</sup> und des Sozialabkommens.<sup>54</sup> Noch ist nicht ausgemacht, ob die große Erweiterung der Jahre 2004 und 2007 nicht dauerhafte Unterschiede in der faktischen Integrationsdichte unter dem Gesichtspunkt der tatsächlichen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zur Folge haben wird. Der letzte umfassende Forschungsbericht der Kommission vor dem Großbeitritt bescheinigte keineswegs eine rundum zufriedene stellende Verwirklichung des Acquis in allen Aktionsbereichen<sup>55</sup>. Als Querschnittsprobleme für nahezu alle seinerzeitigen mittel- und osteuropäischen Kandidatenstaaten erwiesen sich der Umweltschutz, die Beihilfenaufsicht und die justiziellen und administrativen Kapazitäten. Zur Kompensation für dieses Problem partiell mangelnder Beitrittsreife wurden deshalb neuartige Schutzklauseln für den Beitrittsvertrag geschaffen, die von Marek Zila plastisch

50 So Jacques Chirac: Rede des französischen Staatspräsidenten vor dem Deutschen Bundestag am 27.06.2000, abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/geschichte/gastredner/chirac/chirac1.html> (letzter Zugriff: 28.02.2007).

51 Vgl. Willy Brandt: Rede des Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vor der Organisation Francaise du Mouvement Européen in Paris am 19.11.1974, in: Europa-Archiv 2/1975, S. D 33ff.; Leo Tindemans: Die Europäische Union, Bericht an den Europäischen Rat, EG-Bulletin, Beilage 1/1976; zur Entwicklung des Gedankens der abgestuften Integration Veronika Grieser: Flexible Integration in der Europäischen Union, S. 32.

52 Vgl. dazu Müller-Graff: Institutionelle und materielle Reformen in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, S. 259-278; Müller-Graff: Die fortentwickelnde Übernahme des Acquis der „Dritten Säule“ in die „Erste Säule“ der Union, S. 53-75.

53 Vgl. Rebhahn: Art.136 EGV Rn. 4.

54 Vgl. Gegensätze im hohen Norden, S. 12; Häde: Zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung über die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, S. 1088-1092.

55 Vgl. dazu u.a.: Umfassender Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei, KOM(2003) 675 endgültig.

als Vertragsverletzungsverfahren ohne EuGH bezeichnet werden, weil sie einen schnellen Abwehreinriff der Kommission gegenüber einem Beitrittsstaat ermöglichen.<sup>56</sup>

Derzeit ist die Annahme nicht unrealistisch, dass eine Erweiterung um die Türkei zu einer langzeitigen, wenn nicht dauerhaften Minderintegration dieses Staates führen würde. Anders gesagt: Es käme zu einer ‚differenzierten Integration‘ der ‚Acquis-Staaten‘ auf dem Status quo schon allein in Folge eines Beitrittsvertrages. Inwieweit dieser Acquis langfristig doch eine rechtlich und faktisch unitarisierende Einbeziehung in den gesamten Gemeinschaftsstandard nach sich zöge, ist spekulativ.

### *Das Paradox des Verzichts auf Differenzierung als Sprengsatz für Homogenität*

Die Einbeziehung der Erweiterungsproblematik in die Frage der differenzierten Integration führt beim ersten Anschein auf ein Paradox. Der Verzicht auf Konzepte ‚differenzierter Integration‘ zugunsten des Homogenitätsprinzips ist potenziell ein Sprengsatz für die homogene Integration. Denn ein nicht verwirklichter oder nicht gewünschter unionaler Homogenitätsstatus eines Staates oder einzelner Staaten wird Ausweichstrategien derjenigen Staaten hervorrufen, die ein engeres Verhältnis miteinander pflegen wollen: innerhalb oder außerhalb der Union.

Erweiterungen stärken aber innere Spannungen, wenn dadurch der Kern aller Politik, die Bewältigung der als gemeinsam angesehenen Überlebensherausforderungen einer Gruppe, speziell für die Union mit kollidierenden Lösungsansätzen aufgeladen wird, wie sie etwa im Umkreis der Irak-Krise in der Haltung zum ‚transatlantischen Führungstopos‘ sichtbar wurde. Auch dies bedeutet aber, dass sich Integrationsforschung künftig stärker mit den einzelnen Mitgliedstaaten zu befassen hat und nicht nur isoliert mit abstrakten Modellerörterungen für die Union.

### **Zusammenfassung**

Damit ergibt sich zusammenfassend, dass die konzeptionelle Figur der ‚differenzierten Integration‘ innerhalb und außerhalb des einheitlichen institutionellen Rahmens der mitgliederstarken Union als ein Integrationselement mit verschiedenen Funktionen verstanden werden kann: als definierter und kontrollierter Puffer gegen die Erosion des essenziell homogenen Sockels der Rechtsgemeinschaft, als Chance für die Willigen zur Überwindung von Blockaden und als Topos zur Förderung des Zusammenhalts in der Ungewissheit über das Potenzial seiner Sprengkraft. Das Bewusstsein um diese polyfunktionalen Möglichkeiten des Konzepts ‚differenzierter Integration‘ und deren kluge Nutzung kann der konstruktiven Zukunft der Europäischen Union dienlich sein.

---

<sup>56</sup> Referat auf Sachstandtagung des Europäischen Graduiertenkollegs ‚Systemtransformation und Wirtschaftsin-  
tegration im zusammenwachsenden Europa‘ am 28.10.2005.



# 50 Jahre Römische Verträge – Vorreiter einer modernen Rechtsentwicklung

*Stephan Hobe und Andrea End\**

Die Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 zur Gründung der EURATOM und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gibt Anlass, die Geschichte der Integration auf den Prüfstand zu stellen. Immerhin sind 50 Jahre ein nicht unbedeutendes Stück Weg, welches die Staaten Europas in unterschiedlicher Zusammensetzung gemeinsam gegangen sind. Aufbauend auf dem visionären Konzept des Schuman-Plans im Jahre 1950 setzen die Römischen Verträge die Erfolgsgeschichte der friedlichen Zusammenarbeit europäischer Länder nicht nur fort. Sie bilden nach dem Modell des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) einen ersten, bis heute grundlegenden Meilenstein staatsübergreifender und integrativer Zusammenarbeit, indem sie in einzigartiger Weise dem Bedingungs-zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Interessen einerseits und der Sicherung von Frieden und Wohlstand andererseits in Europa Rechnung tragen. Die Grundidee des Schuman-Plans, nämlich die Fusion von staatlichen Souveränitätsrechten, hat in den letzten 50 Jahren nicht nur der Teilung Europas und dem Kalten Krieg standgehalten. Darüber hinaus hat sie nach dem Beitritt Spaniens, Portugals und Griechenlands zur Überwindung der Folgen diktatorischer Regime in Südeuropa beigetragen. Schließlich hat sich die gesamteuropäische Ausrichtung dieser den Verträgen zu Grunde gelegten Idee mit der Aufnahme der osteuropäischen Staaten im Jahre 2004 sowie Anfang des Jahres 2007 bestätigt, die das bewusste Ende und die Abkehr von der Teilung Europas durch die Trennung in unterschiedliche ideologische Blöcke markiert. Nach dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden muss aktuell die Frage aufgeworfen werden, ob mit diesem Vertragswerk ein den Römischen Verträgen ähnlich bedeutender Schritt noch getan werden kann.

Bereits zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Römischen Verträge stand fest, dass es die fortlaufende Verwirklichung der Vision der europäischen Gründerväter sein sollte, die, nun nicht mehr sektoral auf die Kohle- und Stahlindustrie begrenzt, Europa immer wieder neu entstehen lassen sollte. Im Mittelpunkt der nachfolgenden Betrachtung sollen daher die mit den Römischen Verträgen initiierten Prozesse stehen. Diese lassen sich aus einer juristischen Perspektive insbesondere anhand des Begriffs der Integration, des Begriffs der Supranationalität und der Entwicklung von Verfassungsstrukturen über den staatlichen Bereich hinaus darstellen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sollen die von den Verfassern ausgewählten Gesichtspunkte ein umfassendes Bild zurückliegender Entwicklungen und ihrer rechtlichen Bezüge entwerfen.

## *Die Reichweite des Konzepts der europäischen Integration*

Ein erstes signifikantes Faktum ist die tatsächliche Überzeugungskraft der europäischen Integration,<sup>1</sup> die inzwischen nicht nur die sechs Gründungsmitgliedstaaten (mit rund 200

---

\* Prof. Dr. Stephan Hobe, LL.M. (McGill), Inhaber des Lehrstuhls für Völkerrecht, Europarecht, europäisches und internationales Wirtschaftsrecht, Direktor des Instituts für Luft- und Weltraumrecht, Universität zu Köln.  
Andrea End, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Völkerrecht, Europarecht, europäisches und internationales Wirtschaftsrecht, Universität zu Köln.

1 Zum Begriff der Integration siehe Hermann Mosler: Die Entstehung des Modells supranationaler und gewaltenteilender Staatenverbindungen in den Verhandlungen über den Schuman-Plan, in: Ernst von Caemmerer/Hans-Jürgen Schlochauer/Ernst Steindorff (Hrsg.): Probleme des Europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag, Frankfurt a. M. 1966, S. 355-386, hier S. 371-372.

Millionen Bürgern) der Römischen Verträge, sondern nunmehr 27 Mitgliedstaaten (mit über 490 Millionen Bürgern) der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise Europäischen Union dazu bewegt hat, Hoheitsrechte auf europäische Institutionen zu übertragen. Die Gründung der EWG und der EURATOM 1957 war nicht der erste Schritt in diese Richtung,<sup>2</sup> denn die Montanunion war ja bereits drei Jahre vorher gegründet worden; der Vertrag, der für eine Dauer von 50 Jahren geschlossen wurde, lief im Juli 2002 aus. Die Gründung der EURATOM setzt aber den Ansatz, der zur Entstehung der Montanunion geführt hatte, fort. Es geht erneut um die sektorale Vergemeinschaftung der Kontrollbefugnisse über rüstungserhebliche Güter, hier die Frage des Zugriffs auf die friedliche Nutzung der Kernenergie.

Von ungleich größerer Bedeutung war allerdings die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die den sektoralen Ansatz überwinden und zugleich nach dem Vorbild der Montanunion ein neues, großes europäisches Marktgebiet unter den zunächst sechs Mitgliedstaaten schaffen sollte.<sup>3</sup> Der gemeinsame Markt sollte insbesondere mit der Einrichtung einer Zollunion unter Abschaffung der Binnenzölle, der Einführung eines gemeinsamen Außenzolls<sup>4</sup>, der rechtlichen Gewährleistung der fünf Grundfreiheiten (Warenverkehrsfreiheit, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und schließlich Kapitalverkehrsfreiheit)<sup>5</sup>, der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften<sup>6</sup> sowie weiteren wirtschaftsrechtlichen Regelungen<sup>7</sup> entstehen. Das die Grundfreiheiten prägende Diskriminierungsverbot<sup>8</sup> – das Verbot der unterschiedlichen Behandlung auf Grund der Staatsangehörigkeit – wurde in dieser Phase der wirtschaftlichen Vereinigung Europas zum maßgeblichen Leitgedanken. Die Bedeutung der Staatsangehörigkeit als Differenzierungskriterium wurde nivelliert. Die mittels der genannten Rechte und Rechtsinstrumente sektorübergreifende Öffnung der Staatsgrenzen war das eigentliche Novum des EWG-Vertrages. Nach dem Modell des EGKS-Vertrages wurden die vier Institutionen der Montanunion – die Hohe Behörde als Kommission, der Ministerrat, die parlamentarische Versammlung und der Gerichtshof – etabliert.<sup>9</sup> Die Rechtssetzungsbefugnisse verblieben damit bei der Kommission und dem Ministerrat, der in der EWG jedoch ein stärkeres Gewicht erhielt.<sup>10</sup> Die Aufgabenbereiche aller Institutionen wurden auf den gesamten wirtschaftlichen Bereich ausgeweitet. Die rechtlich neuartige Dimension, die so mit dem EWG-Vertrag angelegt und in den folgenden 50 Jahren mit Leben erfüllt worden ist, hat der erste Präsident der Kommission, Walter Hallstein, prägend folgendermaßen zusammengefasst: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft „ist Schöpfung des Rechts, sie ist Rechtsquelle und sie ist Rechtsordnung.“<sup>11</sup> Das ist der eigentliche Gehalt der rechtlichen Integration.

Man wird ohne Zögern sagen können, dass die zunächst auf die Schaffung eines gemeinsamen Marktes zielende Integration die maßgebliche Triebfeder sein sollte, um über die wirtschaftliche auch die politische Integration zu erreichen.<sup>12</sup> Für die wirtschaftspolitischen

2 Franz Knipping: Rom, 25. März 1957, Die Einigung Europas, München 2004, S. 98-102.

3 Erster Teil, Artikel 2 des EWG-Vertrages; siehe dazu Walter Hallstein: Der unvollendete Bundesstaat – Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse, Düsseldorf 1969, S. 19-29.

4 Erster Teil, Artikel 3 lit. a, b sowie Zweiter Teil, Titel I, Kapitel 1 des EWG-Vertrages.

5 Erster Teil, Artikel 3 lit. c sowie Zweiter Teil, Titel I, Kapitel 2 sowie Titel III des EWG-Vertrages.

6 Erster Teil, Artikel 3 lit. h sowie Dritter Teil, Titel I, Kapitel 3 des EWG-Vertrages.

7 Erster Teil, Artikel 3 lit. f. sowie Dritter Teil, Titel I, Kapitel 1 des EWG-Vertrages.

8 Erster Teil, Artikel 7 des EWG-Vertrages.

9 Erster Teil, Artikel 4 sowie Fünfter Teil, Titel I Kapitel 1 des EWG-Vertrages.

10 Mosler: Die Entstehung des Modells supranationaler und gewaltenteilender Staatenverbindungen, hier S. 359-360.

11 Hallstein: Der unvollendete Bundesstaat, S. 33 und insgesamt S. 33-36.

12 Siehe Hallstein: Der unvollendete Bundesstaat, S. 18-29, 93-98; Knipping: Rom, 25. März 1957, S. 102.

Bereiche der EWG und der EURATOM ist dies weitgehend gelungen. Beispielhaft sei auf die personelle Beziehung der EWG zu den Bürgern der Gemeinschaft verwiesen. Seit der anfänglich rein wirtschaftlichen und eher passiven Stellung des sogenannten Marktbürgers,<sup>13</sup> die insbesondere durch die Verbraucherschutzrechte aktiviert wurde,<sup>14</sup> ist inzwischen der *status activus* des europäischen Bürgers vor allem im Vertrag von Maastricht mit der Schaffung der Unionsbürgerschaft deutlich gestärkt worden. Die mittels der Unionsbürgerschaft verliehenen politischen Mitwirkungsrechte integrieren die Bürger nun staatsübergreifend, was mit der signifikanten, wenngleich bisher relativ selten genutzten Möglichkeit des kommunalen Ausländerwahlrechts für EU-Bürger an deren Wohnort zum Ausdruck kommt.<sup>15</sup>

Außerhalb des wirtschaftspolitischen Bereichs ist die Entwicklung freilich nicht so gradlinig verlaufen. Es zeigt sich, dass die kurz nach der Gründung der Montanunion als zweites europäisches politisches Projekt gedachte Schaffung der europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und deren Scheitern in der französischen Nationalversammlung weitreichende Folgen nach sich ziehen sollte.<sup>16</sup> Diese Folgen sind vor allem an der verzögerten politischen Integration Europas, besonders im außen- und verteidigungspolitischen Bereich, ablesbar. So sollte es bis zur Etablierung der Europäischen Union dauern, dass basierend auf den ersten Reformschritten der Einheitlichen Europäischen Akte zur Vollendung des Binnenmarktes, ein Versuch gemacht wurde, durch die neue Drei-Säulenstruktur die Integration im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und im Bereich der polizeilich und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) voranzutreiben.<sup>17</sup> Jedoch drücken in aller Regel bereits die Normativakte der intergouvernementalen Zusammenarbeit in diesen Bereichen, wie etwa der gemeinsame Standpunkt gemäß Artikel 15 des EU-Vertrages, die Möglichkeit der Geltendmachung staatlicher Vorbehalte zur Identitätswahrung trefflich aus.<sup>18</sup> Dies und das Fehlen der Freiheitsrechte sowie der weiteren Rechtsinstrumente, die im Rahmen der Gemeinschaften als erste Säule den Prozess der Integration am Laufen halten, sind unter anderem für die so zögerlich voranschreitende politische Integration mitverantwortlich. Die gleichlaufenden wirtschaftlichen Interessen waren Voraussetzung für die Etablierung einer rechtlichen Kooperation und des materiellen Rechtskorpus der Gemeinschaften; diese Voraussetzung ist zumindest im Bereich der GASP als zweite Säule nicht gegeben. Ein Beispiel dafür gaben die so unterschiedlichen Auffassungen der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, Frankreich und Großbritannien, während des letzten Irak-Krieges.

Innerhalb der PJZS, der dritten Säule, ist indes die Reichweite der Kooperation durchaus anders zu beurteilen. Beweis dafür ist die Überführung von immer mehr Bereichen der PJZS in die E(W)G, so etwa die gemeinsame Asylpolitik und wohl, trotz gewisser Schwierigkeiten, perspektivisch etwa der Bereich der polizeilichen Verfolgung.<sup>19</sup> Auch wurde jüngst mit

13 Hans Peter Ipsen: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 742-751; Norbert Reich: Europäisches Verbraucherrecht, Baden-Baden 1996, S. 27-30.

14 Siehe dazu das erste und zweite Programm des Rates für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher, Amtsblatt C 92, 25.04.1975, S. 2 und Amtsblatt C 133, 03.06.1981, S. 1, sowie das Grünbuch der Kommission: Zugang der Verbraucher zum Recht, KOM(93) 576 endgültig, 16.11.1993.

15 Stephan Hobe: Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag von Maastricht, in: Der Staat 3/1993, S. 245-268; in Bezug auf die Europäische Grundrechte-Charta siehe Stephan Hobe: Bürgerrechte, in: Peter Tettinger/Klaus Stern: Europäische Grundrechte-Charta, München 2006, S. 644-661.

16 Gerhard Brunn: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Stuttgart 2002, S. 88-99; Jürgen Elvert: Die europäische Integration, Darmstadt 2006, S. 57-62.

17 Siehe zum Vertrag von Maastricht Peter Huber: Maastricht – ein Staatsstreich?, Stuttgart u.a. 1993.

18 Siehe etwa Stephan Hobe: Europarecht, Köln 2006, S. 315-337; Stephan Hobe: Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, Berlin 1998, S. 331-334.

19 Hobe: Europarecht, S. 327-328.

dem „Pupino“-Urteil vom EuGH die Frage aufgeworfen, inwieweit eine Annäherung der PJZS an das Integrationsmodell der EWG erfolgen kann.<sup>20</sup>

Grundsätzlich bleibt seit dem Scheitern der EVG die Schwierigkeit des Zusammenwirkens der europäischen Staaten in nicht rein wirtschaftlich geprägten Politikbereichen bestehen, wodurch gleichzeitig eine gewisse Grenze der Reichweite des Konzepts der Integration gezogen wird.

Nicht verkannt werden darf schließlich, dass diese Reichweite durch die ständig steigende Zahl der Mitgliedstaaten mitbestimmt wird, indem mittlerweile nicht nur sechs sondern 27 Mitgliedstaaten nicht nur rechtlich unterschiedliche Ansprüche an die Integration stellen. Andererseits kann nichts trefflicher die Tatsache zum Ausdruck bringen, dass das Grundkonzept der EWG und der EURATOM von vielen Staaten getragen wird, also das gemeinschaftliche Europa eben als ein Hort der Stabilität, der Sicherheit und des Fortschritts angesehen wird.

### *Das Voranschreiten der ökonomischen Integration*

Die Basis für die wirtschaftliche Integration war also von Anfang an durch die Römischen Verträge gelegt. Das Vorhaben der Gründer des EWG-Vertrages „die Grundlage für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“<sup>21</sup> hat sich zudem durch weitere bedeutende ökonomische Schritte realisiert. Ausgehend von dem Grundgedanken des Schuman-Plans, durch die Fusion von Hoheitsrechten auf europäischer Ebene hinsichtlich des Kohle- und Stahlsektors einen Krieg undenkbar und auch materiell unmöglich zu machen, hat sich die Idee der Integration für den gesamten ökonomischen Bereich zu einer Form der Dependenz der Staaten innerhalb der E(W)G entwickelt. Dies gilt zum einen für die recht weitreichende Schaffung eines gemeinsamen Marktes, wo das Gemeinschaftsrecht die nationalen Rechtsordnungen weitgehend überlagert. Ein deutlicher Schritt war hierfür die Rechtsprechung des EuGH, die die häufig dem Vertrag nach nur als Diskriminierungsverbote etablierten Grundfreiheiten hin zu Beschränkungsverböten ausgelegt hat.<sup>22</sup> Zum anderen gilt dies für die bereits mit dem EWG-Vertrag beabsichtigte etappenweise Schaffung der Währungsunion.<sup>23</sup> Denn die durch den Wegfall der flexiblen Wechselkursmechanismen und die Schaffung einer allgemeinen europäischen Währung hervorgerufene Abhängigkeit nationalstaatlicher Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Finanzpolitik kettet das Schicksal der Staaten äußerst eng aneinander. Dies gilt jedenfalls für solche Staaten, die die Kriterien für die Aufnahme in die Währungsunion, die heute immerhin 13 Mitgliedstaaten der Union umfasst, erfüllen und dieser auch beitreten wollen.<sup>24</sup> Ergebnis dieses Prozesses ist, dass es in immer höherem Maße neben dem nationalstaatlichen auch ein europäisches Interesse an der jeweils guten wirtschaftlichen Verfassung der Staaten Europas gibt. Perspektivisch vermag man sich die Umkehrbarkeit der Etablierung des Integrationsgedankens kaum mehr vorzustellen. Insofern mag die eigentlich nur im rechtswissenschaftlichen Schrifttum<sup>25</sup> eingehend erörterte Frage eines möglichen freiwilligen Austritts eines Mit-

20 EuGH Rs. C-105/03, Slg. 2005, S. I-5285; siehe dazu Stephan Hobe: Zu den Wirkungen von EU-Rahmenbeschlüssen im mitgliedstaatlichen Recht, in: Juristische Ausbildung 2006, S. 859-862.

21 Präambel des EWG-Vertrages.

22 So zum Beispiel für die Arbeitnehmerfreizügigkeit EuGH Rs. C-415/93, Slg. 1995, S. I-4921 „Bosman“; siehe dazu Stephan Hobe/Christian Tietje: Europäische Grundrechte auch für Profi-Sportler, in: Juristische Schulung 1996, S. 486-493; Martin Nettesheim: Die europarechtlichen Grundrechte auf wirtschaftliche Mobilität (Art.48, 52 EGV), in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1996, S. 342-345.

23 Dritter Teil, Titel II, Kapitel 1 und 2 des EWG-Vertrages.

24 Elvert: Die europäische Integration, S. 93-101; bemerkenswert ist, dass 2007 mit Slowenien der erste Staat des ehemaligen Ostblocks in die Währungsunion nach Erfüllung der Kriterien aufgenommen werden konnte.

25 Hobe: Europarecht, S. 35-36; Huber: Maastricht – ein Staatsstreich?, S. 33-34.

gliedstaates heute aus der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union ad absurdum geführt werden, denn in der Realität scheint ein solcher Austritt doch eher unwahrscheinlich zu sein. Es ging bei der Einführung dieser Option in Art. I-60 des Verfassungsvertrages auch in erster Linie wohl darum, keinen Freibrief zum Austritt auszustellen, sondern für einen solchen Austritt ein möglichst geordnetes Verfahren zu schaffen.

Diese Form der Dependenz lässt daher die gemeinsame „Grundlage für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ entstehen. In der Präambel des EWG-Vertrages angelegt – „durch diesen Zusammenschluss ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen“ – finden diese Werte heute in Artikel 6 des EU-Vertrages ihren Ausdruck. Dies hatte letztlich die Beschränkung der Gemeinschaften auf die liberalen Marktwirtschaften Westeuropas zur Folge. Um gemäß der Präambel „Frieden und Freiheit zu wahren“ bedarf es zusätzlich der in Artikel 6 des EU-Vertrages genannten Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – sie bilden sozusagen die Basis des *acquis communautaire*.

### *Das Modell der Supranationalität*

Die Überwachung, Sicherstellung sowie die Umsetzung der einzelnen Integrationschritte obliegt nach dem EWG- und EURATOM-Vertrag der Kommission.<sup>26</sup> Die Kommission hatte ihr Vorbild in der 1953 etablierten Hohen Behörde der Montanunion, die ihrerseits das neue rechtliche Konstrukt der Supranationalität als Handlungsinstrument eingeführt hat. Anders als bei ‚normalen‘ internationalen Organisationen sollte es diesem Organ, der neu zu schaffenden europäischen Organisation, auch in den Gemeinschaften möglich sein, nicht nur direkt auf die Mitgliedstaaten einzuwirken, sondern auch direkte Durchgriffsrechte auf deren Bürgerinnen und Bürger zu erhalten. Von der ursprünglichen Begriffsdefinition der institutionellen ‚Supranationalität‘ der Hohen Behörde ausgehend, hat sich durch die Gewichtsverlagerung im Rechtssetzungsverfahren auf den Ministerrat in der EWG der Begriff auch inhaltlich verändert.<sup>27</sup> Über die staatsübergreifende Institutionalisierung hinaus beinhaltet er nun auch die für die Integration wesentliche Übertragung und Fusionierung von Hoheitsrechten und damit die Frage nach der Kompetenz zum Handeln.

Entsprechende Akte sollten also Durchgriffswirkung bis zum Einzelnen haben, und der Einzelne sollte sich auf diese entsprechenden Akte berufen können. Dieses Modell wird flankiert von der Sekundärrechtssetzungsmöglichkeit der Gemeinschaften aufgrund der jeweiligen kompetenzrechtlichen Ermächtigungsgrundlage und hat hier seinen deutlichsten Ausdruck. Diese gleichsam ständige Rechtsfortbildung durch direkt wirkende beziehungsweise im Grundsatz nicht anzuzweifelnde und nur im Ausmaß anzupassende Sekundärrechtssetzung ist es, die die Integration tagtäglich lebendig hält. Wesentliche Ereignisse, wie etwa die Möglichkeit, sich auch auf Richtlinien und Verordnungen als Marktbürger berufen zu können, haben zu dieser Erfahbarkeit Europas für den Marktbürger beigetragen. Sie haben in einer unübersehbaren Weise einen Anpassungsdruck des nationalen Rechts an die gemeinschaftlichen Vorgaben erzeugt.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seiner berühmten „*effet utile*“-Rechtsprechung,<sup>28</sup> die sich als überaus gemeinschaftsfreundlich erwiesen hat, ebenfalls versucht, für

26 Erster Teil, Artikel 4 Nr. 1 sowie Dritter Teil, Kapitel 1, Abschnitt III des EWG-Vertrages; Erster Teil, Artikel 3 Nr. 1 sowie Dritter Teil, Kapitel 1, Abschnitt III des EURATOM-Vertrages.

27 Zum Begriff der Supranationalität siehe Mosler: Die Entstehung des Modells supranationaler und gewaltenteilender Staatenverbindungen, S. 367.

28 So zum Beispiel EuGH Rs. 106/77, Slg. 1978, S. 629, „Simmenthal II“.

europäisches Recht eine möglichst hohe Durchsetzungschance zu eröffnen. Ihm entstammt das Postulat unmittelbarer Anwendbarkeit des Europarechts,<sup>29</sup> der direkten Berufungsmöglichkeit der Marktbürger auf eben jenes Recht,<sup>30</sup> die Bezeichnung des europäischen Rechts als Rechtsordnung eigener Art zwischen Völkerrecht und nationalem Recht<sup>31</sup> und schließlich die Indienstnahme des Marktbürgers für die Disziplinierung der Staaten, zum einen durch die Möglichkeit der Berufung auf noch nicht implementierte Richtlinien<sup>32</sup> und zum anderen durch die Rechtsprechung zur Staatshaftung der Mitgliedstaaten bei Umsetzungsfehlern jedweder Art<sup>33</sup>.

Betrachtet man diese weitreichenden rechtlichen und tatsächlichen Konsequenzen, stellt sich nicht zuletzt unter dem Aspekt der Übertragung von Hoheitsgewalt von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaften die Frage nach der Legitimation dieser supranationalen Integration seit den Römischen Verträgen.<sup>34</sup> Herrschaftsausübung in Europa wird einerseits über die Mitgliedstaaten legitimiert, was sinngemäß in der durch den EWG-Vertrag gestärkten Position des Rates zum Ausdruck kommt. Andererseits versucht das Parlament etwa bei der Rechtssetzung zunehmend die Begründung eines eigenständigen Legitimationsstranges.

### *Die Frage der Grundrechte*

Die zunächst untergeordnete Bedeutung, die den europäischen Völkern und Bürgern in den Römischen Verträgen zugekommen war, hat zu einer juristisch gesehen kritischen Lücke vor allem im EWG-Vertrag geführt. Dies war die Frage der Geltung der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht, sieht man einmal von dem in diese Richtung weisenden grundrechtsspezifischen Diskriminierungsschutz ab. Kritisch war diese Lücke, weil es doch im Gemeinschaftsrecht als Konsequenz der Supranationalität um die Ausübung genuin eigener Hoheitsgewalt durch die Gemeinschaften geht. Insofern gibt es dann ‚grundrechtstypische Gefährdungslagen‘, wenn ein Gemeinschaftsbürger oder eine Gemeinschaftsbürgerin von einem europäischen Hoheitsakt in seinen/ihren Grundrechten betroffen ist. Und bekanntlich war es im Wesentlichen die Rechtsprechung des EuGH, die folgerichtig seit dem berühmten Urteil in der Rechtssache „Stauder“<sup>35</sup> sukzessiv den Grundrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht etabliert hat. Damit hat der EuGH auch seine in Artikel 164 des EWG-Vertrages zuge dachte objektive Rolle „zur Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrags“ unter Beweis gestellt.

Der EuGH judizierte im Einzelnen, dass die Grundrechtsverbürgungen in den Mitgliedstaaten, besonders versinnbildlicht auch anhand eines gewissen Realisierungsniveaus in der Europäischen Menschenrechtskonvention,<sup>36</sup> für das Vorhandensein allgemeiner Grundsätze

29 Grundlegend EuGH Rs. 26/62, Slg. 1963, S. 1, „van Gend & Loos“.

30 EuGH Rs. 57/65, Slg. 1966, S. 257, „Alfons Lütticke“.

31 EuGH Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1251, „Costa/ENEL“; Rs. 11/70, Slg. 1970, S. 1125, „Internationale Handelsgesellschaft“.

32 Seit EuGH Rs. 9/70, Slg. 1970, S. 825, „Leberpfennig“.

33 EuGH verb. Rs. C-6/90 u. C-9/90, Slg. 1991, I S. 5357, „Francovich“; verb. Rs. C 46/93 u. C-48/93, Slg. 1996, I S. 1029, „Factortame III“; Rs. C-5/94, Slg. 1996, I S. 2553, „Hedley Lomas“; Rs. C-224/01, Slg. 2003, I S. 10239, „Köbler“.

34 Siehe allgemein zu diesem Aspekt Hermann Mosler: Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1962, S. 1-48, hier S. 33; speziell zu den Defiziten des Nationalstaatsystems zur Zeit der Römischen Verträge Wilfried Loth: Der Weg nach Rom – Entstehung und Bedeutung der Römischen Verträge, in: *integration* 1/2007, S. 36-43, hier S. 36-38.

35 EuGH Rs. 29/69, Slg. 1969, S. 419.

36 Siehe dazu Dieter Kraus: Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, in: Rainer Grote/Thilo Marauhn (Hrsg.): EMRK/GG – Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Tübingen 2006, S. 97-154.



des Gemeinschaftsrechts sprächen, die einen solchen Grundrechtsschutz anerkennen. Der dogmatische Schluss des EuGH legt das Ineinandergreifen der Gemeinschaftsrechtsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen nahe. Hier stellt sich insbesondere in der Frontstellung nationalen Verfassungsrechts mit europäischem Sekundärrecht und der verdrängenden Wirkung des letzteren manch grundsätzliche Frage, die noch nicht gelöst ist. So fehlt es an der Ausarbeitung einer europäischen Wesentlichkeitstheorie,<sup>37</sup> in der die Fundamente rechtsstaatlichen Gebarens festgelegt sind. Dagegen ist die Frage nach dem Verhältnis der deutschen Grundrechte zum Gemeinschaftsrecht infolge der „Solange“-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als gelöst anzusehen.<sup>38</sup> Jedenfalls hat sich der Gedanke des Grundrechtsschutzes durchgesetzt, obwohl praktisch keine Urteile des EuGH bekannt sind, in denen Gemeinschaftsbürger wegen Grundrechtsverletzungen Recht gegeben wurde.<sup>39</sup> Auf dem Europäischen Gipfel in Köln im Jahr 1999 war man nun der einhelligen Auffassung, die bisher nicht verschriftlichte, der Rechtsprechung des EuGH entsprechende Verbürgung der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze bedürfe der Kodifikation. Das hat schließlich zur – allerdings bislang rechtlich unverbindlichen<sup>40</sup> – feierlichen Erklärung der Charta der Grundrechte geführt.<sup>41</sup> Eben jene Grundrechte-Charta soll auch Teil der Europäischen Verfassung werden.

### *Der Konstitutionalisierungsprozess*

Die Entwicklung der Gemeinschaftsgrundrechte ist ein Teil des mit den Römischen Verträgen begonnenen Konstitutionalisierungsprozesses.<sup>42</sup> Löst man sich von nationalstaatlichen Vorstellungen der Verfassung, so ist es nicht nur legitim, sondern ausgesprochen angemessen, für die Gemeinschaften das Bestehen einer Verfassung anzunehmen.<sup>43</sup> Bereits bei der Gründung der Montanunion wurde überlegt, den Begriff ‚Constitution‘ in den Titel des Vertrages mit aufzunehmen.<sup>44</sup> Auch ist vom EuGH zwar mehr behauptet als begründet worden, dass der EWG-Vertrag die „Verfassungsurkunde der Gemeinschaft“ sei,<sup>45</sup> doch ist der

37 Dazu neuerdings Sonja Röder: Der Gesetzesvorbehalt der Charta der Grundrechte der Union im Lichte einer europäischen Wesentlichkeitstheorie, erscheint voraussichtlich im Laufe des Jahres 2007.

38 BVerfGE 37, 271, „Solange I“; 73, 339, „Solange II“; 89, 155 „Maastricht“; 102, 147 „Bananenmarkt“.

39 Kritisch sehen dies Jason Coppel/Aidan O’Neil: The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?, in: Common Market Law Review 2/1992, S. 669-692; zu Recht wohl dagegen Joseph Weiler/Nicholas Lockhart: „Taking Rights Seriously“ Seriously, in: Common Market Law Review 32 (1995), S. 51-94 (Teil I), S. 597-627 (Teil II).

40 Siehe dazu aber jüngst EuGH Rs. C-540/03, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2006, S. 566-573 mit Anm. von Michael Fremuth.

41 Hobe: Europarecht, S. 158-159; Peter Michael Mombaur: Entstehungsgeschichte der Charta der Grundrechte der Union, in: Peter Tettinger/Klaus Stern (Hrsg.): Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, München 2006, S. 213-220.

42 Stephan Hobe: Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung, in: Europarecht 1/2003, S. 1-16, hier S. 4; Anne Peters: Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin 2001, S. 376; Sonja Puntischer Riekmann/Wolfgang Wessels: European Constitutionalism at the Crossroads, in: Anne Peters: The Making of a European Constitution, Wiesbaden 2006, S. 7-31, hier S. 24-25.

43 Christoph Dorau: Die Verfassungsfrage der Europäischen Union, Baden-Baden 2001, S. 158-159; Hobe: Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung, S. 1-16; Peters: Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, S. 91-92. Siehe dazu auch mit aktuellen Bezügen in polnischer Sprache Stephan Hobe: Niemiecka Prezydencja przyszłość Traktatu konstytucyjnego, in: Jan Barcz (Hrsg.): Prezydencja Niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej, Warschau 2007, S. 57-81; und in tschechischer Sprache Stephan Hobe: Jak muze Smlouva o Ustave pro Evropu vstoupit v platnost?, in: Mezinarodni politika 1/2007, S. 34-37.

44 Mosler: Die Entstehung des Modells supranationaler und gewaltenteilender Staatenverbindungen, S. 382.

45 EuGH Rs. 294/83, Slg. 1986, S. 1339, „Les Verts“; Rs. C-314/91, Slg. 1993, S. I-1093, „Weber/Parlament“; Gutachten 1/91, Slg. 1991, S. 6079, „EWR“; jetzt in Bezug auf den EG-Vertrag EuGH, Rs. C-15/00, Slg. 2003, S. I-7281, „Kommission/EIB“.



Begriff der ‚Verfassung‘ für die Verträge zur Gründung internationaler Organisationen im Allgemeinen üblich.<sup>46</sup> Dass der Entwurf eines Vertrages für eine europäische Verfassung diesen Begriff wieder aufgenommen hat, ist also keineswegs überraschend. Der deutliche negative Widerhall in der französischen und niederländischen Bevölkerung könnte allerdings zur Aufgabe dieser Bezeichnung führen.

Der Sache nach kann schon lange kein Zweifel mehr daran bestehen, dass Europa bereits eine Verfassung im materiellen Sinne hat. Wenn es wiederum um die Frage der supranationalen eigenständigen Ausübung und damit Legitimation von Hoheitsgewalt geht, so liegt es in der Konsequenz dieser Tatsache, dass es herrschaftsbegrenzender Momente europäischen Verfassungsrechts bedarf. Man wird aber darüber hinaus sogar die konkreten Verfassungsstrukturen der Herrschaft des Rechts (rule of law), der Orientierung an demokratischen Prinzipien und der Grundrechteteilung als essenzielle Grundprinzipien europäischer Herrschaftsausübung ansehen können. Hierbei gilt es, sich von nationalstaatlich vorgeprägten Begrifflichkeiten zu lösen.<sup>47</sup> Gewiss bedeutet zum Beispiel Demokratie auf europäischer Ebene etwas dezidiert anderes als auf nationaler Ebene. Eine entscheidende Rolle spielt dabei, dass das europäische Gesetzgebungsverfahren viel stärker exekutivisch orientiert ist als dies in jedem der Nationalstaaten mit ihren Parlamenten als ihren natürlichen Gesetzgebungsorganen der Fall sein kann.<sup>48</sup> Legitimationsprobleme gibt es, wie oben angedeutet, inzwischen insofern tatsächlich dann, wenn die verdrängende Wirkung europäischen Sekundärrechts in das nationale Recht eine sehr bedeutende ist.

Bereits zur Zeit der Gründung der EWG war die Rolle der parlamentarischen Versammlung als demokratisches Element im Rechtssetzungsverfahren sehr schwach ausgeprägt. Im Laufe der letzten 50 Jahre hat sich das Europäische Parlament zwar eine relativ starke Vetorecht erarbeitet.<sup>49</sup> Jedoch stellt sich immer noch die Frage, ob das bisherige Sekundärrechtsverfahren für ein ausreichendes demokratisches Fundament sorgt.

In der Tat war nun der Verfassungsvertrag durch die Stärkung des partizipativen Elements des Europäischen Parlaments am Gesetzgebungsverfahren, durch die Stärkung der Rechte der nationalen Parlamente sowie durch die Einführung des Bürgerbegehrens ein Versuch, den direkten demokratischen Einfluss und damit das Demokratieprinzip auch auf europäischer Ebene deutlich zu stärken. Insofern könnte mit der Ratifikation des Verfassungsvertrags ein weiterer bedeutender Schritt nicht nur innerhalb des Konstitutionalisierungsprozesses, sondern gerade auch für die Integration der europäischen Völker getan werden. Das Dokument setzt mit seinen vier Teilen und 436 Artikeln den supranationalen Integrationsprozess insgesamt fort, beinhaltet in diesem Sinne Ansätze für eine weitere Entwicklung der politischen Integration und verbessert die Handlungsfähigkeit der erweiterten Gemeinschaften und Union.<sup>50</sup> Jedoch sind die Aussichten des Inkrafttretens für den Europä-

46 Mosler: Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, S. 45.

47 So wurde der Begriff des ‚institutionellen Gleichgewichts‘ für den traditionellen Gewaltenteilungsgrundsatz eingeführt. Zur problematischen Übertragung des nationalstaatlichen Demokratieprinzips auf die europäischen Institutionen siehe Renaud Dehousse: Beyond Representative Democracy, in: Joseph Weiler/Marlene Wind: European Constitutionalism Beyond the State, Cambridge 2003, S. 135-156, hier S. 135-140.

48 Dorau: Die Verfassungsfrage der Europäischen Union, S. 86-96; Huber: Maastricht – ein Staatsstreich?, S. 32-33; Winfried Kluth: Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, Berlin 1995, S. 67-87.

49 Siehe zur Problematik des Demokratiedefizits etwa Peters: Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, S. 626-760; Karl Doehring: Demokratiedefizit in der Europäischen Union, in: Deutsche Verwaltungsblätter 1997, S. 1133-1137; Gertrude Lübke-Wolff: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 60, 2001, 246-287.

50 Positive Einschätzung bei Hobe: Europarecht, S. 348; Jürgen Schwarze: Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, in: Europarecht 4/2003, S. 535-573.

ischen Verfassungsvertrag derzeit schwer zu prognostizieren. Die deutsche Ratspräsidentschaft lotet derzeit aus, ob und inwieweit Modifikationen des Verfassungsvertrages zu größerer Akzeptanz führen können. Dabei ist als erster Erfolg zu verzeichnen, dass die Diskussion über den Verfassungsvertrag beziehungsweise eine entsprechende Reform bis 2009 wieder in Gang gesetzt wurde. Bei alledem darf nicht vergessen werden, dass die Europäische Union im materiellen Sinne bereits eine Verfassung hat, und zwar gerade als Folge dieses supranationalen Integrationsprozesses seit den Römischen Verträgen.

### *Was ist nun Europa rechtlich gesehen?*

Damit läuft unsere rechtliche ‚tour d’horizon‘ durch die 50-jährige Entwicklung des Gemeinschaftsrechts seit den Römischen Verträgen auf die Frage hinaus, was denn nun eigentlich Europa juristisch auszeichnet. Anfänglich anvisiertes Ziel war ein europäischer Bundesstaat beziehungsweise eine europäische Föderation. Auch wenn im Sinne der Drei-Elemente-Lehre Georg Jellineks<sup>51</sup> staatsähnliche Elemente auf europäischer Ebene zu finden sind, so ist doch der Staatscharakter sowohl der Gemeinschaften als auch der Union, etwa im Sinne eines Bundesstaates, abzulehnen.<sup>52</sup> Es ist zweifelhaft, ob eine solche Staatsperspektive überhaupt Realisierung finden wird und finden soll. Andererseits – und das ist ebenso wichtig – sind die Gemeinschaften deutlich mehr als ein bloßer Staatenbund, denn die Mitgliedstaaten stehen nicht beziehungslos nebeneinander, sondern sind insbesondere durch das Recht eng miteinander verzahnt.<sup>53</sup> Dieses Charakteristikum lässt die Typologie einer internationalen Organisation supranationalen Charakters als eher farblos erscheinen. Zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen kommt man, wenn man einerseits die EWG und EURATOM als Staatengemeinschaften supranationalen Charakters<sup>54</sup> und andererseits die intergouvernementalen Formen des Zusammenschlusses im Bereich der GASP und der PJZS betrachtet. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem berühmten Maastricht-Urteil – damit Paul Kirchhof folgend<sup>55</sup> – dies getan und judiziert, es handle sich beim Europa der Gemeinschaften und der Union um einen *Staatenverbund*.<sup>56</sup> Damit hat das Gericht zum einen klarzustellen versucht, dass es nach wie vor verschiedene Staatsvölker in Europa gibt, und andererseits den Verbundcharakter und die rechtlich stärkere Verschränkung als in einem bloßen Staatenbund zum Ausdruck gebracht. Genau genommen ist es das Gemeinsame und Verbindende der Vielfalt und der Unterschiede in Europa, was die Gemeinschaften und die Union auszeichnet und was bereits bei der Diskussion der rechtlichen Spezifika der Integration angeklungen ist.

### *Resümee*

Während der Vertrag zur Gründung der EURATOM im Bereich der Atomindustrie das sektorbegrenzte supranationale Integrationsmodell der Montanunion zur Erhaltung des euro-

51 Georg Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914, S. 394-433; siehe dazu Dietmar Kettler: *Die Drei-Elemente-Lehre – Ein Beitrag zu Jellineks Staatsbegriff, seiner Fortführung und Kritik*, Münster 1995.

52 Dorau: *Die Verfassungsfrage der Europäischen Union*, S. 30-36; Hobe: *Der offene Verfassungsstaat*, S. 334-379; Hobe: *Der kooperationsoffene Verfassungsstaat*, in: *Der Staat* 4/1998, S. 521-546, hier S. 539-541.

53 Dorau: *Die Verfassungsfrage der Europäischen Union*, S. 194-199; Jürgen Schwarze: *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung*, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.): *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung*, Baden-Baden 2000.

54 Zum Begriff der Staatengemeinschaft siehe Hallstein: *Der unvollendete Bundesstaat*, S. 39-41; Mosler: *Die Entstehung des Modells supranationaler und gewaltenteilender Staatenverbindungen*, S. 382-383.

55 Paul Kirchhof: *Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration* (§ 183), in: Josef Isensee/Paul Kirchhof: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1992, S. 879-881.

56 BVerfGE 89, 155.

päischen Friedens übernimmt, hat insbesondere der Vertrag zur Gründung der EWG den rechtlichen Rahmen geschaffen, um auf europäischer Ebene sektorübergreifend zu regieren. Dies geschieht aber keinesfalls, ohne einen ständigen Bezug zur nationalen Ebene herzustellen, so dass von einem Mehrebenensystem gestuft organisierter öffentlicher Gewalt gesprochen werden kann. Wie bereits die Beispiele der Integration, der Supranationalität, der Grundrechte und auch der Konstitutionalisierung zeigen und dies auch durch die jeweiligen nationalen Vorschriften der Legitimation der Übertragung von Hoheitsgewalt, wie etwa dem deutschen Artikel 23 des Grundgesetzes, zum Ausdruck kommt, geht es um die Wechselbezüglichkeit und Komplementarität des nationalen und des europäischen Rechtsrahmens. Die von den Römischen Verträgen initiierten Prozesse bewirken also das gegenseitige Aufeinandereinfließen der verschiedenen rechtlichen Ebenen, welches das Bewusstsein und die Rechtswirklichkeit des Staatenverbundes bestimmt. Dies ist sein eigentlicher Motor und genau das, was die Friedenssicherungsidee der Gründerväter der Europäischen Gemeinschaften zum Inhalt hat: Weil es die Notwendigkeit der Wechselbezüglichkeit gibt, kann kein Staat in Europa mehr in diesem Staatenverbund ohne die anderen Staaten sinnvolle Entscheidungen treffen. Alle profitieren von der Kooperation und allen fehlt ein Stück Hoheitsgewalt, zum Alleingang durch die Tatsache, dass diese an die europäische Ebene abgegeben wurde. In diesem Sinne heißt souverän handeln zum einen das Bestimmen über die Wahl der Aufgabenerfüllungsebene,<sup>57</sup> die in der Tat von den Mitgliedstaaten auszugehen hat, und zum anderen eine konsensorientierte Entscheidungssuche im Kreise der 26 anderen Mitgliedstaaten. Dass dies eine ganz andere, der modernen Friedenssicherungsaufgabe adäquatere Form der Ausübung von Hoheitsgewalt und damit der Souveränität ist, liegt auf der Hand. Insofern könnte man als Kategorie der ‚Staats‘lehre<sup>58</sup> Wechselbezüglichkeit und Komplementarität als die neuen Grundnormen des Staatenverbundes im Sinne Hans Kelsens einführen.<sup>59</sup> Dieses weiter zu entwickeln und noch stärker zu harmonisieren, dürfte die große Aufgabe der Zukunft sein, zu der etwa die Verabschiedung eines Europäischen Verfassungsvertrages entscheidend beitragen könnte. Dieser Verfassungsvertrag müsste dann Sinnbild eben jener Notwendigkeit der Komplementarität und Wechselbezüglichkeit sein.

Europa ist also infolge der Römischen Verträge in einem durchaus positiven Sinne zum Vorreiter einer modernen Rechtsentwicklung geworden. Dass es dies auch in der Zukunft sein kann, also mindestens in den nächsten 50 Jahren, ist nachhaltig zu hoffen und wurde auch entsprechend bei den Feierlichkeiten am 25. März 2007 mit der Berliner Erklärung<sup>60</sup> zum Ausdruck gebracht.

57 Hobe: Der offene Verfassungsstaat, S. 390-402; dazu grundlegend auch Rainer Wahl: Der Einzelne in der Welt jenseits des Staates, in: Der Staat 1/2001, S. 45-72, hier S. 46-47, 51-57, der die globale Ebene als dritte Ebene mit einbezieht.

58 Zur notwendigen Wandlung der Kategorien der Allgemeinen Staatslehre siehe Andreas Voßkuhle: Die Renaissance der „Allgemeinen Staatlehre“ im Zeitalter der Europäisierung und Internationalisierung, in: Juristische Schulung 1/2004, S. 2-7.

59 So ähnlich Joseph Weiler: In defence of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg, in: Joseph Weiler/ Marlene Wind: European Constitutionalism Beyond the State, Cambridge 2003, S. 7-23, hier S. 22.

60 Abzurufen unter: [http://europa.eu/50/docs/berlin\\_declaration\\_de.pdf](http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_de.pdf) (letzter Zugriff: 28.03.2007).

# Technologieinstitut und Forschungsrat: Zwei Instrumente europäischer Exzellenz

Waldemar Hummer\*

## Die ‚Innovationskluft‘ zwischen der EU und den USA

„Given its tradition of scientific excellence and abundance of scientific talent, Europe should be leading the world in pioneering research (...). However Europe has not only lost its leadership position in many areas of science to the US, it is also in danger of being out-gunned by the rising giants of Asia – India and China.“<sup>1</sup>

Im Wissen um diese Herausforderung plant die Europäische Kommission, einen „Europäischen Forschungsraum“<sup>2</sup> zu errichten und versucht, die „Innovationskluft“ zwischen Europa und den USA, aber auch Japan, China und Indien zu verringern. Dabei sind die Ausgangsvoraussetzungen keinesfalls günstig. Wie die Ratsvorsitzende, Angela Merkel, auf der offiziellen Gründungskonferenz des ‚Europäischen Forschungsrates‘ (European Research Council, EFR/ERC) am 27. Februar 2007 in Berlin anmerkte, „fehlen der EU rund 700.000 Forscher“, noch dazu, wo die EU ein Netto-Exporteur von Wissenschaftlern sei.<sup>3</sup> In Deutschland ist dabei vor allem ein Mangel an Ingenieuren und Naturwissenschaftlern zu beklagen. Auch schaffen in der Bundesrepublik nur 20,6 Prozent eines Altersjahrganges einen Hochschulabschluss, während dieser Prozentsatz in den 30 wichtigsten Industrienationen im Schnitt bei 34,8 Prozent liegt. In Deutschland erwerben auch nur 38,8 Prozent eines Altersjahrgangs mit einem Abschluss im Sekundarbereich II die Hochschulreife, der Schnitt aller Industriestaaten liegt gemäß dem jüngsten Bildungsbericht der OECD aber bei 67,7 Prozent.<sup>4</sup>

Ganz allgemein betrachtet würde die bisherige EU-25 nach neuesten Untersuchungen mehr als 50 Jahre benötigen, um die USA in puncto Innovationsleistung einzuholen. 2004 betrug die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) in der EU 1,90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und waren damit deutlich niedriger als in den USA (2,59 Prozent) und in Japan (3,15 Prozent). Von den 500 weltweit besten Universitäten befinden sich zwar 205 – gegenüber 198 in den USA – in Europa, es zählen jedoch nur 2 europäische Universitäten zu den besten 20 – wiederum gegenüber 17 in den USA. Auch die kritische Konzentration personeller, finanzieller und materieller Ressourcen erfolgt in den USA gezielter als in Europa: Während in der EU 2.000 Universitäten forschungsaktiv sein möchten, fließen in den USA 95 Prozent der Bundesfördermittel für den Universitätsbereich in knapp 200 der insgesamt 3.300 Hochschulen – ein eindeutiger Hinweis auf eine gezielte Förderung von Eliteuniversitäten.

---

\* O. Univ.-Prof. Dr. Dr. Dr. Waldemar Hummer, Institut für Europarecht und Völkerrecht der Universität Innsbruck.

1 Europäischer Forschungsrat: Supporting the next generation of top research leaders in Europe, European Research Council opens for business, 07.02.2007, abrufbar unter: <http://erc.europa.eu/index.cfm?fuseaction=nwv.newsReader&year=2007> (letzter Zugriff: 08.03.2007).

2 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den WSA „Hin zu einem europäischen Forschungsraum“, KOM(2000) 6 endgültig; hinsichtlich der Durchführungsmaßnahmen vgl. KOM(2001) 215 endgültig; KOM(2001) 331 endgültig; KOM(2001) 346 endgültig; KOM(2001) 549 endgültig.

3 Europäischer Forschungsrat: Supporting the next generation of top research leaders in Europe.

4 Angela Merkel: In der EU fehlen 700 000 Forscher, in: Yahoo! Nachrichten, 27.02.2007; <http://de.news.yahoo.com/270207/3/merkel-eu-fehlen-700-nbsp-000-forscher.html> (letzter Zugriff: 27.02.2007); OECD (Hrsg.): Bildung auf einen Blick/Education at a Glance. OECD-Indikatoren 2006, S. 51, 57 und 66.

Die Hauptschwäche Europas liegt darin, dass die drei Seiten des ‚Wissensdreiecks‘ – *Ausbildung, Forschung und Innovation* – strukturell nicht miteinander verbunden sind, so dass zum einen die Praxis die Ausbildung und Forschung zu wenig stimuliert und zum anderen die praktische Vermarktung von Forschungsergebnissen noch zu wünschen übrig lässt. Europa kämpft noch immer damit, F&E-Ergebnisse effektiv in Geschäftsmöglichkeiten umzusetzen, personelle, finanzielle und materielle Ressourcen in der Forschung und im Hochschulbereich zu konzentrieren, eine von Innovation und unternehmerischer Initiative getragene Kultur in Forschung und Ausbildung zu fördern sowie neue, an die heutigen Anforderungen angepasste Organisationsmodelle zu entwickeln. Diese Kluft manifestiert sich zum Beispiel darin, dass die Zahl der im privaten Sektor beschäftigten Forscher in der EU einerseits und in den USA und Japan andererseits völlig unterschiedlich ist: Während in den USA 80 Prozent aller Forscher und in Japan immerhin 67 Prozent in der Privatwirtschaft tätig sind, arbeitet dagegen in der EU nur knapp die Hälfte aller Forscher (47 Prozent) in privaten Unternehmen.

Im März 2000 legte der Europäische Rat in der ‚Lissabon-Strategie‘<sup>5</sup> das Ziel fest, die Union innerhalb von zehn Jahren, das heißt bis 2010, zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen. Dazu wären die Investitionen in Forschung und technologische Entwicklung zu erhöhen und der Investitionsrückstand gegenüber den größten Konkurrenten Europas aufzuholen. Bis 2010 sollten daher die Investitionen von 1,9 Prozent auf 3 Prozent des BIP der EU steigen, wovon zwei Drittel von Unternehmen getragen werden sollen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten der öffentliche und der private Sektor ihre Forschungsinvestitionen in Europa um durchschnittlich 6,5 Prozent beziehungsweise 9,5 Prozent pro Jahr erhöhen.<sup>6</sup>

Während Europa aber auf dem Gebiet der Innovation neuerdings zu den USA aufzuschließen beginnt, bleibt es auf dem Sektor der Spitzenforschung weiterhin zurück. Gemäß dem neuesten Innovationsanzeiger der EU<sup>7</sup> schließt sich die Innovationslücke zwischen der EU und den USA seit 2003 nach und nach. In diesem Zusammenhang sind vor allem die nordischen Staaten Schweden, Dänemark und Finnland führend, die sich sogar im weltweiten Vergleich an die Spitze gesetzt haben. Auch beim lebenslangen Lernen sind diese Staaten führend, wobei die Schweden mit 35 Prozent der Bevölkerung zwischen dem 25. und dem 65. Lebensjahr weltweit führend sind, während der gesamteuropäische Durchschnitt bei 11 Prozent liegt.

Trotzdem gelingt es Europa nach wie vor nicht, Forschungs- und Entwicklungsergebnisse unmittelbar in konkrete unternehmerische Aktivitäten umzusetzen. Ausbildung, Forschung und Innovation müssen daher stärker miteinander verknüpft werden, damit sie einen größeren Beitrag zu Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und sozialem Zusammenhalt leisten können. Angesichts dieser Defizite hat die Kommission im Frühjahr 2005 als wichtigen Beitrag zur Stärkung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Europa die Einrichtung eines ‚Europäischen Technologieinstituts‘ vorgeschlagen. Auf dem Sektor der Spitzenfor-

5 Europäischer Rat (Lissabon): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23./24. März 2000.

6 Vgl. Europäische Kommission: In die Forschung investieren: Aktionsplan für Europa, KOM(2003) 226 endgültig.

7 Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology (MERIT)/Joint Research Centre of the European Commission: European Innovation Scoreboard (2007), abrufbar unter: <http://www.proinno-europe.eu/inno-metrics.html>; vgl. dazu: Die Innovationslücke zwischen der EU und den USA schließt sich weiter, IP/07/221, 22.02.2007; European Innovation scoreboard 2006: Summary of the situation in the 27 Member States, MEMO/07/74, 22.02.2007.

schung („frontier research“)<sup>8</sup> hingegen hinkt Europa gegenwärtig den USA dramatisch nach. Nimmt man allein die Verleihung von Nobelpreisen als Maßstab für außergewöhnliche wissenschaftliche Leistungen, so spielten in den Jahren 1901 bis 1932 europäische Forschungsinstitute eine führende Rolle: In dieser Periode stellten 35 deutsche, 20 britische und 15 französische Institute Nobelpreisträger, während es lediglich acht amerikanische, zwei kanadische und ein russisches Institut waren. In der Periode 1966 bis 2006 kamen hingegen 216 (!) Nobelpreisträger aus amerikanischen Instituten, während (nur) 32 aus britischen, 16 aus deutschen und elf aus französischen wissenschaftlichen Einrichtungen kamen. Japan stellte in diesen 40 Jahren fünf und Russland vier Nobelpreisträger.<sup>9</sup>

Betrachtet man die Zitationsrate wissenschaftlicher Veröffentlichungen (Quotation Index) als Indikator für Spitzenforschung, so betrug diese von Wissenschaftlern aus der EU-15 lediglich zwei Drittel jener der USA. Wenngleich sich auch diese Rate in der Zwischenzeit zugunsten der europäischen Forscher gebessert hat, ist die Position US-amerikanischer Forscher nach wie vor extrem stark. Obwohl US-Forscher nur etwa ein Drittel aller wissenschaftlichen Publikationen weltweit veröffentlichen, erhalten sie mehr als die Hälfte (!) aller Zitate und stellen nicht weniger als zwei Drittel der weltweit am häufigsten zitierten Arbeiten und Wissenschaftler. Aus europäischer Sicht gilt es also, diesem Trend entgegenzusteuern.

Die Europäische Kommission hat deshalb im Zuge der Ausarbeitung des Siebten Forschungsrahmenprogramms (2007-2013)<sup>10</sup> im September 2005 die vier wichtigsten spezifischen Programme vorgelegt, innerhalb derer das Unterprogramm ‚Ideen‘ die Einrichtung eines Europäischen Forschungsrates als unabhängige Einrichtung zur Förderung der Spitzenforschung vorschlug. Dieser stellt die erste europäische Einrichtung zur Förderung der Pionierforschung in allen wissenschaftlichen und akademischen Bereichen dar und ist damit eine sinnvolle Ergänzung zum vorstehend erwähnten Europäischen Technologieinstitut.

Damit gilt es, nachstehend sowohl das Europäische Technologieinstitut als auch den Europäischen Forschungsrat kurz darzustellen und in der Folge auch deren Tauglichkeit zur Behebung der ‚Innovations- und Technologie-Kluft‘ zwischen Europa und anderen führenden Industrienationen zu untersuchen.

### **Das ‚Europäische Technologieinstitut‘**

Im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der vorerwähnten Lissabon-Strategie präsentierte die Europäische Kommission in ihrem Frühjahrsbericht 2005 folgende neue Initiative: „Um unser Bekenntnis zum Wissen als dem Schlüssel zu Wachstum zu unterstreichen, schlägt die

8 „However in today’s terms the distinction between „basis“ and „applied“ research has become blurred, due to the fact that emerging areas of science and technology often cover substantial elements of both. As a result, the term „frontier research“ was coined for ECR activities since they will be directed towards fundamental understanding, at the „frontier“ of knowledge.“ ECR (Hrsg.): Supporting the next generation of top research leaders in Europe; vgl. ERC (Hrsg.): ERC Mission, The European Research Council: Bringing great ideas to life, abrufbar unter: <http://erc.europa.eu/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=12> (letzter Zugriff: 12.03.2007).

9 ERC-Auftaktveranstaltung, Berlin 27.-28. Februar 2007, Story Line „Noble Prices“, Die Nobelpreise zurück nach Europa bringen, abrufbar unter: [http://erc.europa.eu/pdf/bring\\_the\\_nobles\\_back\\_to\\_europe\\_de.doc](http://erc.europa.eu/pdf/bring_the_nobles_back_to_europe_de.doc) (letzter Zugriff: 12.03.2007).

10 Beschluss 1982/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 über das Siebte Rahmenprogramm der EG für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007-2013), Amtsblatt 2006, Nr. L 412, S. 1; Beschluss des Rates vom 18. Dezember 2006 über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) für Forschungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Nuklearbereich (2007-2013), Amtsblatt 2006 Nr. L 391, S. 19.



Kommission die Schaffung eines Europäischen Technologieinstituts vor, das zu einem Magnet für die besten Köpfe, Ideen und Unternehmen aus der ganzen Welt werden soll“.<sup>11</sup> Dieses Europäische Technologieinstitut (European Technology Institute, ETI) soll zu einer Vernetzung und Bündelung europäischer Spitzenleistungen in ‚Wissens- und Innovationsgemeinschaften‘ führen und wäre damit weltweit – wenn überhaupt – nur mit dem Massachusetts Institute of Technology (MIT) vergleichbar, wengleich dieses auch viel stärker zentralisiert und radiziert ist. Von Insidern wird auch ein Vergleich mit dem Howard Hughes Medical Institute in den USA gezogen.<sup>12</sup>

Die Kommission leitete in der Folge einen Reflexionsprozess ein, auf dessen Grundlage sie am 22. Februar 2006 eine erste Mitteilung<sup>13</sup> vorlegte. Der Europäische Rat erkannte in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zu seiner Tagung vom 23./24. März 2006 an, dass ein „Europäisches Technologieinstitut ein wichtiger Schritt sein wird, um das bisher fehlende Bindeglied zwischen Hochschulen, Forschung und Innovation zu schaffen“ und forderte die Kommission auf, einen entsprechenden Vorschlag für weitere Schritte vorzulegen.<sup>14</sup> Am 8. Juni 2006 veröffentlichte die Kommission eine zweite Mitteilung, die einige spezifische Fragen in Bezug auf die vorgeschlagene Struktur und Arbeitsweise des ETI beleuchtete. Auf der Tagung des Europäischen Rates vom 15./16. Juni 2006 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs, dass „das Europäische Technologieinstitut, das mit bestehenden nationalen Einrichtungen zusammenarbeiten wird, neben anderen Maßnahmen, die Vernetzung und Synergien zwischen herausragenden Forschungs- und Innovationsgemeinschaften in Europa fördern, ein wichtiger Schritt sein wird, um die Lücke zwischen Hochschulbereich, Forschung und Innovation zu schließen“.<sup>15</sup> Uno actu forderte der Europäische Rat die Kommission auf, „einen förmlichen Vorschlag für die Errichtung dieses Instituts im Herbst 2006 nach Anhörung des ‚Europäischen Forschungsrates‘, der Mitgliedstaaten und anderer interessierter Kreise“ vorzulegen.

Dementsprechend legte die Kommission am 13. November 2006 einen auf Art. 157 Abs. 3 EGV gestützten „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Technologieinstituts“<sup>16</sup> vor, der die Errichtung eines ETI als unabhängige Einrichtung (Art. 7) mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 10) vorsieht.

Die deutsche Präsidentschaft und die Europäische Kommission haben kürzlich ein zwei-stufiges Verfahren zur Errichtung des ETI vorgeschlagen, in dem es zwei formelle Beschlüsse des Rates und des Europäischen Parlaments geben soll: Zunächst sollte im Jahr 2007 eine erste Verordnung erlassen werden, mittels derer das ETI provisorisch gegründet werden würde. In dieser provisorischen Phase sollte der Verwaltungsrat ein detailliertes Konzept ausarbeiten und eine erste, nachstehend noch näher darzustellende ‚Wissens- und Innovationsgemeinschaft‘ als Pilotprojekt gründen. Im Jahr 2008 sollte dann die Europäische Kommission gemeinsam mit dem Verwaltungsrat dem Rat und dem Europäischen Par-

11 Europäische Kommission: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, KOM(2005) 24 endgültig, S. 23.

12 Vgl. „Es geht nur um gute Wissenschaft“ – Interview mit dem Generalsekretär des Europäischen Forschungsrates Ernst-Ludwig Winnacker, in: Der Tagesspiegel, 27.02.2007.

13 Europäische Kommission: Umsetzung der erneuerten Partnerschaft für Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Markenzeichen für Wissen: Das Europäische Technologieinstitut, KOM(2006) 77 endgültig.

14 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23./24. März 2006, S. 7.

15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16. Juni 2006, S. 9.

16 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Technologieinstituts, SEK(2006)1313; SEK(2006)1314; 2006/0197 (COD).



lament ein definitives Errichtungskonzept für das ETI vorlegen. Mit der Annahme dieses Vorschlages wäre dann das ETI formell gegründet.

Mehrere Mitgliedstaaten wetteifern hinsichtlich der Lokalisierung der zentralen Verwaltungsstruktur des ETI: so verfolgt Österreich nach wie vor das Ziel, diese in Österreich anzusiedeln. Neben Österreich haben aber auch Polen und Ungarn sowie drei deutsche Länder – Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen – ihr Interesse an einer Radizierung des ETI auf ihrem Hoheitsgebiet angemeldet. Für die Zeit der provisorischen Phase wird das Sekretariat des ETI aber wohl sinnvollerweise in Brüssel angesiedelt werden.

### *Zielsetzung und Aufgaben*

Das ETI ist als eine Einrichtung konzipiert, die in den Bereichen Ausbildung, Forschung und Innovation tätig werden und auf eine Integration dieser drei Bereiche hinarbeiten soll. Das ETI, das von seiner Struktur her darauf angelegt ist, diese miteinander kommunizierenden Bereiche zusammenzuführen, soll zu einem Exzellenzzentrum werden. Mit seiner Errichtung soll unter anderem Folgendes erreicht werden: Minderung der Zersplitterung des europäischen Wissenssektors, Schaffung neuer Referenzmodelle auf der Grundlage von Exzellenz, Integration der wirtschaftlichen und innovatorischen Dimension in Forschung und Ausbildung sowie Aufholung des Innovationsrückstandes.

Seine Aufgabe würde dementsprechend vor allem darin bestehen, die talentiertesten Studenten, Wissenschaftler und Fachkräfte in Europa anzuziehen und sie in der Folge für die Zusammenarbeit mit führenden Unternehmen bei Entwicklung, Management und Nutzbarmachung von Wissen und Forschung zu gewinnen. Dem privaten Sektor würde das ETI ermöglichen, die Qualität seiner Beziehungen zum Ausbildungsbereich sowie zur Forschung mit dem Ziel zu optimieren, bessere Möglichkeiten für die Vermarktung von Produkten zu erschließen und den Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren zu intensivieren. Damit würde dem ETI auch Zugang zu privatem Forschungskapital eröffnet werden. Durch diese Einbindung von Universitäten, Forschungseinrichtungen und Unternehmen dürfte das ETI einen speziellen Vorteil gegenüber traditionell organisierten Universitäten haben. Schließlich würde mit der Errichtung des ETI eine Konzentration der vorhandenen Ressourcen ermöglicht, sodass man höchsten Ansprüchen an Exzellenz genügen könnte.

### *Organisationsform und Arbeitsweise*

Was die Organisationsform des ETI betrifft, so stellte die Kommission zunächst vier Optionen zur Diskussion: eine einzige Einrichtung, ein kleines Netzwerk, ein großes Netzwerk sowie ein ‚ETI-Label‘ und regte darüber eine öffentliche Konsultation an. Im Zuge dieser Konsultationen befürwortete zwar die Mehrheit eine der beiden Netzwerklösungen, ein Viertel der Befragten sprach sich jedoch für eine einzige Einrichtung aus – die allerdings nicht mit einem einzigen Standort verwechselt werden darf.

Unter Berücksichtigung dieser Anregungen schlug die Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag<sup>17</sup> das Modell einer autonomen Organisation vor, die die besten Ressourcen auf Gemeinschaftsebene zusammenzieht und im Rahmen von flexiblen, trans- und interdisziplinären ‚Wissens- und Innovationsgemeinschaften‘ (‚Knowledge and Innovation Communities‘, KIC) koordinieren soll. Ein solches ‚integriertes ETI‘<sup>18</sup> wäre für begabte Studenten und hochkarätig Forschende attraktiv, würde modernste trans- und interdisziplinäre Innovation und Forschung fördern und wäre auch im weltweiten Wettstreit um private

17 Vgl. SEK(2006) 1313 (Fn. 16).

18 Vgl. SEK(2006) 1313 (Fn. 16), S. 8.

und öffentliche Mittel erfolgreich. Dazu soll das ETI zahlreiche Partnerschaften mit bestehenden Universitäten, Forschungszentren und Unternehmen („Partnereinrichtungen“) eingehen und diese zu „Wissens- und Innovationsgemeinschaften“ vernetzen, die wiederum selbst Teil des ETI sind. Das ETI wird damit seiner Tätigkeit im Rahmen von „Wissens- und Innovationsgemeinschaften“ nachgehen. Diese KIC basieren auf einem integrierten Netzwerkkonzept, gehen jedoch darüber noch hinaus: Es soll sich dabei um integrierte Partnerschaften oder Joint Ventures – unabhängig vom noch festzulegenden genauen Rechtsstatus derselben – zwischen der Privatwirtschaft, der Forschung und herausragenden Teams von Forschungsinstituten und Hochschulen handeln, die ihre personellen, finanziellen und materiellen Ressourcen poolen, um die Schaffung, Verbreitung und Anwendung neuer wissensbasierter Produkte zu fördern.

Diese „Wissens- und Innovationsgemeinschaften“ (Art. 5 Verordnungsvorschlag) würden als Partner-Fachabteilungen und Teams in Universitäten, Forschungseinrichtungen und Unternehmen bestehen und sollen verschiedene Ressourcen – wie Infrastrukturen, Personal und von öffentlicher und privater Seite bereitgestellte finanzielle Ressourcen – gemeinsam nutzen. Obwohl die physischen Ressourcen weiterhin an unterschiedlichen Standorten angesiedelt wären, würde jede „Gemeinschaft“ jedoch als integriertes Ganzes funktionieren. Die „Wissens- und Innovationsgemeinschaften“ würden vom Lenkungsausschuss des ETI im Wege eines wettbewerbsbasierten Verfahrens ausgewählt werden und wären diesem gegenüber auch rechenschaftspflichtig.

### *Institutionelle Struktur*

Gemäß Art. 8 Verordnungsvorschlag in Verbindung mit der „Satzung“ des ETI im Anhang des Verordnungsvorschlages<sup>19</sup> werden folgende vier Organe im ETI eingerichtet.

Ein *Verwaltungsrat*, der sich sowohl aus *ernannten* (ein ausgewogenes Verhältnis von unternehmerischer Erfahrung und akademischer Forschungserfahrung widerspiegelnden), als auch aus *gewählten* (aus den Reihen des Innovations-, Forschungs-, Lehr-, Technik- und Verwaltungspersonals, der Studierenden und Doktoranden des ETI und der KIC) Mitgliedern zusammensetzt.

Es gibt 15 *ernannte* Mitglieder, deren Amtszeit sechs Jahre beträgt, die nicht verlängerbar ist. Sie werden von der Europäischen Kommission auf Vorschlag eines Findungsausschusses ernannt, der seinerseits wieder aus vier hochrangigen Experten besteht, die von der Kommission ernannt werden. Alle zwei Jahre wird ein Drittel der ernannten Mitglieder ausgewechselt. Die Mitglieder, deren Amtszeit nach dem zweiten bzw. nach dem vierten Jahr nach der ersten Bestellung des Verwaltungsrates endet, werden per Los bestimmt. Es gibt vier *gewählte* Mitglieder, deren Amtszeit drei Jahre beträgt, die einmal verlängert werden kann. Ihre Amtszeit endet, wenn sie das ETI oder eine KIC verlassen. Die Bedingungen und Modalitäten für die Wahl und Ersetzung der gewählten Mitglieder werden auf Vorschlag des Direktors vom Verwaltungsrat genehmigt, bevor die erste KIC ihre Tätigkeit aufnimmt. Dieser Mechanismus soll eine angemessene Repräsentativität – daher werden die gewählten Mitglieder auch „repräsentative“ Mitglieder genannt – sicherstellen und die Entwicklung des ETI und der KIC berücksichtigen.

Der Verwaltungsrat tritt mindestens drei Mal jährlich zusammen und wählt seinen Vorsitzenden, dessen Amtsdauer drei Jahre beträgt, aus den Reihen der ernannten Mitglieder. Der Verwaltungsrat beschließt in der Regel mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder.

<sup>19</sup> SEK(2006) 1313 (Fn. 16), 26 ff.

Der Verwaltungsrat ist gemäß Art. 8 Abs. 1 lit. a) Verordnungs-Vorschlag in Verbindung mit Art. 2 Satzung vor allem zuständig für: Festlegung der strategischen Prioritäten des ETI sowie der wichtigsten thematischen Bereiche seiner Tätigkeit; Zuweisung von Ressourcen an die einzelnen ‚Wissens- und Innovationsgemeinschaften‘; Gewährleistung von Exzellenz innerhalb des ETI; Organisation der Auswahl, Kontrolle und Evaluierung der ‚Wissens- und Innovationsgemeinschaften‘; Koordination zwischen den ‚Wissens- und Innovationsgemeinschaften‘; Zuweisung der Mittel an die ‚Wissens- und Innovationsgemeinschaften‘; strategische Kontrolle der Wissensportfolios.

Ein *Exekutivausschuss*, der aus fünf Mitgliedern besteht, wobei eines der Mitglieder der Vorsitzende des Verwaltungsrates ist. Die übrigen vier Mitglieder werden vom Verwaltungsrat aus den Reihen der ernannten Mitglieder ausgewählt. Der Exekutivausschuss beschließt mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder, überwacht die Arbeit des ETI und trifft in der Zeit zwischen den Sitzungen des Verwaltungsrates die erforderlichen Entscheidungen.<sup>20</sup>

Ein *Direktor*, der vom Verwaltungsrat für eine Amtsperiode von vier Jahren ernannt wird, die einmal verlängert werden kann. Der Direktor ist für die Geschäftsführung des ETI verantwortlich und ist dessen rechtlicher Vertreter. Hinsichtlich seiner Rechnungsführung ist er dem Verwaltungsrat gegenüber rechenschaftspflichtig.<sup>21</sup>

Ein *Prüfungsausschuss*, der fünf Personen umfasst, die vom Verwaltungsrat nach Konsultationen mit der Kommission aus den Reihen externer Berater mit angemessener Fachkompetenz für die Prüfung und Finanzkontrolle von Hochschul- und Forschungseinrichtungen sowie Unternehmen ausgewählt werden. Der Prüfungsausschuss berät den Verwaltungsrat und den Direktor in folgenden Angelegenheiten: Verwaltung und Finanzmanagement, Kontrollstrukturen innerhalb des ETI, Organisation der finanziellen Beziehungen zu den KIC sowie alle sonstigen Fragen, mit denen der Ausschuss vom Verwaltungsrat betraut wird.<sup>22</sup>

### *Humanressourcen und Budget*

Um seine Exzellenzziele zu erreichen, muss das ETI sowohl auf die Einstellung hochqualifizierter Mitarbeiter als auch auf eine effiziente Arbeitsorganisation achten. In diesem Zusammenhang sind mehrere Konfigurationen für das Statut des Personals und der ‚Wissens- und Innovationsgemeinschaften‘ vorgesehen: zum einen eine direkte personalrechtliche Einstellung, zum anderen aber auch eine Doppelzugehörigkeit, wobei der betreffende Mitarbeiter trotz Eingliederung in die Gasteinrichtung seinen ‚ursprünglichen‘ Arbeitsplatz beibehält. Ebenso könnte es aber auch eine befristete Zuordnung zum Beispiel in Form von Sabbatjahren geben, ebenso wie auch eine ‚Delegation‘ beziehungsweise ein ‚secondment‘, das heißt eine befristete Abstellung eines Mitarbeiters zu einer anderen Einrichtung. Unabhängig von der Wahl einer dieser verschiedenen dienstrechtlichen Formen müsste jedoch ein gemeinsamer Beschäftigungsrahmen festgelegt werden.

Beim ETI selbst wird nur eine sehr begrenzte Zahl von Personen beschäftigt sein. Wenn das ETI voll arbeitsfähig ist, wird es über höchstens 60 Bedienstete – zur Hälfte Wissenschaftler mit beratender Funktion und zur Hälfte Mitarbeiter für unterstützende Aufgaben – verfügen, die direkt vom ETI im Rahmen befristeter Verträge gemäß den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften<sup>23</sup> angestellt werden.

20 Art. 8 Abs. 1 lit. b) Verordnungs-Vorschlag in Verbindung mit Art. 4 Satzung.

21 Art. 8 Abs. 1 lit. c) Verordnungs-Vorschlag in Verbindung mit Art. 5 Satzung.

22 Art. 8 Abs. 1 lit. d) Verordnungs-Vorschlag in Verbindung mit Art. 6 Satzung.

23 VO 259/68, Amtsblatt 1968, Nr. L 56, S. 1 ff.

Der überwiegende Teil der Ausgaben des ETI wird zweifellos auf die ‚Wissens- und Innovationsgemeinschaften‘ entfallen. In der Aufbauphase dürfte die Grundfinanzierung zum großen Teil aus öffentlichen Mitteln erfolgen. Im Zuge der Weiterentwicklung der ‚Wissens- und Innovationsgemeinschaften‘ dürften dem ETI jedoch auch Mittel aus anderen gemeinschaftlichen oder nationalen Finanzierungsquellen, von Unternehmen, Stiftungen oder auch aus Studiengebühren zufließen. Eine öffentliche Bezuschussung bleibt jedoch unabdingbar. Die finanziellen Zuwendungen der Privatwirtschaft können dabei dreierlei Formen annehmen: zum einen die Bereitstellung von (finanziellen) Ressourcen durch private Unternehmen oder andere Partner, zum anderen die Erteilung von Aufträgen durch Privatunternehmen sowie auch die Gründung einer privaten Stiftung durch das ETI zur Einwerbung von Mitteln.

Die *Gesamtausgaben* des ETI und der ‚Wissens- und Innovationsgemeinschaften‘ werden von der Kommission für den Zeitraum 2007-2013 auf schätzungsweise 2,367,1 Millionen Euro veranschlagt.<sup>24</sup> Gemäß Art. 16 des Verordnungs-Vorschlags beläuft sich der von der Haushaltsbehörde der EU veranschlagte Finanzrahmen auf 308,7 Millionen Euro. Ganz grundsätzlich wird das ETI Zugang zu Finanzmitteln des Siebten Forschungsrahmenprogramms (2007-2013) erhalten. In diesem Zusammenhang muss aber angemerkt werden, dass nur 15 Prozent der EU-Fördermittel für die Wissenschaft – beispielsweise über den Europäischen Forschungsrat – nach rein wissenschaftlichen Kriterien vergeben werden, während es bei den restlichen 85 Prozent nicht nur auf Qualität, sondern auch auf andere Maßstäbe, wie zum Beispiel die Regionalförderung oder die soziale Kohäsion, ankommt.<sup>25</sup>

### **Der ‚Europäische Forschungsrat‘**

#### *Das Programm ‚Ideen‘ im Siebten Forschungsrahmenprogramm der EG (2007-2013) als Initialzündung*

Nach einer intensiven Diskussion zwischen europäischen Wissenschaftlern über die Überwindung der Fragmentierung der wissenschaftlichen Forschung und der Erreichung eines einheitlichen ‚Europäischen Forschungsraums‘ ergriffen am 26. November 2002 die europäischen Forschungsminister die Initiative und riefen die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten dazu auf, die Grundlagen eines europaweiten Forschungsrates auszuarbeiten. Der damalige dänische Ratspräsident, Helge Sander, lud kurz danach Prof. Federico Mayor, den früheren Generaldirektor der UNESCO (1987-1999) und heutigen Leiter der 2000 gegründeten „Fundación Cultura de Paz“ in Madrid, dazu ein, eine kleine Expertengruppe (ERCEG) einzuberufen, die eine entsprechende Machbarkeitsstudie erstellen sollte. Bereits im Dezember 2003 legte die Expertengruppe ihren Bericht<sup>26</sup> vor, der konkrete Empfehlungen für die Einrichtung eines solchen Forschungsrates enthielt. Innerhalb kürzester Zeit erhielten diese Anregungen breite Zustimmung und zwar nicht nur von wissenschaftlicher sondern auch von politischer Seite.

Nachdem die Europäische Kommission im April 2005 die Grundzüge für das Siebte Forschungsrahmenprogramm (2007-2013) vorgelegt hatte, gestaltete sie dieses in der Folge näher aus und legte, wie vorstehend bereits erwähnt, am 21. September 2005 die vier wichtigsten spezifischen Programme vor, die das Rahmenprogramm spezieller ausgestalten sollen:

24 SEK(2006) 1313 (Fn. 16), S. 10.

25 „Es geht nur um gute Wissenschaft“, in: Der Tagesspiegel, 27.02.2007.

26 Danish Ministry of Science, Technology and Innovation (Hrsg.): The European Research Council. A Cornerstone in the European Research Area, 15.12.2003, abrufbar unter: [http://www.academie-sciences.fr/conferences/seances\\_publicques/pdf/Mayor\\_19\\_12\\_03.pdf](http://www.academie-sciences.fr/conferences/seances_publicques/pdf/Mayor_19_12_03.pdf) (letzter Zugriff: 12.03.2007).

- Das Programm ‚Zusammenarbeit‘ soll es ermöglichen, eine führende Stellung in wissenschaftlichen und technologischen Schlüsselbereichen einzunehmen. Zu diesem Zweck wird die Zusammenarbeit zwischen Universitäten, Industrie, Forschungszentren und Behörden in der gesamten EU sowie dem Rest der Welt unterstützt. Die dabei vorgeschlagenen neun Themen<sup>27</sup> entsprechen den für den wissenschaftlich-technologischen Fortschritt wichtigsten Gebieten, in denen die Spitzenforschung gestärkt werden muss, damit Europa seinen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, ökologischen und industriellen Herausforderungen gewachsen ist.
- Mit dem Programm ‚Ideen‘ soll ein Europäischer Forschungsrat zur europaweiten Förderung kreativer Wissenschaftler, Ingenieure und Akademiker eingesetzt werden, deren Neugier und Wissensdurst unvorhersehbare, umwälzende Entdeckungen möglich machen können, die unser Verständnis der Welt ändern, neue Aussichten für technologische Fortschritte eröffnen und eventuelle Lösungen für dauerhafte soziale und ökologische Probleme bieten können (sogenannte ‚Pionierforschung‘).
- Ziel des Programms ‚Menschen‘ ist die qualitative und quantitative Stärkung des europaweiten Humanpotenzials in Wissenschaft und Forschung. Es soll Anreize bieten, die Forschungslaufbahn einzuschlagen und zu durchlaufen, Forscher ermutigen, in Europa zu bleiben und die besten Köpfe dazu bewegen, nach Europa zu kommen.
- Das Programm ‚Kapazitäten‘ dient der Verbesserung der Forschungs- und Innovationskapazitäten in ganz Europa. Hierzu gehören neue Forschungsinfrastrukturen, die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die Entwicklung von wissensorientierten Regionen, die Ausschöpfung des Forschungspotenzials in Konvergenzregionen und in Regionen in äußerster Randlage sowie die bessere Verzahnung von Wissenschaft und Gesellschaft.

Definitiv wurde das „Siebte Rahmenprogramm der EG für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration“ (2007-2013) durch Beschluss Nr. 1982/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006<sup>28</sup> und dessen spezifisches Programm „Ideen“ zu seiner Durchführung durch die Entscheidung 2006/972/EG des Rates vom 19. Dezember 2006<sup>29</sup> eingerichtet. Art. 4 der Entscheidung 2006/972/EG sieht die Einrichtung eines Europäischen Forschungsrates durch die Kommission vor, der aus einem unabhängigen ‚Wissenschaftlichen Rat‘ bestehen soll, der von einer spezifischen Durchführungsstelle unterstützt wird. ‚Herzstück‘ des Forschungsrates ist damit ein ‚Wissenschaftlicher Rat‘, der nach den Grundsätzen der wissenschaftlichen Exzellenz, Autonomie, Effizienz und Transparenz arbeiten und zunächst eingerichtet werden sollte.

#### *Die Auswahl des ‚Wissenschaftlichen Rates‘*

Bereits Ende 2004 setzte der in der Europäischen Kommission für Wissenschaft und Forschung zuständige Kommissar Janez Potočnik einen unabhängigen Auswahlausschuss für die Nominierung der 22 Mitglieder des ‚Wissenschaftlichen Rates‘ des geplanten Europäischen Forschungsrates ein, der unter dem Vorsitz des ehemaligen Kommissars für Auswärtige Beziehungen, Chris Patten – der inzwischen zum Chancellor of Oxford and Newcastle-upon-Tyne Universities bestellt worden war – stehen und aus folgenden Personen bestehen

27 Gesundheit, Lebensmittel, Landwirtschaft und Biotechnologie, Informations- und Kommunikationstechnologie, Nanowissenschaften, Nanotechnologien, Werkstoffe und neue Produktionstechnologien, Energie, Umwelt (einschließlich Klimawandel), Sozial-, Wirtschafts- und Geisteswissenschaften, Sicherheit und Weltraum.

28 Amtsblatt 2006, Nr L 412, S. 1-2.

29 Amtsblatt 2006, Nr. L 400, S. 242.

sollte: Prof. Erwin Neher (Nobelpreisträger, Max-Planck-Institut für biophysikalische Chemie, Göttingen), Dr. Catherine Bréchnac (Direktorin des Institut d'Optique, Université Paris Sud), Prof. Jüri Engelbrecht (Vizepräsident der Estnischen Akademie der Wissenschaften) und Prof. Guido Martinotti (Facoltà di Sociologia Università degli Studi di Milano-Bicocca).

Der Auswahlausschuss nahm am 25. Januar 2005 seine Tätigkeit auf<sup>30</sup>, konnte aber erst Anfang Juli eine entsprechende Namensliste vorlegen, deren Personen vom EU-Forschungskommissar Janez Potočnik am 18. Juli 2005 in ihrer persönlichen Eigenschaft als Mitglieder des ‚Wissenschaftlichen Rates‘ des Europäischen Forschungsrates ernannt wurden. Dieser umfasst demgemäß folgende 22 hochqualifizierte und bekannte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler:<sup>31</sup>

Dr. Claudio Bordignon (IT), San Raffaele Scientific Institute, Mailand

Prof. Manuel Castells (ES), Offene Universität von Katalonien, Barcelona, und University of California, Berkeley

Prof. Dr. Paul J. Crutzen (NL), Max-Planck-Institut für Chemie, Mainz

Prof. Mathias Dewatripont (BE), Université Libre de Bruxelles

Dr. Daniel Estève (FR), CEA Saclay

Prof. Pavel Exner (CZ), Doppler Institut, Prag

Prof. Dr. Hans-Joachim Freund (DE), Fritz-Haber-Institut, Berlin

Prof. Wendy Hall (UK), University of Southampton

Prof. Dr. Carl-Henrik Heldin (SE), Ludwig-Institut für Krebsforschung

Prof. Dr. Fotis C. Kafatos (GR), Imperial College London

Prof. Dr. Michael Kleiber (PL), Polnische Akademie der Wissenschaften

Prof. Norbert Kroo (HU), Ungarische Akademie der Wissenschaften

Prof. Maria Teresa V. T. Lago (PT), Universität Porto

Dr. Oscar Marin Parra (ES), Instituto de Neurociencias de Alicante

Prof. Lord May (UK), University of Oxford

Prof. Helga Nowotny (AT), Wissenschaftszentrum, Wien

Prof. Christiane Nüsslein-Volhard (DE), Max-Planck-Institut für Entwicklungsbiologie, Tübingen

Dr. Leena Peltonen-Palotie (FI), Universität Helsinki und National Public Health Institute

Prof. Alain Peyraube (FR), CNRS, Paris

Dr. Jens R. Rostrup-Nielsen (DK), Haldor Topsøe A/S

Prof. Salvatore Settis (IT), Scuola Normale Superiore, Pisa

Prof. Dr. med. Rolf M. Zinkernagel (CH), Universität Zürich.<sup>32</sup>

Der ‚Wissenschaftliche Rat‘ trat am 18./19. Oktober 2005 – im Beisein des Kommissars für Wissenschaft und Forschung – zu seiner ersten Sitzung zusammen<sup>33</sup> und wählte auf einer weiteren Sitzung am 12. Dezember 2005 einstimmig Prof. Fotis Kafatos zu seinem Vorsitzenden und Prof. Helga Nowotny sowie Dr. Daniel Estève zu dessen beiden Vize-Vorsitzenden. Er regte in diesem Zusammenhang auch die Ernennung eines Generalsekretärs an, die zwar am 30. August 2006 stattfand, aber in einem Splitting dieser Position für die ersten fünf Jahre endete: Prof. Ernst-Ludwig Winnacker, Professor für Biochemie an der Universität München und Präsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), wird die Position

30 Vorbereitungen für einen Europäischen Forschungsrat, IP/05/90, 25.01.2005.

31 Europäischer Forschungsrat: Mitglieder des wissenschaftlichen Rates benannt, IP/05/956, 18.07.2005.

32 Biographies of Members of the Scientific Council, MEMO/05/265, 18.07.2005.

33 EU-Kommissar Potočnik kommt mit neuem wissenschaftlichen Rat zusammen zu seiner ersten Sitzung, IP/05/1297, 18.10.2005.



des Generalsekretärs für den Zeitraum von Anfang Januar 2007 bis Ende Juni 2009, und Prof. Andreu Mas-Colell, Professor für Nationalökonomie an der Universität Pompeu Fabra in Barcelona, für die Periode von Anfang Juli 2009 bis Ende 2011 einnehmen.<sup>34</sup> Auf die Frage an Herrn Winnacker, ob diese hälftige Teilung seiner Amtszeit nicht einen typischen ‚EU-Kompromiss‘ darstelle, erwiderte dieser, „dass ich für die Aufbauarbeit geholt worden bin, und die ist Mitte 2009 abgeschlossen. Dann sind die Weichen gestellt“.<sup>35</sup>

### *Die Konstituierung des Europäischen Forschungsrates*

Nach der Konstituierung des ‚Wissenschaftlichen Rates‘ und der durch diesen vorgenommenen Wahl des Generalsekretärs war die Zeit reif für die Schaffung des ‚Europäischen Forschungsrates‘ selbst. Am 18. Dezember 2006 stimmte der Rat der EU, nachdem das Europäische Parlament bereits früher sein Einverständnis bekundet hatte, der Errichtung des Europäischen Forschungsrates und seinem Sieben-Jahres-Budget in Höhe von 7,5 Milliarden Euro (politisch) zu, es kam aber erst am 2. Februar 2007 zur definitiven Errichtung des Europäischen Forschungsrates (EFR/ERC). Gemäß Art. 1 des Beschlusses 2007/134/EG der Kommission zur Errichtung des Europäischen Forschungsrates<sup>36</sup> wurde der Europäische Forschungsrat für den Zeitraum vom 2. Februar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 zur Durchführung des speziellen Programms ‚Ideen‘<sup>37</sup> eingerichtet.

Die offizielle Gründung des Europäischen Forschungsrates wurde allerdings erst am 27./28. Februar 2007 in Berlin im Rahmen einer Konferenz vorgenommen, die vom deutschen Bundesministerium für Bildung und Forschung und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gemeinsam organisiert wurde. An ihr nahmen die deutsche Bundeskanzlerin und Ratsvorsitzende, Angela Merkel, der EU-Forschungskommissar Janez Potočnik, der Präsident des Europäischen Forschungsrates, Fotis Kafatos, Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates und weitere Vertreter der europäischen ‚scientific community‘ teil. Der Sitz des Forschungsrates befindet sich in Brüssel.

### *Die administrative Struktur des ‚Europäischen Forschungsrates‘*

Gemäß Art. 1 des Beschlusses 2007/134/EG der Kommission besteht der Europäische Forschungsrat aus einem ‚Wissenschaftlichen Rat‘ und einer ‚spezifischen Durchführungsstelle‘.

Gemäß Art. 2 dieses Beschlusses wurde der bereits provisorisch errichtete ‚Wissenschaftliche Rat‘ ebenfalls definitiv eingerichtet und gemäß Art. 3 mit den in Art. 5 Abs. 3 der vorerwähnten Entscheidung 2006/972/EG<sup>38</sup> genannten Aufgaben betraut. Gemäß Art. 4 Abs. 3 des Beschlusses 2007/134/EG werden auch die auf der Grundlage der in dessen Anhang I dargelegten Kriterien benannten und bereits provisorisch bestellten 22 Gründungsmitglieder – die in Anhang II nominativ aufgeführt sind – definitiv berufen. Die Amtsdauer der Mitglieder des Wissenschaftlichen Rates beträgt gemäß Art. 4 Abs. 6 vier Jahre. Gemäß Art. 5 arbeitet der Wissenschaftliche Rat autonom und unabhängig und nur im Interesse der wissenschaftlichen, technologischen und akademischen Ziele des spezifischen Programms ‚Ideen‘ des Siebten Rahmenprogramms (2007-2013). Gemäß Art. 6 wählt er einen Präsidenten beziehungsweise Vizepräsidenten, was – wie vorstehend bereits erwähnt – bereits am 12.

34 ERC: ERC Secretary General announced, Presseerklärung, 30.08.2006.

35 „Es geht nur um gute Wissenschaft“, in: Der Tagesspiegel, 27.02.2007.

36 Amtsblatt 2007, Nr. L 57, S. 14 ff.

37 Ebenda.

38 Ebenda.

Dezember 2005 geschehen ist. Die in Art. 7 vorgesehene Wahl eines Generalsekretärs des Wissenschaftlichen Rates ist ebenfalls bereits vorgenommen worden.

Obwohl bisher in seiner 14-monatigen Aufbauphase lediglich informell tätig, legte der ‚Wissenschaftliche Rat‘ am 2. Februar 2007 seinen ‚Report of the ERC Scientific Council on the occasion of its formal establishment‘<sup>39</sup> vor und ersuchte die Kommission, diesen sowohl dem Europäischen Parlament als auch dem Rat weiterzuleiten.

Gemäß Art. 9 des Beschlusses 2007/134/EG wird die ‚spezifische Durchführungsstelle‘ als externe Stelle eingerichtet. Bis diese externe Stelle gegründet und einsatzfähig ist, werden ihre Durchführungsaufgaben von einer besonderen Dienststelle der Europäischen Kommission – GD Forschung, Direktion S–Implementierung der ‚Ideen‘-Programme der Europäischen Kommission (‚Dedicated Implementation Structure‘) – wahrgenommen.

Bis Mitte 2008 soll die externe Stelle dann in Form einer ‚Exekutiv-Agentur‘ eingerichtet werden, bei der es sich um ein Instrument zur ‚Externalisierung‘<sup>40</sup> – im Sinne der Auslagerung spezieller Verwaltungsaufgaben der Kommission auf selbständige Verwaltungseinheiten – in Form einer sogenannten ‚Dekonzentration‘<sup>41</sup> handelt. Dabei kommt es zu einer Übertragung von Exekutivaufgaben an öffentliche Einrichtungen in der Gemeinschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, die unter der Kontrolle und Verantwortung der Kommission damit beauftragt werden, ‚Gemeinschaftsprogramme‘ im Sinne von Art. 2 lit. b) der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden,<sup>42</sup> durchzuführen und zu verwalten. Durch die Verordnung (EG) Nr. 58/2003 wurde ein eigenes ‚Musterstatut‘ für Exekutivagenturen aufgestellt, das die Struktur, die Leitung, das Personal, die Zuständigkeiten und Aufgaben, die Arbeitsweise, die Beziehungen zur Kommission, die Haushalts- und Finanzstrukturen, die Kontrolle, die rechtliche und finanzielle Haftung einer ‚Exekutivagentur‘ detailliert regelt.<sup>43</sup>

### *Vergabe der Fördermittel*

Was den Schlüssel für die Verteilung der Fördermittel betrifft, so wurde dem Europäischen Forschungsrat statutarisch kein eigener Verteilungsschlüssel vorgegeben. Der Wissenschaftliche Rat orientierte sich diesbezüglich an den Mittelwerten sonstiger Förderorganisationen und legte intern folgenden indikativen Schlüssel fest: 15 Prozent der Mittel gehen in die Geistes- und Sozialwissenschaften, 45 Prozent in die Natur- und Ingenieurwissenschaften und 40 Prozent in die Lebenswissenschaften und die Medizin. Da der Wert für die Geisteswissenschaften in den einzelnen Fonds zwischen 10 und 20 Prozent schwankt, hat sich der Forschungsrat letztlich für den Mittelwert von 15 Prozent entschieden.<sup>44</sup> Vom Gesamtbudget soll eine 20-prozentige Reserve zurückgestellt werden, damit einmal genehmigte Anträge auch weiter unterstützt werden können, obwohl bei ihnen die maximale Förderhöhe bereits überschritten wurde.

39 Siehe Europäischer Forschungsrat: <http://erc.europa.eu> (letzter Zugriff: 12.03.2007).

40 Vgl. dazu die Mitteilung von Frau Schreyer und Vizepräsident Kinnock, SEK (2000) 2051 vom 14. Dezember 1999, S. 7, in der eigene ‚Leitlinien‘ für die Externalisierungspolitik der Kommission festgelegt wurden.

41 Vgl. Waldemar Hummer: Von der ‚Agentur‘ zum ‚Interinstitutionellen Amt‘, in: Stefan Hammer/Alexander Somek/Manfred Stelzer/Barbara Weichselbaum (Hrsg.): Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa, Festschrift für Theo Öhlinger, Wien 2004, S. 92-130, hier S. 115.

42 Amtsblatt, 2003, Nr. L 11, S. 1 ff.

43 Vgl. Waldemar Hummer: Von der ‚Agentur‘ zum ‚Interinstitutionellen Amt‘, S. 116.

44 Europäischer Forschungsrat: The IDEAS (Provisional) Work Programme. European Research Council Work Programme (2006): ‚Es geht nur um gute Wissenschaft‘, in: Der Tagesspiegel, 27.02.2007.

Für die Bewerbung um die Fördermittel des EFR spielt die Nationalität der Bewerber keine Rolle, entscheidend ist nur, dass die Forschungsleistung in einem EU-Mitgliedsland oder einem mit der EU assoziierten Land beziehungsweise auch in einem Land mit dem Status eines Beitrittskandidaten erbracht wird. Es kann sich also zum Beispiel ein Argentinier bewerben, der in Deutschland forschen will, oder auch ein Deutscher, der gegenwärtig in den USA forscht und an eine britische Universität wechseln will. Die wissenschaftliche Einrichtung, an der der Antragsteller tätig werden will, muss sich dementsprechend nur in einem EU-Mitgliedstaat, einem mit der EU assoziierten Staat oder einem Land mit Kandidatenstatus befinden.

Die Fördermittel werden formell zwar den Einrichtungen angewiesen, die den ausgewählten hauptverantwortlichen Forscher beherbergen, diese müssen sich aber verpflichten, diesem Wissenschaftler all diejenigen Freiheiten zu gewähren, die dieser für die ordnungsgemäße Durchführung des von ihm beantragten Projekts benötigt. Damit trifft die Institute und Universitäten, an denen diese handverlesenen Wissenschaftler arbeiten wollen, eine Reihe von speziellen Verpflichtungen: sie müssen zum einen ein gutes akademisches Umfeld bieten, das heißt vor allem Doktoranden bereitstellen, gute Arbeitsbedingungen garantieren, ein unabhängiges Publizieren ermöglichen und auch ein entsprechendes Gehalt zahlen.

Die Fördermittel werden in zwei Gruppen eingeteilt, nämlich zum einen in die ‚ECR Starting Independent Researcher Grants‘ und zum anderen in die ‚ECR Advanced Investigator Grants‘, die beide nach dem ‚bottom-up‘- oder ‚investigator-driven‘-System ohne irgendwelche vorgegebenen Prioritäten arbeiten und Exzellenz-Projekte unterstützen sollen, die von individuellen Teams, die unter der Leitung eines hauptverantwortlichen Forschers stehen, beantragt werden. Mit dieser Schwerpunktsetzung der Unterstützung eines hauptverantwortlichen Forschers samt seinem Team unterscheidet sich die EFR-Förderung grundlegend von sonstigen ‚Netzwerken‘ oder ‚Forscher-Konsortien‘, die zum Beispiel vom vorerwähnten Europäischen Technologieinstitut (ETI) unterstützt werden.

Was die ‚ECR Starting Independent Researcher Grants‘ betrifft, so sind sie für hervorragende Nachwuchswissenschaftler (Principal Investigators) vorgesehen, die bereits fähig sind, ein eigenes Forschungsteam zu leiten. Der Nachwuchsforscher muss dabei eigenständig einen solchen Förderungsantrag stellen können, ohne dabei auf die Mitwirkung eines erfahreneren Kollegen angewiesen zu sein. Er muss auch schon eigenständig publiziert haben und in der Lage sein, als gleichberechtigter Ko-Autor mit Kollegen zu publizieren. In der Regel geht es dabei um Wissenschaftler, die sich in einem Alter zwischen zwei und neun Jahren nach ihrer Promotion (postdoc) befinden. Insgesamt dürfen aber nicht mehr als 12 Jahre seit der Verleihung des Doktorates verstrichen sein. Am Ende der Förderperiode sollen die Principal Investigators den Übergang zur völligen wissenschaftlichen Selbständigkeit geschafft haben.<sup>45</sup>

Was hingegen die ‚ECR Advanced Investigator Grants‘ betrifft, so sollen sie – in Ergänzung zu den Förderungen von Nachwuchswissenschaftlern – bereits arrivierte Spitzenforscher in die Lage versetzen, herausragende wissenschaftliche Projekte durchzuführen.

---

45 Für die Kriterien dieser Selbständigkeit siehe: The European Charter for Researchers and The Code of Conduct for the Recruitment of Researchers, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/eracareers/pdf/am509774CEE\\_EN\\_E4.pdf](http://ec.europa.eu/eracareers/pdf/am509774CEE_EN_E4.pdf) (letzter Zugriff: 12.03.2007).

### *Umfang der Förderung*

Insgesamt stehen im Rahmen des Europäischen Forschungsrates Förderungsmittel in Höhe von 7,5 Milliarden Euro für den siebenjährigen Zeitraum von 2007 bis 2013 zur Verfügung, wobei im Startjahr 2007 zunächst rund 850 Millionen Euro zur Ausschüttung kommen werden. Ab dem Jahr 2008 werden dann jährliche Tranchen von circa 1 Milliarde Euro zur Auszahlung kommen.

Die Höhe der Förderbeträge für Principal Investigators beträgt dabei rund 300 Millionen Euro, was mehr als einem Drittel des Jahresbudgets entspricht. Der Förderbetrag für einen einzelnen Nachwuchswissenschaftler liegt zwischen 100.000 Euro und 400.000 Euro pro Jahr für eine maximal fünf-jährige Periode, sodass ein Principal Investigator maximal mit 2 Millionen Euro gefördert werden kann. Die gemeinschaftsrechtliche Komponente zu diesem Förderprogramm besteht in einem finanziellen Zuschuss in Höhe von 100 Prozent der gesamten zuteilbaren und bewilligten direkten Kosten sowie in einem 20-prozentigen Zuschuss – unter Ausschluss eventueller Subkontrahierungen – zu den ‚overheads‘ im Sinne von indirekten Kosten. Die tatsächliche Förderhöhe wird durch das Ergebnis der ‚peer review evaluation‘ der jeweils beantragten Fördersumme determiniert.

Für renommierte, ältere Wissenschaftler stehen anlässlich der ersten Ausschreibung in der zweiten Hälfte 2007 insgesamt rund 550 Millionen Euro zur Verfügung, die allerdings erst 2008 zur Auszahlung kommen werden.

### *Stellung und Bewertung des Förderantrags*

Förderanträge sind vom Principal Investigator im Namen der wissenschaftlichen Einrichtung, der er angehört („applicant legal entity“), zu stellen, wobei letztere sich zu verpflichten hat, ihm den entsprechenden wissenschaftlichen Freiraum für seine Forschungen zu gewähren. Die Anträge können sich dabei auf jeden Bereich wissenschaftlicher Forschung beziehen und können beziehungsweise sollen sogar interdisziplinär und grenzüberschreitend sein. Auch sogenannte ‚high-risk, high-gain‘-Anträge sind zulässig. EFR-Anträge unterscheiden sich damit ganz grundlegend von sogenannten ‚postdoctoral grants‘. Projekte zur Stammzellenforschung können nur innerhalb des ‚Ethischen Rahmens‘, wie er im Siebten Forschungsrahmenprogramm (2007-2013) formuliert ist,<sup>46</sup> eingereicht werden, sodass Projekte, die die Tötung von Embryonen zur Stammzellengewinnung vorsehen, nicht gefördert werden können.

Was die Beantragung der Fördermittel betrifft, so ist dafür ein zweistufiges Verfahren vorgesehen. In einer ersten Phase wird eine kurze Projektbeschreibung, zusammen mit den bisherigen wissenschaftlichen Meriten des Antragstellers und einer Beschreibung des wissenschaftlichen Umfelds, erbeten, die anschließend evaluiert wird. Diejenigen Antragsteller, die diese Phase positiv abschließen können, werden eingeladen, sich für die zweite Auswahlphase – nunmehr aber mit einem ausführlichen Antrag – zu bewerben. Was den Umfang der Förderanträge betrifft, so darf er in der ersten Phase („Outline proposal“) acht Seiten und in der zweiten („Full proposal“) 16 Seiten nicht überschreiten. In der ersten Phase muss die wissenschaftliche Einrichtung, der der Antragsteller angehört, ihre Bereitschaft erklären, das Projekt zu unterstützen und zu fördern, und in der zweiten Phase hat sie zusätzlich die vorerwähnte Erklärung abzugeben, dass sie dem Wissenschaftler den notwendigen Freiraum für seine Forschungen lässt.

46 Vgl. dazu die Erklärung der Kommission im Annex IV der Politischen Übereinkunft des Europäischen Rates über das Siebte Forschungsrahmenprogramm (2007-2013) vom 25. Juli 2006; für ein ähnliches Problem im Sechsten Forschungsrahmenprogramm (2002-2006) siehe Albin Christoph Lohninger: Interdisziplinäre, völker- und europarechtliche Grundlagen der Gen- und Biotechnologie, Baden-Baden 2007, S. 332-333.

Am 22. Dezember 2006 kündigte die Kommission ihren ersten Aufruf für die Einreichung von Anträgen zur Gewährung von ‚Start-Stipendien‘ an, der in der Folge auf der Sitzung zur formellen Errichtung des ‚Wissenschaftlichen Rates‘ vom 2. Februar 2007 verlautbart wurde. Für die ‚ECR Starting Independent Researcher Grants‘ können die Anträge nunmehr elektronisch – ausschließlich mittels des web-basierten ‚Electronic Proposal Submission System‘ (EPSS)<sup>47</sup> – ab dem 18. März 2007 eingereicht werden, wobei die Einreichfrist bereits am 25. April 2007 endet. Dabei ist eine ‚pre-registration‘ notwendig, um ein Login und Passwort für EPSS zu erhalten.<sup>48</sup> Zunächst werden die ‚outline proposals‘ von einem fachspezifischen Review-Panel begutachtet. Danach wird eine Auswahl von Kandidaten eingeladen, ein ‚full proposal‘ einzureichen. Dieses wird von externen Gutachtern sowie von den Mitgliedern des Review Panels begutachtet. Danach werden die bestplatzierten Kandidaten zu Interviews eingeladen. Über die endgültige Vergabe entscheidet das gesamte Review Panel.<sup>49</sup> In Summe werden an diesem Auswahlprozess über 20 Review Panels mit je zehn Personen beteiligt sein. Im November 2007 wird dann die endgültige Entscheidung über die Zuerkennung von Fördermitteln fallen, wobei rund 200 Förderanträge bewilligt werden.

Der Startschuss für die Einreichung der Anträge für die ‚ECR Advanced Investigator Grants‘ wird in der zweiten Hälfte des Jahres 2007 – im Rahmen der zweiten Runde der Antragstellung für die ‚ECR Starting Independent Researcher Grants‘ erfolgen. Ab dem Jahr 2008 werden dann aber beide Fördertypen mit einem Volumen von einer Milliarde Euro pro Jahr parallel ausgeschrieben.

Zur Information und Beratung der Antragsteller für Stipendien des Europäischen Forschungsrates wurden auch ‚Nationale Kontakt-Stellen‘ eingerichtet, die zum Beispiel in Österreich mit Ralf König von der Forschungsförderungs-Gesellschaft (FFG) und in der Bundesrepublik mit Christiane Wehle von der EU-Abteilung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung besetzt sind.

### *Koordinierungs- und Unterstützungsaktionen*

Zur Optimierung seiner gegenwärtigen Fördertätigkeit, zur Verbesserung seiner zukünftigen Aktivitäten und zur Verbreitung der gewonnenen Forschungsergebnisse fördert der Europäische Forschungsrat sogenannte ‚Koordinierungs- und Unterstützungsaktionen‘ (Coordination and Support Actions, CSAs), die gesondert ausgeschrieben werden. Solche Aktionen können auch zur Unterstützung des Generalsekretärs des EFR eingesetzt werden, falls dieser mit seiner eigenen administrativen Infrastruktur, dem Wissenschaftlichen Rat des EFR und der Kommission zwecks Monitoring und Evaluierung von Forschungsprojekten in engeren Kontakt treten muss. Die Förderung kommt in diesem Falle einer benannten Person zugute, die im Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für das Jahr 2007 spezifiziert wird. Das maximale Budget für solche ‚Koordinierungs- und Unterstützungsaktionen‘ ist mit 335.000 Euro für das Jahr 2007 festgesetzt.<sup>50</sup>

47 Detaillierte Informationen zur Antragstellung und zu EPSS finden sich im „Guide for Applicants“ beziehungsweise im „EPSS preparation and submission guide“, abrufbar unter: [http://cordis.europa.eu/fp7/dc/index.cfm?fuseaction=UserSite.InputFP7DetailsCallPage&CALL\\_ID=3#infopack](http://cordis.europa.eu/fp7/dc/index.cfm?fuseaction=UserSite.InputFP7DetailsCallPage&CALL_ID=3#infopack) (letzter Zugriff: 12.03.2007).

48 Europäischer Forschungsrat: First ECR call for Proposals; abrufbar unter: <http://cordis.europa.eu/fp7/dc/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=96> (letzter Zugriff: 12.03.2007).

49 In diesem Zusammenhang wird im Report of the ERC Scientific Council on the occasion of its formal establishment (02.02.2007), S. 3, expressis verbis darauf hingewiesen, dass „the unprecedented acceptance rate approaching 95 percent of the persons invited to participate in the peer review evaluation panels for Starting Grants“ ein Beleg für den „enthusiasm amongst Europe’s scientists towards the ERC and the strategy of the Scientific Council“ ist.

## Schlussbetrachtungen

In der Erkenntnis, dass die Innovations- und Technologiekluft, die zwischen Europa und den Vereinigten Staaten klafft, à la longue geschlossen werden muss und unter Berücksichtigung der alten und neuen Herausforderungen, die auf Europa seitens der asiatischen Staaten Japan, China und Indien zukommen, hat die Kommission zwei Instrumente entwickelt, mittels derer europäische Hochtechnologie zur industriellen Verwertung sowie akademische Spitzenforschung gefördert beziehungsweise überhaupt erst ermöglicht werden soll. Die beiden Instrumente, nämlich das Europäische Technologieinstitut (ETI) und der Europäische Forschungsrat (EFR/ERC), dienen zwar gleichzeitig beiden Zielsetzungen, versuchen diese aber auf unterschiedlichen Wegen zu erreichen.

Während das Europäische Technologieinstitut versucht, in Europa tätige Spitzenforscher miteinander in ‚Wissens- und Innovationsgemeinschaften‘ zu vernetzen, fördert der ‚Europäische Forschungsrat‘ einzelne Forscher – und zwar sowohl hochqualifizierten wissenschaftlichen Nachwuchs als auch bereits etablierte Wissenschaftler – mit ihren Teams, um auf diese Weise Exzellenzzentren aufzubauen. Beide Ansätze sind damit komplementär konzipiert und ergänzen einander in synergetischer Weise.

Die Dotierung beider Instrumente – das ETI verfügt für die Periode 2007-2013 über ein Gesamtbudget von 2,367,1 Millionen Euro, davon werden 308,7 Millionen Euro aus dem Gemeinschaftshaushalt gezahlt, während der EFR/ERC in derselben Periode über einen mehr als dreimal so hohen Etat von 7,5 Milliarden Euro verfügt – erscheint zunächst ausreichend, um in ihren jeweiligen Zielsetzungen zumindest für eine Initialzündung zu sorgen. Entscheidend wird in der Folge aber sein, ob es in Europa – so wie es in den USA bereits seit Langem praktiziert wird – gelingt, die Industrie stärker in die Forschungsfinanzierung einzubinden. Allzu lange waren in Europa die beiden Bereiche Wissenschaft & Forschung und Industrie voneinander unabhängig, und die wissenschaftliche Forschung verstand sich eher als akademische Grundlagenforschung denn als industrieorientierte Auftragsforschung. Falls es in den nächsten Jahren – und es ist diesbezüglich bereits ‚fünf nach Zwölf‘ – nicht gelingt, diesen Trend zu stoppen oder sogar umzudrehen, wird Europa wissenschaftlich und technologisch in das zweite Glied zurücktreten, an Innovationskraft verlieren und in der Folge alle damit verbundenen sozio-ökonomischen Probleme zu bewältigen haben.



# Überlegungen zur Liberalisierung des europäischen Verteidigungsgütermarktes

Xavier Pacreau und Andreas Schwab\*

Der europäische Verteidigungsgütermarkt ist heute immer noch stark in Einzelmärkte unterteilt. Dabei wird häufig gegen die Regeln der Gemeinschaft über die öffentlichen Beschaffungsmärkte verstoßen, indem Art. 296 des EG-Vertrags (EGV) äußerst weit ausgelegt wird.<sup>1</sup> Diese Vorgehensweise hat zu einer quasi ständigen Anwendung der verschiedenen nationalen Regeln geführt, die darüber hinaus auch noch relativ unverständlich sind. Dadurch kommt es zu einer Abschottung der öffentlichen Märkte im Bereich der Verteidigungsgüter, was einen wirklich europäischen Wettbewerb verhindert. In dieser Situation stellt sich die Frage nach der Öffnung des europäischen Rüstungsmarkts zur Schaffung wirklichen Wettbewerbs und weitgehender Transparenz.

Es sind im Wesentlichen drei Gesichtspunkte, die die Liberalisierung des Marktes für Verteidigungsgüter unerlässlich machen. Erstens die Verkleinerung der Verteidigungshaushalte<sup>2</sup> bei gleichzeitigem Anstieg der Kosten für Rüstungsprogramme. Dies führt dazu, dass Bestellungen verschoben werden und die Anzahl der Programme zurückgefahren wird. Hinzu kommt, dass es für Firmen unmöglich ist, ausreichende Synergieeffekte zur Senkung der Produktionskosten allein auf der Basis der nationalen Nachfrage durchzuführen. Zweitens ist die Liberalisierung eine logische Folge der Entscheidung der EU-Mitgliedstaaten, eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu entwickeln. Diese setzt die Aufrechterhaltung einer gemeinsamen industriellen und technologischen Grundlage (EDITB, aus dem Englischen: *European Defence Industrial and Technological Base*) für den Bereich der Verteidigung und die Gewährleistung der Versorgungssicherheit voraus. Drittens die Notwendigkeit einer Konsolidierung im Bereich der Rüstungsunternehmen auf europäischer Ebene, um angesichts der internationalen Konkurrenz wettbewerbsfähig zu bleiben. Diese drei Faktoren erfordern gleichzeitig die Bildung von transeuropäischen Firmengruppen auf den Gebieten, wo sie noch nicht existieren, eine Vereinheitlichung des europäischen Marktes für Verteidigungsgüter durch eine genauere Eingrenzung der Ausnahmeregelungen des Art. 296 EGV und eventuell sogar die Harmonisierung und Angleichung der Vergaberegeln in den Verteidigungsmärkten innerhalb der Europäischen Union.

---

\* Xavier Pacreau, D.E.A., Geschäftsführer der deutsch-französischen Zeitschrift „Le Forum“, Paris.  
Dr. Andreas Schwab, MdEP, Vorsitzender des deutsch-französischen Forum e.V., Freiburg, binnenmarktpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament, Brüssel.

1 Art. 296 EGV (ex-Art. 223)

(1) Die Vorschriften dieses Vertrags stehen folgenden Bestimmungen nicht entgegen:

a) Ein Mitgliedstaat ist nicht verpflichtet, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe seines Erachtens seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht;

b) jeder Mitgliedstaat kann die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen; diese Maßnahmen dürfen auf dem Gemeinsamen Markt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen.

2 Die Verringerung der Verteidigungshaushalte betrug zwischen 1993 und 1998: 16,4 Prozent in Deutschland, 14,1 Prozent in Frankreich, 13,8 Prozent in Großbritannien und 35,1 Prozent in Italien. Vgl. dazu Französische Kommission für Verteidigung und Streitkräfte: Bericht Nr. 42, 27.09.2005.

Es bleibt nun die Aufgabe der Kommission genauer zu formulieren, welcher Teil des Markts für Verteidigungsgüter nicht den gemeinsamen europäischen Regeln unterworfen werden soll. Diese Klarstellung muss präzise genug sein, um die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Art. 296 EGV auf wirkliche Sonderfälle zu begrenzen. Die Analyse der Beiträge und Wechselwirkungen zwischen den Regelungsansätzen gemeinschaftsrechtlicher (Richtlinien) und intergouvernementaler Natur (Verhaltenskodizes) wird es letztendlich erlauben, den Rahmen und die Modalitäten des Öffnungsprozesses genauer zu beurteilen.

### **Die Öffnung des Verteidigungsgütermarktes und die Auslegung von Art. 296 EGV**

Die Öffnung des europäischen Verteidigungsgütermarktes stellt gewisse Anforderungen an die nationalen Verteidigungsmärkte. Zuerst muss der Marktzugang für alle EU-Unternehmen gewährleistet werden, damit sie an den Ausschreibungen aller Mitgliedstaaten teilnehmen können. Hierfür sind Regelungen zur Sicherung von Wettbewerb und Transparenz zu treffen.

Es sind im Wesentlichen drei Initiativen, die die Öffnung der Märkte zum Ziel haben. Die Eine ist zwischenstaatlicher Natur: Der Verhaltenskodex über die Beschaffung von Verteidigungsgütern<sup>3</sup>. Die beiden Anderen sind gemeinschaftsrechtlicher Natur: Die Mitteilung der Kommission bezüglich der Anwendung des Artikels 296 EGV auf die Beschaffung von Verteidigungsgütern<sup>4</sup> und die Richtlinie für die Beschaffung von militärischen Ausrüstungen<sup>5</sup>.

Jedoch versuchen nur die beiden gemeinschaftlichen Instrumente die Praxis der Mitgliedstaaten wirklich grundlegend zu verändern, indem die Tragweite der Ausnahmeregelung von Art. 296 EGV geklärt wird und die Vergabe vereinheitlicht werden soll. Es sind also die Initiativen der Kommission, die entscheiden werden, auf welche Art und Weise die Märkte geöffnet werden, um einen europäischen Markt für Verteidigungsgüter zu schaffen.

### **Vergemeinschaftung eines bedeutenden Anteils des europäischen Verteidigungsgütermarktes**

Aufgrund des Gemeinschaftsrechts sind die Regeln des Binnenmarktes grundsätzlich auch auf Verträge anzuwenden, welche Produkte und Dienstleistungen in der Verteidigungsgüterbranche betreffen.<sup>6</sup> Dennoch behält es Art. 296 EGV den Mitgliedstaaten vor, die gemeinsamen Regeln für den öffentlichen Markt zu umgehen, falls „wesentliche Sicherheitsinteressen“ auf den Gebieten, „die sich auf die Herstellung oder den Handel mit Waffen, Munition oder Kriegsmaterial beziehen“, gefährdet werden könnten.

In der Praxis werden die Verteidigungsmärkte unter Berufung auf die Ausnahmemöglichkeiten des Art. 296 EGV den europäischen Regeln fast systematisch entzogen. Dies hat dazu geführt, dass immer noch nationale Einzelmärkte bestehen, was für die europäischen Unternehmen von Nachteil ist. Die Mitgliedstaaten ignorieren die von ihnen selbst beschlos-

3 Verhaltenskodex der EU-Mitgliedstaaten, die an der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) teilnehmen, über die Beschaffung im Bereich der Verteidigung; angenommen am 21. November 2005 durch die damals 24 Mitglieder der EVA (Dänemark ist nicht Mitglied).

4 Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen bezüglich der Anwendung des Art. 296 EGV auf die Beschaffung von Verteidigungsgütern, 07.12.2006, KOM(2006) 779 endgültig.

5 Die Richtlinie befindet sich noch im Entstehungsstadium, wurde aber in den bisherigen Mitteilungen der Kommission zum Themenkomplex an verschiedenen Stellen angekündigt.

6 Vgl. Art. 10 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.

senen Gemeinschaftsregeln für fairen Wettbewerb, Transparenz und gegen Diskriminierung<sup>7</sup> und haben so die alleinige Entscheidungsgewalt im Bereich der Verteidigungsgüterpolitik. Dadurch ist es ihnen auch möglich ihre nationalen Rüstungsunternehmen zu bevorzugen.<sup>8</sup> All dies führt jedoch dazu, dass Industrieinfrastrukturen innerhalb der Europäischen Union dupliziert wurden. Außerdem kann man feststellen, dass bisherige zwischenstaatliche Initiativen, auch die im Rahmen der zweiten Säule der Union, nicht dazu geführt haben einen europäischen Verteidigungsgütermarkt zu schaffen. Ein solcher Markt ist jedoch notwendig. Zum einen, um die Fortentwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit der industriellen und technologischen Grundlage des Verteidigungssektors zu gewährleisten. Zum anderen könnte man damit das Kosten-Nutzenverhältnis<sup>9</sup> der Ausgaben der Mitgliedstaaten optimieren und militärische Kapazitäten besser koordinieren, was im Rahmen der ESVP wichtig ist. Bis heute fehlt den Mitgliedstaaten der nötige Wille, um die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen, die für die Bildung eines gemeinsamen Verteidigungsgütermarktes notwendig sind.

Die Europäische Kommission hat sich auf ihre Kompetenzen im Bereich des Gemeinsamen Marktes gestützt, um für die Schaffung eines Europäischen Marktes für Verteidigungsgüter (kurz: EDEM, vom Englischen: *European Defence Equipment Market*) ihren Beitrag zu leisten. So hat sie bereits Ende der 80er Jahre festgestellt, dass bestimmte Teile der Verteidigungsgüterindustrie vollständig den europäischen Wettbewerbsregeln unterstellt werden können. Diesbezüglich wurden auch mehrere Studien in Auftrag gegeben. Aber erst eine im Jahr 2003 veröffentlichte Mitteilung<sup>10</sup> wurde zu einem ersten wirklichen Schritt in diesem Zusammenhang. Das Grünbuch über Beschaffungen im Verteidigungssektor<sup>11</sup>, das im darauf folgenden Jahr veröffentlicht wurde, hat einen Denkprozess eingeleitet, mittels dessen Einsicht ermöglicht wird die öffentlichen Verteidigungsmärkte innerhalb der Europäischen Union zu öffnen und die Entwicklung des Wettbewerbs auf diesem Sektor zu befördern, ohne dabei die Besonderheiten dieses Gebiets auszublenden.

Die Vorschläge sind daran orientiert die Aufrechterhaltung der industriellen und technologischen Grundlagen zu sichern, die ‚Versorgungssicherheit‘ zu garantieren und die Staatsausgaben im Bereich der öffentlichen Verteidigung effektiver zu nutzen.

Bevor die verschiedenen Prozesse zur Harmonisierung des Verteidigungsgütermarktes innerhalb der Europäischen Union abgeschlossen werden können, muss die Kommission vorab die Anwendungsgrenzen des Art. 296 EGV präzise abstecken. Nur dadurch kann die Anzahl der Umgehungstatbestände verringert werden. Das Eingreifen zielt darauf ab, die missbräuchliche Nutzung dieser Ausnahmeregelung zu beenden und die nationalen Verteidigungsmärkte für den Wettbewerb zu öffnen. Missbrauch findet dadurch statt, dass Art. 296 EGV für Anwendungsfälle herangezogen wird, die nicht wirklich die ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen‘ eines Mitgliedstaates betreffen. Um die den Art. 296 EGV betreffenden

7 Heutzutage erfolgen in den Staaten der EU mehr als 50 Prozent der Verteidigungsbeschaffungen unter Umgehung des Gemeinschaftsrechts.

8 Die industriellen Kräfte der EU im Verteidigungssektor konzentrieren sich vor allem in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und Schweden, wo 85 Prozent der Ausgaben getätigt werden und sich 90 Prozent der Produktionskapazitäten befinden.

9 Zum Vergleich: die zusammengerechneten Ausgaben der Mitgliedstaaten der EU betragen 169 Milliarden Euro, was etwa der Hälfte der Ausgaben der USA entspricht; dennoch haben die EU-Mitgliedstaaten nur ein Fünftel der Verteidigungskapazitäten der USA. Vgl. Französische Kommission für Verteidigung und Streitkräfte: Bericht Nr. 42, 27.09.2005.

10 Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einer Verteidigungsgüterpolitik der Europäischen Union, 11.03.2003, KOM(2003) 113 endgültig.

11 Europäische Kommission: Grünbuch der Kommission über die Beschaffung von Verteidigungsgütern, 23.09.2004, KOM(2004) 608 endgültig.

Ausnahmen zu reduzieren, hat die Kommission die oben genannte Mitteilung zu Auslegungsfragen bezüglich der Anwendung des Art. 296 EGV auf die Beschaffung von Verteidigungsgütern veröffentlicht (im Folgenden als ‚auslegende Mitteilung‘ bezeichnet). Eine solche Mitteilung hatte sie bereits in ihrem Grünbuch über Beschaffungen im Verteidigungssektor 2004 angeregt. Diese jüngste Mitteilung soll sowohl Klarheit schaffen über das geltende Recht als auch über die Auslegung des Artikels. Auf dieser Grundlage können die Mitgliedstaaten nunmehr leichter unterscheiden zwischen den Fällen, die den europäischen Markt- und Vergaberegeln unterliegen, und den Ausnahmefällen.

Somit wird der Teil des europäischen Verteidigungsgütermarktes, welcher von den Ausnahmemöglichkeiten des Art. 296 EGV betroffen ist, nicht mehr willkürlich von den einzelnen Staaten definiert werden können. Die Reduzierung der Ausnahmefälle und die Anwendung einheitlicher Regeln, die dem Gemeinschaftsrecht entspringen, müssten die Öffnung des Verteidigungsgütermarktes für den europäischen Wettbewerb ermöglichen. Die Kommission versucht demzufolge einen bedeutenden Teil des europäischen Verteidigungsgütermarktes gemäß Art. 296 EGV zu ‚vergemeinschaften‘, das heißt den europäischen Regeln zu unterstellen, um die Abweichung von der Regel wirklich zur Ausnahme werden zu lassen und nicht als Regel zu akzeptieren.

### **‚Erhellung der Grauzone‘ des Art. 296 EGV durch die auslegende Mitteilung der Kommission**

Eine der Hauptschwierigkeiten bei der Begrenzung der übermäßigen Anwendung der Ausnahmeregelung des Art. 296 EGV durch die Mitgliedstaaten besteht in der Ungenauigkeit des Begriffs der ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen‘. Die Kommission kann keine objektive Definition dieses sehr politischen Begriffs liefern. Dennoch wird sie zu einer restriktiven Auslegung beitragen, indem sie die Grundsätze präzisiert, auf deren Basis die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht entscheiden müssen, ob der Anwendungsbereich der Ausnahmen erfüllt ist. Dabei stützt sie sich einerseits auf den Artikel selbst, der eine Verknüpfung des Objekts der Ausnahmeregelung mit den ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen‘ eines Staates erfordert. Andererseits orientiert sie sich an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH).

Der Rechtssprechung zufolge sind die in einigen Artikeln des EG-Vertrags vorgesehenen Ausnahmefälle, so auch bei Art. 296, nicht für eine extensive Auslegung geeignet und lassen keinen immanenten Vorbehalt zu.<sup>12</sup> Im Gegenteil, diese Ausnahmen müssen für jeden einzelnen Fall gerechtfertigt sein und „[d]aher muß der Mitgliedstaat, der diese Ausnahmen in Anspruch nehmen möchte, nachweisen, daß die betreffenden Befreiungen nicht die Grenzen der genannten Tatbestände überschreiten“<sup>13</sup>.

#### *Kriterien für die Ausnahmeregelung des Art. 296 EGV*

In der am 6. Dezember 2005 veröffentlichten Mitteilung zu den Ergebnissen der Konsultation durch das Grünbuch 2004<sup>14</sup> werden bereits einige generelle Aspekte vorweggenommen. So wird klargestellt, dass die Bedeutung von Verteidigungsgütern für die Sicherheits-

12 EuGH, Urteil vom 15.05.1986, Rs. 222/84 – Marguerite Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Slg. 1986, 1651, Randnr. 26.

13 EuGH, Urteil vom 16.09.1999, Rs. C-414/97 – Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Königreich Spanien, Slg. 1999, I-05585, Randnr. 22.

14 Mitteilung der Kommission über die Ergebnisse der Konsultation zum Grünbuch über die Beschaffung von Verteidigungsgütern und über künftige Initiativen der Kommission, 06.12.2005, KOM(2005) 626 endgültig.

interessen der Mitgliedstaaten „je nach politischen und militärischen Gegebenheiten sehr unterschiedlich sein“ kann. Dennoch ließe sich allgemein feststellen, dass sie „in der Regel [...] mit der technischen Komplexität und der strategischen Wichtigkeit [steigt]“.<sup>15</sup> Kurz gesagt: je komplexer ein militärisches Gut ist, desto sicherheitsrelevanter ist es. Daher wird wohl nur eine begrenzte Anzahl von hochsensiblen Verteidigungsgütern mit strategischer Funktion im Zuge der Anschaffung dieser Ausnahmeregelung unterliegen können.

Im Jahre 1958 hatte der Rat gemäß Art. 296 II EGV eine Liste ausgearbeitet, die fünfzehn Waffengattungen, Munitionsarten und Kriegsmaterialien anführt, die in die Ausnahmeregelungen einbezogen waren. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass die Liste keine zwingenden Rechtswirkungen entfaltet, da sie nicht formal veröffentlicht wurde und ihr Inhalt zum Teil veraltet ist.<sup>16</sup> Daher wollte die Kommission diese Liste zunächst nicht in das Grünbuch aus dem Jahr 2004 einbeziehen.<sup>17</sup> Sie wurde dann aber schließlich doch noch punktuell in die Mitteilung vom Dezember 2005 aufgenommen. Selbst wenn die Kommission immer noch die zu allgemein gehaltenen Formulierungen und damit die Ungenauigkeit der Liste aus dem Jahr 1958 betont, greift sie darauf zurück, um einige ihrer Schlussfolgerungen zum Anwendungsbereich des Art. 296 EGV zu bestärken in Bezug auf die Befreiungsberechtigung besonders sicherheitssensitiver Güterarten von den Gemeinschaftsvorschriften.<sup>18</sup> Auf der anderen Seite leitet sie daraus ab, dass Güter, die von den Verteidigungsministerien nicht für spezielle militärische Zwecke bestimmt sind, dieser Ausnahme nicht unterliegen können. Tatsächlich zielten weder der Art. 296 EGV noch die Liste aus dem Jahr 1958 in ihrer Intention darauf ab, das Gemeinschaftsrecht zu unterlaufen.<sup>19</sup> Die Kommission geht der EuGH-Rechtsprechung folgend also davon aus, dass alle neuen Ausstattungsgegenstände, die nicht ausdrücklich für militärische Zwecke vorgesehen sind und daher auch nicht in die Liste aus dem Jahr 1958 einbezogen wurden, nicht unter die Ausnahmeregelung des Art. 296 EGV fallen.<sup>20</sup> Dies gilt auch dann, wenn sie möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt von den Mitgliedstaaten als „analog unter die Liste gehörend“ eingestuft worden waren. Dieser ergänzende Rahmen zum Begriff der ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen‘ verringert die Grauzone des Art. 296 EGV deutlich.

Die auslegende Mitteilung selbst mag vielleicht diejenigen Kreise enttäuschen, die sich davon eine präzise Abgrenzung anhand bestimmter konkreter Kriterien oder Güterkategorien erhofft haben. Denn die Kommission stellt fest, dass die Mitteilung „weder eine Interpretation der wesentlichen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten geben, noch im Voraus bestimmen [kann], auf welche Beschaffungsaufträge die Ausnahmeregelung des Artikels 296 EGV anwendbar ist und auf welche nicht“.<sup>21</sup> Die Mitteilung „soll vielmehr den öffentlichen Auftraggebern Leitlinien zur Bewertung geben, ob die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung gerechtfertigt ist“, denn es sei das „Vorrecht der Mitgliedstaaten, ihre wesentlichen Sicherheitsinteressen zu definieren, und ihre Verpflichtung, diese zu schützen“. Schließlich

15 Ebenda, Punkt I.2.

16 Machen Revolver, Pistolen, militärische Panzerreparaturfahrzeuge, etc. immer noch die ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen‘ eines Mitgliedstaats aus?

17 KOM(2004)608, Punkt I.3.1.

18 KOM(2005)626, Punkt I.3.

19 Art. 296 Abs. 1 b) EGV regelt vielmehr, dass Maßnahmen zum Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen eines Mitgliedsstaats in Abweichung von den Regeln des Gemeinschaftsrecht die Wettbewerbsbedingungen auf dem Gemeinsamen Markt hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen dürfen.

20 EuGH, Urteil vom 30. September 2003, Rechtssache T-26/01, *Fiocchi Munizioni/Kommission*, Slg. 2003, II-3951, Randnr. 61.

21 KOM(2006) 779 endgültig, Einleitung S. 3.

erlaubt Art. 295 I b) EGV den Mitgliedstaaten Maßnahmen zu treffen, die „seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen“ erforderlich sind. Jedoch müssen die Mitgliedstaaten dabei „mit großer Sorgfalt jeden Beschaffungsvorgang einzeln daraufhin prüfen, ob die Nichtanwendung der Gemeinschaftsregeln gerechtfertigt ist oder nicht“.<sup>22</sup> Der mitgliedstaatliche Ermessensspielraum bei Bewertung der wesentlichen Sicherheitsinteressen ist nicht unbegrenzt. Die „Kommission kann den EuGH auch unmittelbar anrufen, wenn sie der Auffassung ist, dass ein Mitgliedstaat die in Artikel 296 EGV vorgesehenen Befugnisse missbraucht. In diesem Fall liegt die Beweislast, dass die Inanspruchnahme der Ausnahmeregel gerechtfertigt ist, beim betroffenen Mitgliedstaat.“<sup>23</sup> Diese zurückhaltende Gestaltung des Rahmens für die Anwendung des Art. 296 EGV dürfte darauf zurückzuführen sein, dass sich die Frage zu einem zentralen Blockadepunkt für die Mitgliedstaaten entwickelt hat.<sup>24</sup>

### *Der Begriff der ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen‘ und der zwischenstaatliche Verhaltenskodex*

Die Bereiche, die heute wohl als ‚wesentliche Sicherheitsinteressen‘ bezeichnet werden können, müssen in einer engeren Auslegung ermittelt werden als dies im Rahmen der Liste aus dem Jahr 1958 der Fall war. Denn diese wurde in einem ganz anderen geopolitischen Kontext verfasst.<sup>25</sup> Wie es der Bericht des Europäischen Parlaments in Bezug auf das Grünbuch unterstreicht, hält es „angesichts der ohnehin bestehenden gegenseitigen Abhängigkeit der Mitgliedstaaten in Bereichen wie etwa Währung oder Energie eine restriktive Interpretation der nationalen Sicherheitsinteressen für angebracht“ und es wird an gleicher Stelle die Frage aufgeworfen „in welchem Umfang heute überhaupt noch sinnvoll nationale von gemeinsamen europäischen Sicherheitsinteressen abgegrenzt werden können“.<sup>26</sup> Auch der zwischenstaatliche Verhaltenskodex für die Beschaffung von Verteidigungsgütern vom 21. November 2005 gibt in dieser Auslegungsfrage keine näheren Abgrenzungskriterien oder Definitionen. Der Kodex findet Anwendung in den Bereichen, für die der Ausnahmetatbestand des Art. 296 EGV von den Mitgliedstaaten in Anspruch genommen wird. Jedoch werden von diesem Kodex wiederum einige Segmente des Marktes ausgenommen: der Erwerb von nuklearen Waffen und Antriebssystemen sowie von Gütern und Dienstleistungen im gesamten Bereich der ABC-Kriegsführung und der Kryptografie. Ferner fallen auch Beschaffungen im Bereich Forschung und Technologie (F&T) sowie die innerhalb einer Kooperation getätigten Käufe unter die Herausnahme aus dem Anwendungsbereich. Für die Mitgliedstaaten der EVA gehören diese Marktsegmente offensichtlich zu den grundlegendsten ihrer ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen‘. Der ausdrückliche Ausschluss dieser Bereiche vom Anwendungsbereich der durch den Kodex formulierten Prinzipien unterstreicht, dass die Mitgliedstaaten sie als äußerst ‚sensibel‘ und von besonderer strategischer Bedeutung betrachten. Selbst wenn die Klarstellung sich auf Bereiche beschränkt, die aus gutem Grund zu den ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen‘ der

22 KOM(2006) 779 endgültig, Punkt 5.

23 KOM(2006) 779 endgültig, Punkt 6.

24 So stellt z.B. Großbritannien in seiner Stellungnahme zum Grünbuch vom 15. Februar fest, dass es sich jedweder Regelung widersetzen werde, die die Rechte aus Art. 296 EGV verletzen oder zu regeln versuchen sollte, wenn dabei die Angelegenheiten im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten betroffen sind. Die Haltung Frankreichs geht in eine ähnliche Richtung.

25 Zum einen durch den internationalen Kontext des Kalten Kriegs, zum anderen durch die wesentliche geringere Zahl der Mitgliedstaaten. Außerdem war man zum damaligen Zeitpunkt noch weit von einem ‚politischen Europa‘ und einer GASP entfernt.

26 Bericht des Europäischen Parlamentes, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, zum Grünbuch über die Beschaffung von Verteidigungsgütern vom 10.10.2005, A6-0288/2005, Punkt 12.



Staaten zählen – zumindest, was den ersten Teil der oben genannten Liste betrifft – wird im Umkehrschluss die ‚Grauzone‘ des Art. 296 EGV deutlich.<sup>27</sup>

Da die Breite des Anwendungsbereichs des Artikels nicht detailliert bestimmt ist, kann der Verhaltenskodex auf einen großen Teil des Verteidigungsgütermarktes angewandt werden. Denn je weiter die Mitgliedstaaten die Ausnahmeregelung auslegen und dabei dem supranationalen Gemeinschaftsrecht eine Absage zu erteilen, desto mehr findet der zwischenstaatliche Kodex Anwendung. Allerdings stimmen die zwischenstaatlichen Ansätze auf der einen Seite und die der Kommission im Rahmen der Bildung eines europäischen Verteidigungsgütermarktes auf der anderen in ihren Grundintentionen weitgehend überein. Dies erklärt, warum trotz der unterschiedlichen Ansichten der Mitgliedstaaten bezüglich der Schwerpunktlegung zwischen den beiden Wegen dennoch ein weitgehender Einklang zu beobachten ist.<sup>28</sup> Dennoch ist zu vermuten, dass einige der Staaten sich erhoffen mit einer ins eigene Ermessen gelegten Definition ihrer ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen‘ weiterhin Einfluss auf den Marktöffnungsprozess zu behalten.

Was bei der Anwendung von Art. 296 EGV Schwierigkeiten aufwirft, ist die Einordnung des Erwerbs von Waren und Dienstleistungen, „bei denen es sich zwar um Verteidigungsgüter handelt, die aber nicht (zwangsläufig) von wesentlicher Bedeutung für die Wahrung ihrer Sicherheitsinteressen [der Mitgliedstaaten] sind“<sup>29</sup>. Bei Verteidigungsgütern sollte also einzig die strategische Bedeutung der Ausrüstung das entscheidende Kriterium darstellen, ob ein Marktsegment der Ausnahmeregelung unterliegt. Aber dieser Begriff der ‚strategischen Bedeutung‘ ist immer noch breit genug, um den Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum zu überlassen, selbst wenn er weniger breit ist als der Begriff der ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen‘.

Auch im Hinblick auf die geltenden EU-Regelungen im Bereich der Vergabe ist schon heute erkennbar, dass die auslegende Mitteilung mit ihren Rahmen für die Anwendung des Art. 296 EGV nicht ausreicht. Somit ist allein auf dieser Grundlage eine Öffnung der Verteidigungsmärkte nicht zu erwarten.<sup>30</sup> Genau wie die große Mehrheit der Akteure, die in der Konsultation zum Grünbuch Stellung genommen haben, teilt die Kommission die Einschätzung, „dass Art. 296 EGV oft falsch interpretiert wird, und [...] die geltenden Vergaberichtlinien sich trotz der kürzlich erfolgten Anpassungen in vielen Fällen nicht für Wehrbeschaffungen eignen.“<sup>31</sup> Es gilt daher den möglichen Inhalt einer neuen Richtlinie zu erörtern, die

27 Dagegen könnten es bei den Beschaffungen im Bereich Forschung und Technologie (F&T) sowie den innerhalb einer Kooperation getätigten Käufen künftig in Frage stehen, ob sie zu den ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen‘ gehören. Dem deutschen Vorschlag aus der Antwort zum Grünbuch aus dem Jahr 2004 folgend, könnte z.B. beschlossen werden, dass Forschungs-, Technologie- und Entwicklungsprogramme künftig in das Forschungsrahmenprogramm der EU integriert werden.

28 In den Stellungnahmen der Mitgliedstaaten zum Grünbuch der Kommission aus dem Jahr 2004 wurde die Bedeutung des Verhaltenskodexes gegenüber der Kommissionstätigkeit im Bereich des europäischen Verteidigungsgütermarktes häufig betont. Während Frankreich schätzt, dass eine auslegende Mitteilung keine neuen Inhalte bringen dürfte (JMD/jff/544 MICA/182/2005 vom 25.02.2005), stellt sich Großbritannien nicht gegen das ihr innewohnende Grundprinzip. Beide Staaten sind sich wiederum darin einig, dass der Verhaltenskodex eine wesentliche Rolle bei der Bildung eines europäischen Verteidigungsgütermarktes spielen könnte. Deutschland begrüßt in ihrem „Aktionsprogramm für den Rüstungsmarkt“ eine auslegende Mitteilung, unterstreicht aber auch gleichzeitig die Notwendigkeit sich im Vorhinein klar zu werden über die notwendigen Maßnahmen zur Entwicklung und Regelung eines europäischen Verteidigungsgütermarktes.

29 KOM(2005)626, Punkt I.3.

30 „Eine Mitteilung zu Auslegungsfragen würde die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Anwendung der geltenden Vergaberichtlinien auf Wehrbeschaffungen nicht ausräumen. Ihre transparenzschaffende und wettbewerbssteigernde Wirkung wäre daher weitgehend auf Güter beschränkt, bei denen es sich nicht um Kriegsmaterial handelt.“, KOM(2005)626, Punkt II.2.1.(2).

31 KOM(2005)626, Punkt II.2.

im kommenden Jahr vorgeschlagen werden sollte. Dazu wäre es zunächst einmal notwendig in einer Studie zu untersuchen auf welche Weise die im zwischenstaatlichen Verhaltenskodex aus dem Jahr 2005 festgelegten Regeln an die Verteidigungsmärkte, die dem Art. 296 EGV unterliegen, angepasst worden sind.

### **Erfolgsbedingungen zur Liberalisierung des europäischen Verteidigungsgütermarktes**

Nach der ‚nicht legislativen‘ Etappe der auslegenden Mitteilung zum Art. 296 EGV will die Kommission eine Richtlinie über die Verteidigungsmärkte vorlegen. Damit würde die Liberalisierung des Verteidigungsgütermarktes einen wesentlichen Schritt weiterkommen. In der Tat müsste man so die Vergabeverfahren auf den Verteidigungsmärkten der Europäischen Union koordinieren. So könnte das Vergaberecht den Anforderungen im spezifischen Sektor der Verteidigung angepasst werden. Eine Richtlinie stellt das wohl wirksamste Mittel dar, um den Markt zu liberalisieren und den europäischen Wettbewerb zu stärken. Außerdem enthält der im Jahr 2005 angenommene zwischenstaatliche Verhaltenskodex ebenfalls Regeln zur Verbesserung der Transparenz und zur Erleichterung des Wettbewerbs. Folglich laufen beide Initiativen – so sie auch erfolgreich umgesetzt werden<sup>32</sup> – darauf hinaus, eine gewisse Liberalisierung des Verteidigungsgütermarktes zu fördern. Dabei soll gleichwohl den Eigenheiten des Verteidigungsgütersektors Rechnung getragen werden. Daher stellt sich nun die Aufgabe, die Natur der in diesem Zusammenhang geplanten Regeln Schritt für Schritt zu analysieren.

### **Die Richtlinie zur Liberalisierung der Verteidigungsgütermärkte**

Die Kommission schätzt, dass die Verteidigungsgütermärkte nur dann liberalisiert werden können und ein ausreichendes Wettbewerbsniveau auf europäischer Ebene nur dann vollständig zu erreichen ist, wenn die Verfahrensregeln zum Abschluss von Verträgen zur Beschaffung von Gütern (Waffen, Munition und Kriegsmaterial) sowie von Dienst- und Werkleistungen in diesem Sektor auf EU-Ebene einheitlich geregelt werden.<sup>33</sup> Sie rechtfertigt ihren Vorschlag mit der Möglichkeit, die Fragmentierung der Nachfrage in der EU (27 nationale Käufer) aufzuheben und das geltende Regelwerk (27 verschiedene Rechtsrahmen und Verfahrensregeln)<sup>34</sup> zusammenzuführen. Um die Herstellung eines einheitlicheren Regelwerkes innerhalb der Europäischen Union zu erreichen und die Erstellung eines europäischen Verteidigungsgütermarktes zu begünstigen, beabsichtigt die Kommission die Ausarbeitung einer Sektoren-Richtlinie. Dabei folgt sie dem Prinzip, das sie für die Öffnung der Wasser-, Energie- und Transportmärkte in den 1990er Jahren bereits angewandt hat. Die europäischen Vergaberegeln würden somit den speziellen Bedürfnissen des Verteidigungssektors angepasst. Durch eine solche Richtlinie wird nach Ansicht der Kommission die Anwendung der europäischen Regeln auf die Verteidigungsgütermärkte erleichtert.

32 Viele Mitgliedstaaten sind einer solchen Richtlinie noch abgeneigt. Der Verhaltenskodex dagegen trat zum 1. Juli 2006 in Kraft und gilt für alle EVA-Mitgliedstaaten, außer Spanien und Ungarn, die ihm vorerst noch nicht beitreten möchten. Jedoch haben diese beiden Länder auf die Möglichkeit eines späteren Beitritts hingewiesen.

33 Eine solche Richtlinie würde nur diejenigen Verträge erfassen, welche aufgrund der Natur der Sache (*ratione materiae*) unter den Anwendungsbereich des Art. 296 EGV subsumiert werden, aber für die das Berufen auf diese Vorschrift nicht gerechtfertigt ist oder nicht geltend gemacht worden ist. Somit unterliegt der Markt für Güter, die nicht für spezifisch militärische Zwecke vorgesehen sind, weiterhin der Richtlinie 2004/18/EG. Die Marktsegmente, bei denen sich Mitgliedstaaten zurecht auf Art. 296 EGV berufen, werden durch den zwischenstaatlichen Verhaltenskodex geregelt.

34 Die Kommission folgert in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2005: „Es herrscht generell Einigkeit darüber, dass die unterschiedlichen einzelstaatlichen Vergabevorschriften und ihre praktische Anwendung Transparenz und Wettbewerb auf den Verteidigungsmärkten beeinträchtigen.“ Vgl. KOM(2005) 626, Punkt I.3.

Die Vereinheitlichung der Vergabe im Verteidigungsbereich und ihre Anpassung an diesen Marktsektor erfordern in erster Linie eine verbesserte Informationsgewinnung über die nationalen Ausschreibungen innerhalb der Europäischen Union. Tatsächlich kann echter Wettbewerb und eine wirkliche Öffnung der Verteidigungsgütermärkte nur zustande kommen, wenn jedes europäische Unternehmen an einer Ausschreibung in einem anderen Mitgliedstaat unter denselben Bedingungen teilnehmen kann wie die nationalen Unternehmen. Die Mitteilung der Kommission vom Dezember 2005 mit den Ergebnissen der Konsultation zum Grünbuch betont, dass die Mehrheit der Antwortenden eine solche Richtlinie für nützlich halte, um damit unter anderem „ein geeignetes zentralisiertes System für die Bekanntmachung“ zu ermöglichen.<sup>35</sup>

In zweiter Linie impliziert die Schaffung eines wettbewerbsorientierteren und homogeneren europäischen Verteidigungsgütermarktes, dass die Mitgliedstaaten die Einhaltung europäischer Prinzipien wie Gleichbehandlung und Transparenz bei der Vergabe garantieren. Gleichzeitig sollte diese Vereinheitlichung der Verfahrensregeln zu mehr Praktikabilität in der Anwendung führen und den Besonderheiten des Verteidigungssektors genügen. Dementsprechend stellt die Kommission fest, dass die Mehrheit der Rückmeldungen zum Grünbuch die Einführung des Verhandlungsverfahrens mit vorangegangener öffentlicher Aufforderung zur Teilnahme wünscht.<sup>36</sup> Um „eine potenzielle Diskriminierung der Lieferanten zu vermeiden“, schlug das Grünbuch vor, dass der Auftragsgegenstand in der Bekanntmachung „anhand technischer Leistungsparameter beschrieben werden“ könne.<sup>37</sup> Damit aber die Richtlinie gleichfalls besonderen Situationen, wie zum Beispiel militärischen Notfällen, gerecht werden kann, müsste sie außerdem vorsehen, dass Vertragsabschlüsse in solchen Sonderfällen auch ohne vorangehende öffentliche Ausschreibung im Verhandlungsverfahren durchgeführt werden dürfen. Ebenso ist es wichtig, dass neue Auswahlkriterien den besonderen Erfordernissen von Beschaffungsverträgen im Verteidigungssektor (wie beispielsweise Vertraulichkeit, Versorgungssicherheit und Wahrung des Verteidigungsgeheimnisses) gerecht werden.<sup>38</sup> Aus der Mehrheit der Antworten auf das Grünbuch ist zu entnehmen, dass die Richtlinie ein ausreichendes Wettbewerbsniveau für die ganze Versorgungskette sicherstellen muss. Es sind also alle Phasen von der Entwicklung über die Fertigung bis hin zur Wartung des militärischen Materials zu berücksichtigen. Die Vielzahl der in den Bereitstellungsprozess involvierten Wirtschaftsakteure, von denen viele kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind, machen dessen Komplexität aus. Einheitliche Vergaberegeln könnten auch das Problem der Kompensationsgeschäfte (Offsets) lösen. Das ist besonders wichtig, denn diese Praxis verursacht – genau wie die Politik des ‚juste retour‘ – große Wettbewerbsverzerrungen und künstliche Arbeitsteilungen zwischen Industriepartnern, was wiederum die Effizienz der öffentlichen Märkte behindert.<sup>39</sup>

Die neue Richtlinie würde der Nichtanwendung der Vergaberichtlinie 2004/18/EG auf den Verteidigungsgütermärkten eine sinnvolle Lösung entgegensetzen. Die verbesserte Praktikabilität durch die neue Richtlinie würde eine wirkliche Alternative zu den nationalen Verfahren eröffnen und könnte folglich zugunsten des Gemeinschaftsrechts die Häufigkeit

35 KOM(2005)626, Punkt II.2.2.(1).

36 Diese Vorgehensweise würde das traditionelle offene Verfahren der Aufforderung zur Einreichung von Angeboten im Amtsblatt der Europäischen Union ersetzen, denn dieses ist mit den Anforderungen an die Vertraulichkeit im Rüstungssektor wenig vereinbar.

37 KOM(2004)608, Punkt II.2.2.

38 Denn im Verteidigungssektor können die Auswahlkriterien nicht allein auf technischen, wirtschaftlichen und finanziellen Gesichtspunkten aufbauen, wie dies in den allgemeinen Vergaberichtlinien der Fall ist.

39 Bericht des Europäischen Parlamentes, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, zum Grünbuch über die Beschaffung von Verteidigungsgütern vom 10.10.2005, A6-0288/2005, Punkt 4.

der Anwendung des Ausnahmetatbestands reduzieren. Auf der anderen Seite könnte die Richtlinie ohne die Berufung auf Art. 296 EGV vorwegzunehmen „die Fälle präzisieren, in denen die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung eindeutig und zweifelsfrei erfüllt sind (wie zum Beispiel bei nuklearem Material).“<sup>40</sup>

Aus all diesen Betrachtungen wird ersichtlich, dass die Richtlinie überall dort einen europäischen Verteidigungsgütermarkt schaffen könnte, wo Art. 296 EGV keine Anwendung findet. Denn die Einführung von einheitlichen Vergaberegeln auf EU-Ebene würde sicherlich die nötigen Bedingungen für eine aktive Öffnung dieses Marktes schaffen und die Entstehung eines europäischen Verteidigungsgütermarktes begünstigen. Außerdem würde der verpflichtende Charakter einer Richtlinie dazu beitragen, dass der Prozess effektiv umgesetzt wird. Auch wenn Wettbewerb und Transparenz untrennbar mit einer Öffnung verknüpft sind wird den Eigenheiten des Verteidigungsgütermarktes durch die Verankerung zusätzlicher Prinzipien Rechnung getragen. Damit wären die Ziele nicht ausschließlich wirtschaftlicher Art. Zwar würde einerseits angestrebt die Kosten der Militärausgaben zu senken und eine wirtschaftlichere Verwendung der öffentlichen Ausgaben zu erreichen. Andererseits würden aber auch industrielle und verteidigungspolitische Zwecke abgesichert wie zum Beispiel die Gewährleistung der Versorgungssicherheit und das Schließen der Lücken des europäischen Aktionsplans über die Kapazitäten. Jedoch bekennt die Kommission, dass eine Richtlinie das Problem der Abgrenzung des Anwendungsbereichs von Art. 296 EGV nicht lösen würde.<sup>41</sup> Wie kann die Richtlinie also mit dem zwischenstaatlichen Verhaltenskodex, der ja genau diesen der Ausnahmeregelung des Art. 296 EGV unterliegenden Markt betrifft, verbunden werden und welche Auswirkungen könnte der Kodex zugunsten der Marktöffnung haben.

### **Der zwischenstaatliche Verhaltenskodex: Vorbedingung oder Ergänzung zu einer Verteidigungsgüterrichtlinie?**

Eine Richtlinie findet derzeit noch nicht die Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Unter den Gegnern sind einige der wichtigsten europäischen Produzenten und Abnehmer von Verteidigungsgütern. So hofft beispielsweise Frankreich, dass vor allem die Mitgliedstaaten einen europäischen Verteidigungsgütermarkt schaffen müssen. Der Richtlinie müsse eine vorherige Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten über ihre Beschaffungspolitik vorangehen. Dies könne nur über politische Maßnahmen erreicht werden wie den zwischenstaatlichen Verhaltenskodex für die Verteidigungsgütermärkte, der innerhalb der EVA ausgearbeitet wurde.<sup>42</sup> Frankreich bevorzugt offensichtlich eine Konsolidierung des Marktes in einem zwischenstaatlichen Rahmen. Demnach wird die Ausarbeitung einer Richtlinie erst zu einem späteren Zeitpunkt als sinnvoll angesehen, nämlich dann, wenn der zwischenstaatliche Prozess das Entstehen eines europäischen Verteidigungsgütermarktes ausreichend vorangetrieben haben wird. Großbritannien seinerseits befürwortet eine wirtschaftlich und liberal ausgerichtete Vorgehensweise, um die grundlegende Rolle des Verhaltenskodexes bei der freiwilligen Öffnung des Marktes durch die Mitgliedstaaten zu untermauern. Dies schließe die Förderung des freien Wettbewerbs auf dem Markt durch die freiwilliger Einhaltung der Kodexregeln und die Anwendung des Prinzips der Gewinnmaximierung ein.

Im Hinblick darauf, dass sich Beschaffungspraktiken und -modalitäten in der Europäischen Union noch stark unterscheiden, halten es einige Mitgliedstaaten, so auch Deutsch-

40 KOM(2004)608, Punkt II.2.2. Außerdem könnten die Kriterien des Verhaltenskodexes der Kommission als Referenz dienen.

41 KOM(2005)626, Punkt II.2.2.(1).

42 Siehe die Stellungnahme Frankreichs zum Grünbuch vom 25.02.2005 (JMD/jf/544 MICA/182/2005).

land, „unter diesem Gesichtspunkt [für] ratsam, die Angleichung der Vergabepolitik der Mitgliedstaaten voranzutreiben, bevor man ihre Vergabevorschriften koordiniert.“<sup>43</sup> Der Argumentation des Europäischen Parlaments folgend, kann man jedoch hiergegen einwenden, dass die europäischen Richtlinien zur Marktöffnung in anderen spezifischen Sektoren (zum Beispiel: Energie, Telekommunikation) beschlossen worden sind, obwohl die industrielle Lage von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich war. Dies kann auch den Akteuren entgegengehalten werden, die auf das Grünbuch geantwortet haben, dass eine Richtlinie nur im Falle eines Misserfolgs eine Alternative zum Kodex darstellen würde.

Der Verhaltenskodex gründet auf der Anerkennung durch die Mitgliedstaaten. Den Kern davon bilden fünf Prinzipien:

- freiwilliges beziehungsweise nicht verpflichtendes Vorgehen
- eine gerechte und gleiche Behandlung der Anbieter
- Transparenz und gegenseitige Rechenschaftspflicht
- wechselseitige Unterstützung
- wechselseitiger Nutzen.

Die Bildung eines Internetportals zur Veröffentlichung der Ausschreibungen könnte dabei behilflich sein diese Prinzipien sowie die Öffnung der Märkte zu verwirklichen, um die nötigen Bedingungen für einen wirklichen Wettbewerb und Transparenz zu schaffen. Auf dem Portal würden Beschaffungsabsichten im Wert von über einer Million Euro im Marktsegment, das von der Ausnahmeregelung des Art. 296 EGV profitiert, zugänglich gemacht (bis auf Ausnahmefälle). Die Idee für das Internetportal ist von der Kommission für den Teil des Markts aufgenommen worden, der nicht der Ausnahmeregel unterliegt und daher Teil ihres Zuständigkeitsbereichs ist. Der Verhaltenskodex legt den Schwerpunkt vor allem auf die freiwillige Entwicklung von guter Verwaltungspraxis beim Erwerb von Verteidigungsgütern. So geht der Kodex im Gegensatz zur Richtlinie eher in die Richtung die Rationalisierung des Markts und die Begründung eines Wettbewerbsregimes ohne eine Koordinierung der nationalen Rechtsvorschriften erreichen zu wollen. Die Prinzipien des Kodexes dürften dabei zu Wechselwirkungen zwischen den nationalen Regeln und dem Funktionieren des Verteidigungsgütermarktes führen, was wohl letztlich die Staaten in die Pflicht nehmen würde, das Verfahren und die Kriterien der Angebotsauswahl präzise offenzulegen. Diese Ziele sind mit denen der Kommission identisch, den erforderlichen Wettbewerb im System der Zulieferer- und Subunternehmerverträge sicher zu stellen.

Man kann schließlich feststellen, dass die vom Verhaltenskodex propagierten Prinzipien genau wie die Richtlinie auf eine erfolgreiche Liberalisierung des großen Teils des Verteidigungsgütermarktes abzielen. Die Rolle der Kommission und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten über den Verhaltenskodex sind daher keine konkurrierenden Wege, sondern können vielmehr als sich ergänzende Prinzipien betrachtet werden. Dabei werden beide Mittel jeweils den speziellen Anforderungen des Teilbereichs des Marktes gerecht, für den sie Anwendung finden und laufen letztlich darauf hinaus Wettbewerb und Transparenz durch die Öffnung der Verteidigungsgütermärkte zu fördern. Die zwischenstaatlichen und europäischen Initiativen haben noch weitere gemeinsame Ziele: die Wahrung der industriellen und technologischen Grundlage sowie der Versorgungssicherheit und darüber hinaus die Bildung eines europäischen Verteidigungsgütermarktes. Nur die Wege zum Ziel unterscheiden sich.

Der Verhaltenskodex ermöglicht es den Mitgliedstaaten eine gewisse Kontrolle zu bewahren über Schnelligkeit und Anwendungsbreite der Marktöffnung hin zu einem Europäischen Verteidigungsgütermarkt. Es ist aber festzustellen, dass ein effizienter Liberalisie-

---

43 KOM(2005)626, Punkt II.3.

rungsprozess mit staatlicher Kontrolle wenig kompatibel ist: die zwischenstaatlichen Vorläuferinitiativen auf diesem Gebiet (beispielsweise WEAG *Western European Armaments Group*, OCCAR *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*) haben gezeigt, dass sich einige Staaten sehr viel Zeit nehmen, um die nicht rechtsverbindlichen Maßnahmen umzusetzen oder diese nur in geringstmöglichem Umfang anwenden. Trotzdem könnte sich aufgrund des Drucks durch die Verteidigungsgüterindustrie die Anwendung des im Rahmen der EVA ausgearbeiteten Kodexes als wirkungsvoll erweisen; auf der anderen Seite gibt es noch die Einflussnahme auf den Prozess durch die Kommission, um den Teil des Marktes zu regeln, der in ihren Anwendungsbereich fällt.

Eine Liberalisierung des europäischen Verteidigungsgütermarktes schließlich macht eine Verbesserung der Interoperabilität der nationalen Verteidigungsgüter erforderlich. Diese würde den europäischen Wettbewerb erleichtern und zu Synergien zwischen den nationalen Industrien führen. Zur Erhöhung der Interoperabilität von Verteidigungsgütern bedarf es der Entwicklung von (Referenz-)Normen auf europäischer Ebene. Die europäischen Normungsinstitute CEN, CENELEC und ETSI unterstützen die europäische Gesetzgebung bereits heute auf nicht-legislativer, freiwilliger Ebene auf Initiative der Industrien der Mitgliedstaaten, um durch den Abbau von technischen Handelshemmnissen den Binnenmarkt zu verwirklichen. Die Entwicklung von gemeinsamen europäischen Normen auch im Bereich der Verteidigungsgüter kann bestehende Barrieren in diesem Markt beseitigen und zur Schaffung grenzüberschreitenden Wettbewerbs beitragen. Die EVA muss weiterhin eine wichtige Rolle als Plattform zur Koordinierung nationaler Rüstungsaktivitäten und im Hinblick auf eine gemeinsame Normenpolitik spielen. Auch die Leistungsfähigkeit einer gemeinsamen, europäischen (Sicherheits- und) Verteidigungspolitik, heute unter anderem die Effektivität des Eurocorps, von EUROFOR und der schnellen Eingreiftruppe, hängt von der Interoperabilität europäischer Verteidigungsgüter ab.

### Schlussfolgerung

Die Liberalisierung des europäischen Verteidigungsgütermarktes (Öffnung der nationalen Märkte für Wettbewerb und Transparenz) ist ein komplexer Prozess, in dem gleichzeitig die Verteidigungsgüterunternehmen, die Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene Kommission und Europäisches Parlament intervenieren. Diese Vielzahl an Akteuren erzeugt zwangsläufig Friktionen: einerseits zwischen wirtschaftlichen und politischen Ansätzen, und andererseits zwischen intergouvernementaler und gemeinschaftlicher Herangehensweise. Aber diese Friktionen können auch der Anfang einer die Liberalisierung des Marktes vorantreibenden Dynamik sein. Ebenso könnte der Druck der Firmen, die sich in der Phase der Konsolidierung auf europäischer Ebene befinden und für die eine Markttöffnung wirtschaftlich notwendig ist, die Aktionen der Mitgliedstaaten beeinflussen. Vor dem Hintergrund all dieser aktiven Prozesse ist zu erwarten, dass die Umgehung des Gemeinschaftsrechts schrittweise ersetzt wird durch eine konsistente Anwendung der Ausnahmeregelung des Art. 296 EGV unter Beachtung der durch das Gemeinschaftsrecht gebotenen Ermessensgrenzen und der Rechtssprechung des EuGH. Diese Interaktionen müssten mittelfristig zur Entwicklung eines wirklichen europäischen Verteidigungsgütermarktes führen. Geprägt wäre dieser Markt durch die Anpasstheit der Wettbewerbs- und Transparenzregeln an die spezifischen Erfordernisse im Verteidigungssektor und durch die Unterhaltung einer industriellen und technologischen Grundlage der Verteidigung, die die Versorgungssicherheit garantiert. Auch wäre bei alledem eine wirtschaftlichere Verwendung der öffentlichen Investitionsausgaben sichergestellt.



In dieser Hinsicht kann man den Prozess eine ‚gebändigte Liberalisierung‘ nennen, inso- weit als sie nicht nur auf den Gesetzen des Markts gründet. Es ist ersichtlich, dass die Libe- ralisierung des europäischen Verteidigungsgütermarktes schon begonnen hat. Die zuneh- mende Annäherung der Interessen wird dazu führen, dass letztendlich der gemeinschaftliche Ansatz bevorzugt wird. Nichtsdestotrotz muss noch unterstrichen werden, dass die Schaf- fung eines europäischen Verteidigungsgütermarktes neben der Marktliberalisierung noch weitere ergänzende Maßnahmen erfordert. Beispielhaft könnten hier die Harmonisierung der Exportpolitik, die Überprüfung der Beihilferegelungen, der Regeln bezüglich Transit und Transfer sowie der Rahmenbedingungen für Privatisierungen genannt werden.

Als letztes ist noch darauf hinzuweisen, dass eine weitere Liberalisierung des europäi- schen Verteidigungsgütermarktes auch eine soziale Dimension aufweist, deren Bedeutung nicht zu unterschätzen ist und gerade vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen Beach- tung finden sollte. Denn die Entwicklung des Marktes hat Auswirkungen auf nationale Ar- beitsmärkte: die Industrien sind bedeutende Arbeitgeber und die politisch Verantwortlichen sind besonders für diese Fragen sensibilisiert. Das Beispiel EADS hat dies verdeutlicht: die Krise hatte zwar ihren Beginn in internen Umstrukturierungsplänen von Airbus, besprochen und auch entschieden wurde sie jedoch auf höchster Ebene deutsch-französischer Politik. Ein zusätzlicher Indikator dafür, dass die weitere Entwicklung des europäischen Verteidi- gungsgütermarktes auch von den Interessen der nationalen politischen Akteure, gerade im Hinblick auf die Arbeitsmarktsituation und den sich hieraus generierenden gesellschaftli- chen Erwartungsdruck, bestimmt werden wird.

## Verwaltungsreformen




### Management Reforms in International Organizations

Herausgegeben von Michael W. Bauer und Christoph Knill

2007, ca. 226 S., brosch., ca. 39,- €, ISBN 978-3-8329-2572-7  
(Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, Bd. 6)  
Erscheint Mai 2007

Erstmalig liefern die Autoren einen Ansatz, die Geschwin- digkeit, die Akzeptanz sowie den Umfang von Manage- mentreformen in internationalen Organisationen zu erläutern. Führende Wissenschaftler auf diesem Gebiet analysieren die Reformprozesse u. a. in der EU-Kommission, dem Nordischen Ministerrat, der Weltbank, der OECD, der EZB, dem Europäischen Parlament und der UN.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos  
07221/2104-37 |  -43 | [www.nomos.de](http://www.nomos.de) | [sabine.horn@nomos.de](mailto:sabine.horn@nomos.de)



**Nomos**

## FORUM

### Europäische Politik effizient gestalten – das Beispiel des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation

*Jorgo Chatzimarkakis und Lutz Dommel\**

Am 1. Juni 2006 verabschiedete das Europäische Parlament das mit 3,6 Milliarden Euro ausgestattete Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (aus dem englischen kurz CIP für Competitiveness and Innovation Programme). Erstmals ist es gelungen ein Rahmenprogramm in nur einer Lesung in Kraft zu setzen, und das innerhalb eines Jahres nach der Kommissionsvorlage. Welche Faktoren haben zu diesem Erfolg geführt, welche Lektionen lassen sich für andere Politikvorhaben fruchtbar machen?

Europäische Politik wird häufig als ‚zu komplex‘, kompliziert und manchmal auch langweilig gebrandmarkt.<sup>1</sup> Hieraus wird (vor)schnell der Vorwurf des schlechten Politikmanagements abgeleitet. Die Europäische Union (EU) verfügt nicht über ein Mastermind. ‚Brüssel‘ ist keine Maschine, die den Politikprozess technisch-administrativ neutral beobachtet oder steuert. Die Kommission, die ihrer Organisation nach noch am ehesten hierzu in der Lage wäre, ist durch ihre Rolle als Initiativkraft jedes europäischen Politikvorhabens neutralisiert. So liegt der Schlüssel zu effizienter und effektiver Politikgestaltung in der Kooperation und dem Ausgleich zwischen allen beteiligten Institutionen, Verwaltungseinheiten und politischen Kräften. Im Folgenden soll am Beispiel eines mehrjährigen Rahmenprogramms der Europäischen Union, deutlich gemacht werden, dass Klarheit und Verständlichkeit auch in Europa möglich sind, zumal Rahmengesetze in der Regel eher zu den komplexeren europäischen Gesetzesgebilden zählen.

#### *Eine Initiative zur Vereinfachung europäischer Fördergesetzgebung*

Am 6. April 2005 nahm das Kollegium der Kommission den Vorschlag für ein mehrjähriges Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation an. Das Competitiveness and Innovation Programme (CIP) wurde unter der Federführung von Kommissar Günter Verheugen aus neun bereits bestehenden und nun ablaufenden Programmen zusammengesetzt. Diese neun Programme stammten dabei aus vier unterschiedlichen Kommissionsressorts, so dass auch in der gemeinsamen Presseerklärung vom 7. April 2005 vier Kommissare zu Wort kamen<sup>2</sup>, und zwar Kommissar Dimas für den Bereich Umwelt, Kommissarin Reding für den Bereich Informationstechnologie, Kommissar Piebalgs für den Bereich Energie und nicht zuletzt Kommissar Verheugen, dessen Dienste nicht nur die Koordinierung übernommen hatten, sondern zum CIP auch das bereits bestehende so genannte Multi-Annual Programme (MAP)<sup>3</sup>, ein Finanzierungs-

\* Dr. Jorgo Chatzimarkakis, MdEP, Berichterstatter des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Brüssel.

Lutz Dommel, Büroleiter von Dr. Jorgo Chatzimarkakis, Brüssel.

1 So der Korrespondent der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in Brüssel, Michael Stabenow, während einer Podiumsdiskussion in Berlin am 01.10.2004, abrufbar unter: [http://www.djv.de/aktuelles/themen/eu\\_bruessel.shtml](http://www.djv.de/aktuelles/themen/eu_bruessel.shtml) (letzter Zugriff: 16.11.2006). Interessanterweise hatte die Frankfurter Allgemeine Zeitung an einer Berichterstattung über das hier zu beschreibende Gegenbeispiel keinerlei Interesse.

2 Vgl. Presseerklärung der Europäischen Kommission: 4,2 Mrd. €-Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation zur Steigerung des Wachstums und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, IP/05/391, 07.04.2005.

3 Das MAP ist abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/mult\\_entr\\_programme/program\\_me\\_2001\\_2005.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/mult_entr_programme/program_me_2001_2005.htm) (letzter Zugriff: 26.02.2007).

instrument für den Mittelstand, beigesteuert hatte, dass in finanzieller Hinsicht das Rückgrat des CIP bilden würde. Nach den Plänen der Europäischen Kommission sollten für den Zeitraum von 2007 bis 2013 rund 4,2 Milliarden Euro bereitgestellt werden. Die relative Bedeutung des Betrags und die genannten übergreifenden Zuständigkeiten ließen zu diesem Zeitpunkt ein komplexes Mitentscheidungsverfahren zwischen Parlament und Rat erwarten. Sowohl innerhalb als auch außerhalb der Europäischen Institutionen musste die Zahl der betroffenen Stakeholder vergleichsweise hoch sein, da sehr unterschiedliche Politikbereiche (Informationstechnologie, Mittelstandsförderung, Energie, Umwelt) betroffen waren und auch Besitzstände aus den Vorgängerprogrammen bei den Fördermittelempfängern bestanden, die von den entsprechenden Verbänden gewahrt werden wollten.<sup>4</sup> Eine Woche später, am 13. April 2005, wurde der Vorschlag der Kommission an das Europäische Parlament und den Ministerrat übermittelt.

### *Erste Beratungen im Ministerrat*

Der Vorsitz im Rat der EU (EU-Präsidentschaft) hat im Mitentscheidungsverfahren zum CIP eine entscheidende Rolle gespielt. Innerhalb des Behandlungszeitraumes des CIP hatten drei Mitgliedstaaten den Vorsitz im Rat inne: bis zum 30. Juni 2005 Luxemburg, bis Ende 2005 Großbritannien und dann bis zur Verabschiedung des CIP Österreich. Eine erste Diskussion im Rat erfolgte sehr rasch am 18. April 2005, hier kam es zu einer allgemeinen Präsentation des Vorschlages, ohne dass der Rat im Besonderen Schlussfolgerungen erzielte. Man verwies die Sache auf die nächste Sitzung.<sup>5</sup> Anfang Mai 2005 kam es im Wettbewerbsfähigkeitsrat dann zu einer Aussprache, das CIP wurde zu ausführlichen Beratungen an den Ausschuss der Ständigen Vertreter übergeben.<sup>6</sup> Unter der luxemburgischen Präsidentschaft wurde dem Thema dann keine sichtbare Bedeutung mehr eingeräumt.

### *Auswahl des Berichterstatters im Europäischen Parlament*

Im Europäischen Parlament hatte die Konferenz der Präsidenten entschieden, dass der Industriausschuss des Europäischen Parlaments federführend für den Bericht zum CIP zuständig sein sollte. In einer Sitzung der Obleute des Industriausschusses wurde der liberalen Fraktion der Bericht zugeteilt. In einem internen Treffen der liberalen Ausschussvertreter wurde schließlich Dr. Jorgo Chatzimarkakis zum Berichtersteller ernannt. Bereits beim erstmaligen Lesen des Kommissionsdokumentes wurde deutlich, dass die Kommissionsvorlage mit großer Sorgfalt erstellt wurde. Das Kommissionsdokument war gut strukturiert, die Erwägungsgründe ausreichend erläutert und die Zusammenhänge und Ziele des Programmes waren schnell ersichtlich – und dies auch für jemanden, der kein ausgezeichneter Kenner der Materie ist. Der Berichtersteller war zu diesem Zeitpunkt seit gut neun Monaten Mitglied des Europäischen Parlamentes. Er hatte sich früher bereits mit dem Themenkomplex Innovations- und Mittelstandsförderung auseinandergesetzt, vor allem aber im Hinblick auf politische Ziele, das heißt er befürwortete eine rigorose Vereinfachung der Förderprogrammlandschaft und eine Abkehr vom bestehenden Gießkannenprinzip. Der Kommissionentwurf zum CIP hingegen enthielt neben politischen Zielen auch konkrete Durchführungsbestimmungen. Eine genaue Einarbeitung war also erforderlich – die enge Absprache mit Fachleuten wurde sehr schnell als unbedingt notwendig erachtet. Die erste Aussprache im Industriausschuss des Europäischen Parlaments fand am 21. Juni 2005 statt. Die übrigen Fraktionen hatten zu diesem Zeitpunkt bereits sogenannte Schattenberichtersteller benannt, die die Diskussion maßgeblich mitgestalteten.

4 Vgl. beispielhaft: Sparkassen Finanzgruppe Europaservice, Europabrief Dezember 2006, S. 7

5 Rat der Europäischen Union: Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit), CS 8136/05, 18.04.2005.

6 Rat der Europäischen Union: Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit), CS 8776/05, 05.05.2005.

## Gesetzgebungsprozess im Falle der Verabschiedung des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation

	Kommission	Rat	Parlament	NGO's
Veröffentlichung des Vorschlags	06.04.2005			
Diskussion des Vorschlags im Rat, Abgabe an AStV		10.05.2005		
Erste Aussprache im Ausschuss			21.06.2005	
Konsultation von Interessengruppen durch Berichterstatter			Seit 06/2005	
Vorlage des Berichts mit 52 Änderungsanträgen			22.11.2005	
Abstimmung über Änderungsanträge			31.01.2006	
Vorlage eines informellen Standpunkts des Rates		03.02.2006		
Verhandlungen über Kompromiss	02-04/2006			
Einstimmige Annahme des Kompromisses im AStV		26.04.2006		
Annahme des Kompromisses im Ausschuss mit großer Mehrheit			04.05.2006	
Zustimmung zum Kompromiss	01.06.2006			
Einstimmige Annahme im Plenum			01.06.2006	
Formelle Annahme durch Ministerrat		12.10.2006		
Unterzeichnung des Rechtsaktes		24.10.2006		

### Kooperation und Arbeitsteilung zu Beginn der Beratungen im Europäischen Parlament

Schnell wurde klar, dass das CIP im Grundsatz und hinsichtlich des genannten Hauptzieles, der Förderung von Innovation in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), bei den politischen Gruppen im Europäischen Parlament unumstritten war. Dies sicher nicht zuletzt aufgrund des Umfangs und der thematischen Breite des CIP, das von einer generellen Mittelstandsförderung über die Unterstützung hochspezieller Energieeffizienzprodukte bis zu Verwaltungskooperationen ein umfangreiches Spektrum abdeckt. Dieser Umstand wirkte auf die einzelnen Akteure im politischen Prozess des Europäischen Parlaments in erster Linie spezialisierend. Die Schattenberichterstatterin der SPE-Fraktion erklärte die Förderung von Frauen als Unternehmerinnen, die Vergabe von Kleinstkrediten und eine möglichst umfangreiche Definition von Innovation zu ihren Hauptanliegen, der Schattenberichterstatter der EVP-ED-Fraktion bearbeitete vor allem die strategische Begleitung des CIP durch eine ‚High-Level Group‘ sowie die Zusammenarbeit von Förderinstitutionen und der Schattenberichterstatter der Grünen stellte die Säule des CIP in den Vordergrund seiner Arbeit, die aus dem ‚Intelligente Energien Europa‘ Programm hervorgegangen war. Der Berichterstatter selbst forderte in der ersten Aussprache vor allem einen leichten und besseren Zugang für

kleine und mittlere Unternehmen zu den Fördermitteln, sowie eine bessere Verzahnung mit anderen Förderprogrammen der Europäischen Union. Diese bereits in der ersten Aussprache ersichtliche Arbeitsteilung erleichterte in den folgenden Monaten die interfraktionelle Zusammenarbeit erheblich. Der Berichterstatter entschied sich hierbei sehr früh für eine kooperative Strategie. Jede Fraktion sollte die Möglichkeit erhalten, ihre politischen Prioritäten in die Gestaltung des Berichts miteinfließen lassen zu können. In den folgenden Monaten der Arbeit an dem Gesetzentwurf hatte dies zwei wichtige Folgen. Einerseits vertieften die Schattenberichterstatter die bereits eingeschlagene Fachrichtung und überließen dabei andere Bestandteile des Programms eher ihren Kollegen. Zweitens wurde die Position der Schattenberichterstatter innerhalb ihrer eigenen Fraktionen gestärkt, da sie sich hinsichtlich ihrer Ziele im Ausschuss als durchsetzungsfähig erwiesen hatten. Diese Entwicklung führte letztlich zu einer Situation, in der das Team aus Berichterstatter und Schattenberichterstattern, also vier Abgeordnete des Parlaments, weitgehend autonom das CIP im Europäischen Parlament bearbeiten konnten. Transaktionskosten, Reibungsverluste und politische Auseinandersetzung konnten so auf ein Mindestmaß gesenkt werden, was bei den späteren Verhandlungen mit Kommission und Ministerrat die Stellung des Parlaments erheblich stärkte.

#### *Expertenkonsultation und Erstellung eines Arbeitsdokuments zur Komplexitätsreduzierung*

Während und direkt im Anschluss an die Sommerpause wurden vom Berichterstatterteam sowohl einzeln als auch in Anhörungen eine Reihe von Experten konsultiert. Sowohl mögliche Nutzer als auch beteiligte Banken konnten wertvolle Hinweise geben, welche Vorteile und welche möglichen Nachteile mit dem vorliegenden Vorschlag verbunden waren. Um die Stellungnahmen zusammenzuführen und einer ersten Diskussion im Ausschuss auszusetzen, legte der Berichterstatter am 19. September 2005 ein erstes Arbeitsdokument vor<sup>7</sup>, das in der Oktobersitzung des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments diskutiert wurde. Das Arbeitsdokument stellte dabei vor allem die umstritteneren Punkte in den Mittelpunkt.

Einer dieser Punkte war von Beginn an die Verwaltungsstruktur des CIP. Hier schien der Kommissionsvorschlag nicht kompatibel mit den politischen Anforderungen aller Fraktionen im Europäischen Parlament an Bürokratieabbau, „Bessere Rechtsetzung“ und einem effizienten Gleichgewicht der Kräfte der später beteiligten Kommissionsdienststellen – letztere sollten nach dem Willen der Kommission sehr umfangreiche Befugnisse besitzen. Gerade die strategische Steuerung des CIP blieb unklar. Das Europäische Parlament konkretisierte hierzu die Idee einer ‚High Level Group‘; die britische Ratspräsidentschaft griff diesen Punkt später auf. Von der Einrichtung einer High-Level-Group, die aus Vertretern von Rat, Kommission, Parlament und gegebenenfalls Interessenvertretern zusammengesetzt wurde, erhofften sich vor allem Rat und Parlament einen stärkeren Einfluss auf die Arbeit des CIP, das nach Vorstellung der Kommission alternativ ausschließlich durch deren Dienststellen gesteuert werden sollte. In informellen Gesprächen zwischen britischer Ratspräsidentschaft und dem Berichterstatter wurde ein vierteljährlicher Tagungsrhythmus der High-Level-Group ins Auge gefasst.

#### *Britische Ratspräsidentschaft: Große Erwartungen – wenige Ergebnisse*

Mit der Übergabe der Ratspräsidentschaft von Luxemburg an Großbritannien schien zunächst ein Ruck durch die Europapolitik im Ganzen zu gehen. Die Antrittsrede Tony Blairs

7 Europäisches Parlament: Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie, Dokumentnummer PE 362.730v1-00.

am 23. Juni 2005 in Brüssel<sup>8</sup> stieß vielerorts auf Begeisterung, hob er doch die Themen Innovation und Forschung ganz oben auf seine Präsidentschaftsagenda. Damit wurde von der britischen Ratspräsidentschaft auch im Europäischen Parlament nicht zu unrecht erwartet, dass sie eine Führungsrolle bei der Ausgestaltung des CIP übernehmen werde. Während die britischen Regierungsstellen zu Beginn ihrer Ratspräsidentschaft häufig den Austausch mit dem Berichterstatter und seinen ‚Schattenberichterstattern‘ aus den anderen Fraktionen suchten, schief dieser Kontakt bereits vor der Erstellung des Parlamentsberichts nahezu ein. Zwar hatten die Briten eine überarbeitete Managementstruktur im Sinne des Europäischen Parlaments mit der Einbeziehung einer High-Level-Group vorgelegt, hinsichtlich der technischen Auseinandersetzung darüber aber anscheinend die Lust an der weiteren Diskussion verloren. Möglicherweise spielte die Kürze der Ratspräsidentschaft hierbei eine entscheidende Rolle. Es war im Herbst 2005 eindeutig absehbar, dass das CIP frühestens im Sommer 2006 verabschiedet werden konnte – und damit ohnehin nicht in die Bilanz der britischen Ratspräsidentschaft einfließen würde. Umgekehrt spielte dieser gesetzte Zeitrahmen eine entscheidende Rolle für das große Engagement der folgenden, österreichischen Präsidentschaft. Diese stellte den ersten Kontakt zum Berichterstatter bereits im Spätherbst 2005 her, also zwei Monate vor Übernahme der Präsidentschaft von Großbritannien.

#### *Erste Richtungsentscheidung im Parlament als Grundlage der weiteren Arbeit*

Mit der Möglichkeit, dass das CIP gerade eben noch in der österreichischen Ratspräsidentschaft verabschiedet werden könnte, ergab sich eine besonders vielversprechende Konstellation. Österreich hatte von nun an in jeder Situation das Ziel, das CIP bis zum Juni 2006 über die Bühne zu bringen, sonst wäre ihr Engagement hinsichtlich der eigenen Erfolgsbilanz vergeblich gewesen. Doch bis zum Jahresende 2005 hielt sich Österreich im Hintergrund und wartete das weitere Vorgehen des Parlaments zunächst ab. Dessen Ausschuss diskutierte am 22. November 2005 den Bericht, dem der Berichterstatter insgesamt 52 Änderungsanträge beigelegt hatte. Durch die enge Zusammenarbeit mit Kommission und Schattenberichterstattern flossen die Inhalte dieser Änderungsanträge zu einem großen Teil in die finale Version des CIP ein. Doch auch die übrigen Abgeordneten erhielten die Möglichkeit eigene Änderungsanträge einzubringen, die Frist zur Einreichung wurde auf den 14. Dezember festgelegt. Die Änderungsanträge wurden über Weihnachten in alle Amtssprachen der Europäischen Union übersetzt. Insgesamt kamen aus den Reihen der Mitglieder des Industriausschusses noch einmal 200 weitere Änderungsanträge hinzu, davon der weitaus überwiegende Teil aus den Federn der Schattenberichterstatter, die diese Änderungsanträge ebenfalls im Vorfeld angekündigt und mit dem Berichterstatter abgestimmt hatten.<sup>9</sup> So wurde vermieden, dass Anträge eingebracht wurden, die von vorne herein auf totale Ablehnung der anderen Fraktionen gestoßen wären. Damit wurde die übliche Konfrontation zwischen den politischen Gruppen entschärft – es bestand nunmehr keine Notwendigkeit mehr Koalitionen zu schmieden, um bestimmte Änderungsanträge definitiv zu verhindern. Diese Entspannung erlaubte eine Fortsetzung der Konsultationen bis hin zur Erstellung der sogenannten ‚Voting Lists‘. Jede Fraktion erstellt eine solche Liste, die das Abstimmungsverhalten zu einem Änderungsantrag vorschreibt oder zumindest empfiehlt.<sup>10</sup> Auch wenn am Ende

8 Die Antrittsrede wurde vom WDR aufgezeichnet und steht zurzeit als Audiodatei zur Verfügung. Abrufbar unter: <http://www.wdr.de/radio/wdr2/moma/258883.phtml> (letzter Zugriff: 26.02.2007).

9 Europäisches Parlament, Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie, Dokumentnummer PE 367.642v01-00. ‚Abgestimmt‘ bedeutet hier nicht, dass es im Vorfeld zu einer Einigung über die Anträge gekommen wäre, sondern dass den Anträgen eine enge Konsultation vorausging.



keine gemeinsame Abstimmungsliste erstellt werden konnte, so glichen sich die Empfehlungen doch in weiten Teilen. Bei der Abstimmung im Ausschuss am 31. Januar 2006 war die ALDE-Fraktion des Berichterstatters mit ihrem für Mehrheiten ausschlaggebenden Gewicht<sup>11</sup> dann in der Lage, Entscheidungen über strittige Änderungsanträge in ihrem Sinne herbeizuführen, da in fast allen Fällen eine der großen Fraktionen, EVP oder SPE, für oder gegen einen Antrag gewonnen werden konnten. Doch auch die Zahl der strittigen Änderungsanträge war in der Woche vor der Abstimmung noch einmal drastisch reduziert worden. In teilweise langwierigen Verhandlungen unter der Schirmherrschaft des Berichterstatters konnten sich die vier großen Fraktionen auf so genannte Kompromissänderungsanträge einigen. Hier war vor allem auch die Zuarbeit der Europäischen Kommission von besonderer Bedeutung. Zwar existierte weiterhin innerhalb der Kommission zwischen den zuständigen Generaldirektionen Dissens in einigen Punkten, doch konnte die Generaldirektion ‚Unternehmen‘ auch nach dem Weggang des zuständigen Direktors die strategische Führungsrolle behaupten. Die Kommission verstand sich während der Beratungen im Parlament vor allem als ‚ehrlicher Makler‘, der bei Streitigkeiten Formulierungshilfen anbot. In der Abstimmung im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments wurden schließlich über die Hälfte der eingereichten Änderungsanträge angenommen. Gleichwohl entfiel die ‚Schlussabstimmung‘ des Parlaments über den Bericht als Ganzes am 31. Januar 2006. Taktische Erwägungen hatten hierzu geführt. Einerseits stand das Budget für das CIP noch immer nicht fest, da die Finanzielle Vorausschau der Europäischen Union im Januar 2006 noch Gegenstand von Verhandlungen zwischen Parlament und Rat war. Andererseits rückte aber auch die Möglichkeit zu einer Einigung in erster Lesung zwischen Parlament und Rat in greifbare Nähe. Ein solches ‚First Reading Agreement‘ oder ‚Single Reading Agreement‘ ist dann möglich, wenn der vom Parlament in erster Lesung angenommene Text dem Text des Ratsstandpunktes haargenau entspricht. Um dies zu erreichen wurden im Vorfeld der jeweiligen Abstimmungen umfangreiche Kompromissverhandlungen notwendig.

### *Rückschlag im Budgetstreit festigt die Koalition der Innovationsförderer*

Zeitgleich zu den Beratungen im Parlament hatte der Europäische Rat im Dezember 2005 in Brüssel einen Kompromiss zum EU-Budget erzielt. Weniger Geld als von der Kommission geplant sollte für die Jahre 2007 – 2013 zur Verfügung stehen<sup>12</sup>. Wie sich dies für das CIP auswirken würde, war bis zur Jahreswende unklar. Erst Anfang Januar erreichte den Berichterstatter ein Anruf der österreichischen Ratspräsidentschaft. Demnach sollten 1,4 Milliarden Euro statt ursprünglich 4,2 Milliarden Euro in das CIP fließen. Damit wäre das neu geschaffene Rahmenprogramm deutlich hinter die Summe der Einzelbudgets der Vorgängerprogramme zurückgefallen.<sup>13</sup> Über die Unannehmbarkeit dieses veränderten Budgets wurde zwischen dem Berichterstatter und den Schattenberichterstattern schnell Einvernehmen hergestellt. Auch die Kommission und die Vertreter der österreichischen Rats-

10 Grundsätzlich ist der Fraktionszwang im Europäischen Parlament ein eher stumpfes Element. Abweichung ist für den einzelnen Abgeordneten nahezu immer ohne Konsequenzen möglich.

11 Die beiden großen Fraktionen der Konservativen und Sozialisten verfügen jeweils mit der ALDE über die Mehrheit der Stimmen im Parlament. Die ALDE kann daher oft die Rolle des ‚Züngleins an der Waage‘ spielen).

12 Vgl. Europäischer Rat: Finanzielle Vorausschau 2007-2013, Dokumentennummer 15915/05, S. 5-6, abrufbar unter: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/misc/87735.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/misc/87735.pdf) (letzter Zugriff: 26.02.2007).

13 Vgl. Jorgo Chatzimarkakis: Böses Erwachen beim EU-Haushalt: Gelder für Mittelstand und Innovation radikal gekürzt, Presseerklärung vom 05.01.2006, abrufbar im Pressearchiv unter: [www.chatzi.de](http://www.chatzi.de) (letzter Zugriff: 26.02.2007).

präsidentschaft schlossen sich dieser Meinung an. Hatten die Interessenvertreter in den letzten Monaten versucht ihre Ideen und Änderungswünsche zum CIP in den politischen Prozess einfließen zu lassen, so folgte nun der umgekehrte Prozess: Die Interessenvertreter wurden von der Politik gebraucht, um dem Anliegen nach einem höheren Budget für das Rahmenprogramm Nachdruck zu verleihen und Gehör zu verschaffen. Diese kamen dem Wunsch in vielen Fällen auch nach und erhöhten so den Druck auf die Budgetverantwortlichen.<sup>14</sup> Auch die Presse berichtete entsprechend.<sup>15</sup> Politikstrategisch betrachtet kam die Kürzung des CIP durch den Finanzkompromiss des Europäischen Rates somit nicht gänzlich ungelegen, gelang es hierdurch doch, die Reihen derer, die sich für ein solches Programm mit ausreichender Ausstattung einsetzten, noch enger zu schließen.

### *Große Ambitionen der österreichischen Ratspräsidentschaft*

Direkt im Anschluss an die Abstimmung im Industrieausschuss des Europäischen Parlaments nahm die Arbeit der österreichischen Ratspräsidentschaft endgültig Fahrt auf – nun wusste man, was das Parlament wollte und konnte diese Wunschliste in die Verhandlungen der Ratsarbeitsgruppe tragen. Von vorne herein nicht zu erwarten war eine komplette Übernahme des vom Ausschuss vorgelegten Textes durch den Rat. Für die Abstimmung im Plenum galt es einen für beide Seiten tragfähigen Kompromiss zu finden. Der Rat als selbstständiger, starker Akteur im Mitentscheidungsverfahren der Europäischen Union hatte selbstverständlich eigene Ideen. Trotzdem schaffte es die österreichische Ratspräsidentschaft, einen Text in der Ratsarbeitsgruppe zu verhandeln, der dem Entwurf des Parlamentsausschusses zwar nicht dem Wortlaut, aber doch dem Inhalt nach sehr nahe kam. Dieser Textentwurf wurde dem Europäischen Parlament zugeleitet, und dort vom Berichterstatter zusammen mit seinen Schattenberichterstattern genau geprüft. Zwar konnte eine große Zahl der vom Industrieausschuss verabschiedeten Änderungen im Ratstext wiedergefunden werden, aber einige wichtige Punkte waren ausgelassen worden. Eine der wichtigsten Forderungen des Parlamentsausschusses war komplett unterschlagen worden: die Einführung eines ‚One-Stop-Shops‘ für Unternehmen, die Fördermittel erhalten wollen. Gab es bisher eine große Zahl unterschiedlicher Ansprechpartner in der Kommission, die je nach Programmteil zuständig waren, so forderte das Parlament die Einrichtung einer zentralen Stelle, die entsprechende Fördermittelanfragen kompetent beantworten sollte. Obwohl dieser Punkt von einer breiten Mehrheit des Ausschusses getragen wurde, enthielt der Vorschlag des Rates nichts entsprechendes.

So wurde eine ganze Reihe von Verhandlungsrunden zwischen Rat, Kommission und Parlamentsvertretern notwendig – an deren Ende ein gemeinsamer Text stehen musste, der sowohl die Zustimmung der Kommission, des Rates als auch des Industrieausschusses und später des gesamten Plenums des Europäischen Parlaments erhalten musste, wenn eine Einigung in erster Lesung gefunden werden sollte. Für die Europäische Kommission stellte sich die Aufgabe zunächst recht einfach dar, konnten die Verhandlungsführer doch weitgehend für die gesamte Kommission sprechen. Das Parlament war stets durch den Berichterstatter und seine Kollegen der anderen Fraktionen vertreten, so dass man eine Mehrheit hinter sich vermuten konnte, ohne allerdings die über 40 weiteren Ausschusskollegen und deren Stimmen außer Acht lassen zu dürfen. Die schwierigste Position in diesem Moment hatte sicherlich die österreichische Ratspräsidentschaft, die nun ganz alleine für den Rat am Verhand-

14 Vgl. beispielhaft: Bertram Reddig: Mittelstandspolitik der EU kommt unter die Räder, in: Die Sparkassenzeitung, Nr. 7, 17.01.2006, S. 21.

15 Vgl. beispielhaft: Teurer Kompromiss, in: Focus, 30.01.2006, S. 84.

lungstisch saß und sich nicht sicher sein konnte, ob von ihr mitgetragene Veränderungen auch das Placet der anderen Mitgliedstaaten erhalten würden. Dieses ‚Damoklesschwert‘ nutzte die Ratspräsidentschaft allerdings auch konsequent als Instrument der Disziplinierung, aus ihrer Sicht offensichtliche Fehlentwicklungen konnte sie mit Hinweis auf ein Scheitern im Rat zurückweisen – an letzterem war wiederum Parlamentsvertretern wie Kommission gar nicht gelegen. Doch schließlich konnte die Ratsarbeitsgruppe und auch der Ausschuss der ständigen Vertreter dann dem nach langer Sitzung gefundenen Kompromiss sehr wohl zustimmen.<sup>16</sup> Für den Rat fanden die Verhandlungen am 26. April 2006 ihr Ende, hier erfolgte die Annahme des Kompromisses im COREPER I einstimmig.<sup>17</sup> Dies kann als besonderer Verdienst der österreichischen Ratspräsidentschaft gewertet werden, deren großes Engagement und kluge Verhandlungsführung innerhalb des Rates entscheidend war.

### *Ein Budgetkompromiss macht den Weg für das CIP endgültig frei*

Während der informellen Verhandlungen zu den Inhalten des CIP liefen auch die Gespräche zum EU-Budget weiter. Dank des gewachsenen Drucks zu Gunsten von Forschungs- und Innovationsförderung setzte sich nun auch der zuständige Berichterstatter im Haushaltsausschuss, Reimer Böge, für eine höhere Ausstattung des CIP ein.<sup>18</sup> Schließlich wuchs die zur Verfügung stehende Summe wieder auf 3,6 Milliarden Euro an, was nach den vorgesehenen Kürzungen als großer Erfolg gewertet wurde.<sup>19</sup> Mit dem Durchbruch bei den Einigungsgesprächen über die Finanzielle Vorausschau der Europäischen Union am 3. April 2006 war der Weg frei für eine Annahme des Kompromisstextes im Ausschuss und schließlich im Plenum des Europäischen Parlaments. Hierzu wurde zunächst auf der Basis des Kompromisspapiers ein Satz Änderungsanträge erarbeitet, die den ursprünglichen Kommissionsvorschlag so abwandeln, dass nach der Annahme des gesamten Pakets der Anträge das Kompromisspapier als Ergebnis der Beratungen des Ausschusses stehen würde. Dem entgegen hätte die Ablehnung auch nur eines Änderungsantrages bedeutet, dass eine Einigung zwischen Parlament und Rat gescheitert wäre.

### *Telefondiplomatie vor der entscheidenden Abstimmung*

Der Situation entsprechend setzte am Tag vor der Abstimmung im Ausschuss noch einmal eine umfangreiche Telefondiplomatie zwischen dem Berichterstatter und seinen ‚Schatten‘ sowie der Kommission und der österreichischen Ratspräsidentschaft ein. Zahlreiche Abgeordnete waren erstaunt darüber, dass der Text nunmehr ganz anders aussehen sollte, als zuvor im Industrieausschuss besprochen. Zahlreiche Fälle konnten aber mit Verweis auf eine lediglich geänderte Formulierung geklärt werden. Andere Abgeordnete, deren Änderungsanträge dem Kompromiss zum Opfer gefallen waren, mussten ebenfalls beruhigt werden, was letztlich nur durch die große Geschlossenheit im Berichterstatterteam erreicht werden konnte. Aber auch die Feststellung, dass ein Abweichen vom Kompromiss das Ende

16 Hier kommt dem CIP ein Zusammenhang zu Gute, den Pollack nachgewiesen hat: "[...] they will vote for any Commission proposal that leaves them better off than the status quo, even if that proposal is far from their ideal point." Mark A. Pollack: Delegation, agency, and agenda setting in the European Community, in: International Organization 1/1997, S. 99-135, hier: S. 123.

17 Notiert nach Gespräch mit Matthias Martinek am 26.04.2006, Mitarbeiter des österreichischen Wirtschaftsministeriums und Mitglied der Verhandlungsdelegation der österreichischen Ratspräsidentschaft.

18 Zum Beitrag der Haushälter vgl. Jorgo Chatzimarkakis: Rede im Plenum des Europäischen Parlaments am 31. Mai 2006. Archiv des Europäischen Parlaments und abrufbar unter: [www.chatzi.de](http://www.chatzi.de) (letzter Zugriff: 26.02.2007).

19 Vgl. „3,6 Milliarden EU-Innovationsförderung für KMU“, Online Ausgabe von Der Standard, [www.derstandard.at](http://www.derstandard.at), (letzter Zugriff: 01.06.2006).

einer Einigung zum CIP in erster Lesung bedeuten würde, zeigte Wirkung. Das Ergebnis am 4. Mai 2006 fiel dann doch überraschend einstimmig zu Gunsten des Kompromisstextes aus. Die Annahme im Plenum des Parlaments schien nur noch Formsache – am 1. Juni 2006 wurde per Handzeichen nahezu einstimmig zugestimmt. Das Übereinkommen über das CIP in erster Lesung war geschafft.

### *Schlussfolgerungen – lessons learned?*

Der Abschluss des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation stellt, wie bereits eingangs dargestellt, ein Novum dar. Noch nie zuvor war es gelungen, ein Rahmenprogramm in einer einzigen Lesung zu verabschieden. Die Faktoren die zu dieser schnellen Einigung geführt hatten, lassen sich zusammenfassend wie folgt benennen:

- Eine Ratspräsidentschaft, die voll hinter dem Programm stand, auch weil sie die Möglichkeit sah, den Erfolg selbst – noch während ihrer Amtszeit – zu ernten: Dies kennzeichnet die österreichische Ratspräsidentschaft eindeutig gegenüber der britischen Ratspräsidentschaft, obwohl letztere dem Thema Innovation ebenfalls von höchster Stelle verpflichtet war.<sup>20</sup> Ob sich derartige Konstellationen wiederholen lassen, scheint zunächst einmal fraglich, im Falle des CIP passte der Verhandlungsrahmen genau in die Dauer der österreichischen Präsidentschaft.
- Ein Parlament, das mit einer Stimme spricht. Hierin liegt nach unserer Einschätzung sicherlich der größte Einflussfaktor auf die erfolgreichen Verhandlungen. Abgesprochenes Verhalten zwischen Berichterstatter und den Schattenberichterstattern heißt dabei keineswegs Verzicht auf politische Auseinandersetzung. Aber im respektvollen Umgang miteinander und der Zuerkennung gewisser Kompetenzen über Parteigrenzen hinweg konnten Streitfälle beseitigt werden, anstatt in einer rein parteipolitisch aufgeladenen Blockade zu münden. Dieser Befriedung nach innen folgte eine Stärkung nach außen, was den Handlungsspielraum der Akteure erhöhte und die umfangreichen informellen Verhandlungen mit Rat und Kommission erst ermöglichte. Andererseits darf nicht verkannt werden, dass im parteipolitischen Streit im Parlament natürlich eine vom Bürger durch Wahlen herbeigeführte Kontrollfunktion liegt. Der angemahnte Konsens wird aber ohnehin eher in technischen Fragen gesucht.
- Inter- und überinstitutionelle Kooperation: Dies schließt nicht nur Parlament, Rat und Kommission ein, die es geschafft haben, abweichende Ziele in Einzelfragen dem gemeinsamen Ziel der schnellen Schaffung eines Rahmenprogramms unterzuordnen, sondern richtet sich auch an Interessenvertreter und Medien. Lobbyismus muss keine Einbahnstraße sein. Zur Erreichung politischer Ziele können Netzwerke in die Zivilgesellschaft helfen, politischen Zielen Nachdruck zu verleihen.

### *Konsequenzen für Politik und Politiker*

Ob sich der Erfolg des Mitentscheidungsverfahrens beim CIP auch bei anderen Legislativakten wiederholen lässt, werden erst die nächsten Monate zeigen. Möglicherweise ist es dem CIP tatsächlich beschieden, eine ‚Leuchtturmfunktion‘ einzunehmen. Offensichtlich drängen Rat und Kommission bereits im Hinblick auf den Erfolg beim CIP auch beim 7. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union auf eine entsprechende Einigung, die aber wohl so nicht zu realisieren sein wird. Insofern hat die Einigung zum CIP die ‚Latte

<sup>20</sup> Hier sei noch einmal auf die Antrittsrede von Tony Blair im Europäischen Parlament vom 23.06.2005 verwiesen.

hoch gehängt‘, dies muss nicht zwingend auch im Interesse anderer Berichterstatter sein.<sup>21</sup> Auch ist kooperative Politik nicht zwingend zum Nutzen eines Berichterstatters hinsichtlich der Dauer der Aufmerksamkeit beziehungsweise der relativen Wichtigkeit und Medienpräsenz.<sup>22</sup> Je schneller ein Gesetzgebungsvorschlag zum Abschluss gebracht wird, desto eher endet die Berichterstatterschaft eines Abgeordneten. Gleichzeitig sind Gesetzgebungsvorschläge, die scheinbar nicht polarisieren, selten Gegenstand umfangreicher Medienberichterstattung, was für Politiker ein Nachteil ist. Vorteilhaft bleibt aber die Wertschätzung, die effektive und effiziente Arbeit des Europäischen Parlaments bei allen Beteiligten und den anderen Institutionen hinterlässt. Dies und nicht zuletzt die Verpflichtung der Politik, dem Bürger qualitativ hochwertige Arbeit zu liefern, sollten aber Anreiz genug sein, die Arbeit der Politik in dem Sinne zu professionalisieren, dass dem Bild Max Webers folgend *sine ira et studio* zwar ihr Element bleibt, Augenmaß aber ihren Weg bestimmt.<sup>23</sup>

---

21 Dies schilderte der Vorsitzende des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments, Giles Chichester, in einem Gespräch am 1. Juni 2006 im Anschluss an die Abstimmung über das CIP.

22 Darauf verwies auch der Generalsekretär der ALDE-Fraktion im Europäischen Parlament, Alexander Beels, in einem Gespräch im Juni 2006.

23 Vgl. Max Weber: *Politik als Beruf*, Stuttgart 1992, S. 32 und S. 82.

## LITERATUR

### „Europäisches Sozialmodell“ – Ergebnisse und Lücken der Forschung

Hartmut Marhold\*

Die europäische Verfassungskrise ist vielfach mit einem Mangel an politischer Substanz erklärt worden: Ein Projekt wie der Binnenmarkt (Einheitliche Europäische Akte) oder die Währungsunion (Vertrag von Maastricht) habe gefehlt. Kandidat für solche politische Substanz sei indessen ein europäisches Sozialmodell, mit dem die Europäische Union in der globalisierten Welt und in den Augen ihrer Bürger Legitimität zurückgewinnen könne. In vielen Forschungsbeiträgen hat sich in den letzten Jahren ein wissenschaftlicher ‚acquis‘ zu dieser Frage herausgebildet, vorangetrieben oft von Sozialdemokraten und Gewerkschaftern, die natürlicherweise an dieser Fragestellung besonders interessiert sind, aber auch von unabhängigen Sozial- und Politikwissenschaftlern wie auch von Juristen, die die einschlägigen policies analysieren, die daran beteiligten Akteure und ihre Funktionen untersuchen, die entsprechenden Governance-Typen diskutieren sowie Sozialmodelle entwerfen und differenzieren, zumal unter dem Eindruck der Osterweiterung. In Politik und Forschung erreicht das Europäische Sozialmodell (ESM) eine kritische Masse, die den vergleichenden Rückblick auf einige der in den letzten Jahren erschienenen Beiträge lohnt.

*Die Gemeinschaftspolitik im Rahmen des Europäischen Sozialmodells*

Schwerpunkt eines Buches von *Nick Adnett* und *Stephen Hardy* ist die Gemeinschafts-/Unionspolitik im Rahmen des ESM, das heißt Politiken, die die Arbeitswelt regulieren und die Gleichbehandlung (Antidiskriminierung)

Nick Adnett und Stephen Hardy: *The European Social Model. Modernisation or Evolution?*, Edward Elgar: Cheltenham/Northampton, Massachusetts 2005, ISBN 1-84376-125-4; 244 Seiten, 55 £.

Detlev Albers, Stephen Haseler und Henning Meyer (Hrsg.): *Social Europe. A Continent's Answer to Market Fundamentalism*, European Research Forum: London 2006, ISBN 0-9547448-3-7; 211 Seiten, 12,99 £.

Alexandra Baum-Ceisig und Anne Faber (Hrsg.): *Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung*, [Forschungen zur europäischen Integration, Band 15], VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2005, ISBN 3-531-14644-0; 362 Seiten, 39,90 €.

Pierre Pestieau: *The Welfare State in the European Union. Economic and Social Perspectives*, Oxford University Press: Oxford 2006, ISBN 0-19-926101-6; 169 Seiten, 45 £.

Joachim Schuster: *Die deutsche Diskussion über ein Europäisches Sozialmodell*, Literaturstudie, Arbeitspapier 116, Hans-Böckler-Stiftung: Düsseldorf 2006, Best.-Nr. 1116; 61 Seiten, 10 €.

Frank Wendler: *Soziales Europa und demokratische Legitimität. Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive*, [Nomos Universitätschriften: Politik, Band 130], Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2005, ISBN 3-8329-1287-8; 265 Seiten, 44 €.

Gráinne de Búrca (Hrsg.): *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford University Press: Oxford 2005, ISBN 0-19-928740-6; 250 Seiten, 25 £.

Patrick Thalacker: *Ein Sozialmodell für Europa? Die EU-Sozialpolitik und das Europäische Sozialmodell im Kontext der EU-Erweiterung*, Logos Verlag: Berlin 2006, ISBN 3-8325-1255-1; 624 Seiten, 40,50 €.

\* Dr. Hartmut Marhold, Generaldirektor, Centre International de Formation Européenne, Nizza.



betreffen. Definitivischer Ausgangspunkt ist das ESM, als dessen Elemente der Europäische Rat von Nizza nannte: Ein hohes Maß an sozialer Sicherung, die Bedeutung des Sozialen Dialogs, der öffentlichen Dienstleistungen und die Grundlage all dessen in einem gemeinsamen Wertekanon. Letzterer basiere auf Demokratie, Individualrechten, freien kollektiven Verhandlungen, Chancengleichheit, Sozialer Wohlfahrt und Solidarität (S. 3). Die letzten drei Werte setzen staatliche Interventionen (Regulierung, Subventionen, Steuern) voraus, die Markteffekte ausgleichen.

Die Autoren präsentieren eine eigene Klassifikation von Sozialmodellen (ab S. 21):

- Das traditionalistisch-rudimentäre Modell, das ein geringes Engagement des Staates braucht, weil der Großteil der sozialen Fürsorge in ursprünglichen, kommunalen, bürgerlichen und familiären Gemeinschaften aufgebracht wird (Beispiele: Griechenland, Südtalien, Spanien in den 1960er und 1970er Jahren).
  - Das liberal-individualistische Modell, das auf der Tradition des Common Law sowie dem Vorrang des freien Vertragsrechts gründet und staatliche Intervention nur zum Zweck der Minimalversorgung, gekoppelt an eine Nachweispflicht (aktive Arbeitsplatzsuche) der Beihilfe-Empfänger, beinhaltet (Beispiele: Großbritannien, Irland und die USA).
  - Das romanisch-germanische Modell, das auf dem Rechtssystem des Code Civile beruht, und in dem staatliche Regulierungen zum Zweck der Vermeidung von sozialen Konflikten überwiegen. Dieses konservativ-korporatistische Modell betont Arbeitnehmerrechte und ihre politische Einflussnahme, favorisiert ein auf Versicherungen basierendes soziales Netz, löst die Probleme also teilweise ohne Redistribution und führt zu einem höheren Niveau von Sozialschutz als in den beiden vorigen Modellen. Seine Dominanz in den EG-Gründestaaten erklärt auch die Richtung der EG-/EU-Sozialpolitik.
- Das sozialdemokratische skandinavische Modell beruht auf dem Machtinteresse der Sozialdemokratischen Parteien. Regulierung im Interesse der Arbeitnehmer wird vom Staat durchgesetzt, auch gegen den Markt, Sozialversicherungen enthalten redistributive Elemente und sind allgemein verbindlich. Die Systemleistung beruht auf Vollbeschäftigung, die durch tripartistische, zentralisierte Verhandlungen (Sozialpartner plus Staat) gesichert wird.
  - Ein fünftes Modell entsteht in der EU durch die Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa, insofern die neuen EU-Mitglieder im Laufe ihrer Transformationsprozesse weit mehr Energie in die Herstellung von Markt und Wettbewerb als in den Aufbau von sozialen Sicherungssystemen gelegt haben. Deregulierung und geringe soziale Sicherung gehen einher mit ebenso geringer Bedeutung von Sozialpartnerschaft und Arbeitnehmer-Partizipation.

Analysiert wird die Geschichte dieser Gemeinschaftspolitik seit den Römischen Verträgen, insbesondere aber seit dem ersten Sozialpolitischen Programm von 1974. Die Akteure der Politiken werden einzeln untersucht, vor allem die Kommission und der Europäische Gerichtshof (EuGH). Als wesentliche neuere Stationen auf diesem Weg werden die Lissabon-Agenda mit ihrer sozialpolitischen Zielsetzung und die Erweiterung um Ostmitteleuropa mit ihrer erheblichen Differenzierung ausgemacht. Gefahren für das ESM, so die Autoren, entstehen durch die Unterordnung der Sozialpolitik unter Wettbewerbsziele (Lissabon) und neue Formen des Sozialdumpings (Erweiterung). Beide Herausforderungen können auch positiv wirken, indem (siehe Lissabon) die Sozialpolitik als positiver Wettbewerbsfaktor aufgefasst und (siehe Erweiterung) Sozialdumping als Motivation für Gegenmaßnahmen im Sinne von (hohen) Mindeststandards genommen wird.

Kernaussage des Buches ist, dass eine Sozialpolitik der Europäischen Union nötig ist zur Wahrung ihrer Legitimität und nützlich zur

Verbesserung ihrer ökonomischen Effizienz. Die EU-Sozialpolitik sollte dabei nur behutsam (autonomieschonend, angesichts der großen Vielfalt der nationalen Situationen) harmonisierend wirken, durch neue Methoden von Governance wie vor allem die Offene Methode der Koordinierung (OMK). Allerdings müsste die Charta der Grundrechte rechtsverbindlich werden, die Sozialpartner müssten sich darauf stützen und einen offenen koordinierten Gesetzgebungsprozess in Gang setzen können, dessen Implementierung besser als bisher nach der OMK gewährleistet werden müsste.

Im Band von *Detlev Albers, Stephen Haseler* und *Henning Meyer* äußern sich führende Sozialdemokraten wie *Dominique Strauss-Kahn*, *Élisabeth Guigou*, *Massimo D'Alema*, *Giuliano Amato*, *Angelica Schwall-Düren*, *Alfred Gusenbauer*, *Vladimir Špidla*, *Dimitris Tsatsos* und *Poul Nyrup Rasmussen* sowie *Jeremy Rifkin* zum ESM, ausgehend von einer europäischen Krise (der Integration, der europäischen Gesellschaften). Eine gestärkte Europäische Union wird allgemein als Voraussetzung für die Lösung der gesellschaftlichen Krise gesehen, selbst dann, wenn diese Europäische Union keine erweiterten sozialpolitischen Kompetenzen hätte (*Dimitris Tsatsos*' Argument für die Verfassung). Meist wird allein schon die Handlungsfähigkeit auf EU-Ebene für eine notwendige Voraussetzung zur Wiederherstellung eines Gleichgewichts zwischen Markt, Wettbewerb, ökonomischer Effizienz einerseits und sozialer Aufgabenstellung andererseits gesehen. Auf der Basis der gemeinsamen Werte, die von vielen mit sozialdemokratischen annähernd gleichgesetzt werden („Solidarität“), soll die Europäische Union negative Globalisierungseffekte abfedern. In keinem Fall wird eine Vergemeinschaftung der sozialen Redistributionspolitiken gefordert, wohl aber eine Regelungskompetenz, mittels derer (Mindest-)Standards durchgesetzt werden können. Eine erhoffte Schutzfunktion der EU vor negativen Auswirkungen der Globalisierung auf das europäische Gesellschaftsmodell macht nach Ansicht der

meisten Autoren eine Stärkung europäischer Governance nötig, verlangt nach dem Verfassungsvertrag und weitergehenden Politiken (zum Beispiel Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik, wie die britischen Autoren fordern).

Mehrere Definitionen des ESM werden diskutiert, angefangen mit *Anthony Giddens* (Interventionistischer Staat, Sozialversicherung für alle, Begrenzung von Ungleichheit, Schlüsselrolle für Sozialpartner, Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzbeschaffung, S. 4) über *Vladimir Špidla* (Demokratie, keine Diskriminierung, Zugang zu Bildung für alle, hohe Qualität der Gesundheitsfürsorge, Geschlechtergleichheit und -solidarität, Rolle der Sozialpartner und des Sozialen Dialogs, S. 76) bis zu *Jeremy Rifkin* (Gemeinschaft statt Individualismus, kulturelle Vielfalt statt Assimilation, Lebensqualität statt Reichtum, Nachhaltige Entwicklung statt unbegrenztes materielles Wachstum, Menschenrechte und Naturschutz statt Eigentumsrechte, globale Kooperation statt Unilateralismus, S. 109). Manche Autoren (*Dominique Strauss-Kahn*) halten eine erfolgreichere Wirtschaftspolitik durch makroökonomische Koordination für eine notwendige Voraussetzung, um die Integration und ihre sozialpolitische Dynamik wiederbeleben zu können. Viele Autoren rufen nach einem neuen sozialdemokratischen Leitbild für Europa, nach stärkeren sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Strukturen auf europäischer Ebene. Konsens herrscht darüber, dass die Probleme nur auf europäischer Ebene lösbar sind, dass die Zukunft der Sozialdemokratie vom Erfolg Europas abhängt (ohne erfolgreiches Europa kein Erhalt des europäischen Sozialmodells), wie auch umgekehrt Europas Zukunft von einer erfolgreichen sozialdemokratischen Politik abhängt (ohne Sozialmodell keine Akzeptanz für Europa).

#### *Europäische Governance und die Perspektiven der Wohlfahrtsstaaten*

In der von *Alexandra Baum-Ceisig* und *Anne Faber* herausgegeben Festschrift für Klaus

Busch behandeln die Autorinnen und Autoren ein breites Themenspektrum, das von allgemeinen integrationstheoretischen Ansätzen (Wilhelm Knelangen) und Fragen europäischer Identität (Michael Wintle) bis zu Einzeluntersuchungen über die Bedeutung sektoraler Sozialdialoge (Berndt Keller) oder die Implementierung arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien (Gerda Falkner und Oliver Treib) reicht. Hinzu kommen Untersuchungen zur Rolle von Gewerkschaften in der Entwicklung europäischer Sozialpolitik, zu Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten der erweiterten Union, zu sozialpolitischen Auswirkungen der Lissabon-Strategie und dem Governance-Modell der OMK, zu internationalen Kapitalströmen, der Nord-Süd-Problematik und der Rolle Europas in der Welt. Schwerpunkte liegen auf der Entwicklung eines europäischen Governance-Modells im Dienst einer Aktualisierung des Wohlfahrtsstaates, auf der Bedeutung der Osterweiterung für das europäische Sozialmodell und auf globalen Dimensionen europäischer Integration.

Der erstgenannte Gesichtspunkt wird sowohl im Hinblick auf nationale wie europäische politische Gestaltungsfähigkeit untersucht, mit der Einsicht, dass beide Ebenen in einem Mehrebenensystem so miteinander verbunden sind, dass auch aus sozialpolitischer Sicht europäische Politik unverzichtbar ist. Der Verzicht auf eine solche Politik würde zu erheblich höheren finanziellen und gesellschaftlichen Kosten führen als ihre Fortführung (Iain Begg); zudem habe die „Zerfaserung“ des Nationalstaates (Stephan Leibfried) die politische Gestaltungsfähigkeit längst in dieses Mehrebenensystem überführt, in dem die EU staatsähnliche Funktionen ausübt. Schließlich üben die neueren Gestaltungsmodalitäten, vor allem die OMK, Einfluss auf die sozialpolitische Struktur der Mitgliedstaaten aus, wie die Umsetzung der Lissabon- und der Europäischen Beschäftigungsstrategie zeigt (die allerdings stringenterer Implementierungsmechanismen bedürften). Im Rahmen dieser Fragestellung wird auch die Rolle nichtinstitutioneller Akteure, besonders der

Gewerkschaften, bedeutsam. Letztere hätten unter dem neoliberalen Ansatz der vergangenen Jahrzehnte erheblich an Bedeutung verloren, in der Reaktion darauf in zu geringem Ausmaß ihre eigenen Strukturen europäisiert und seien in den neuen Mitgliedsländern zu schwach.

Die Osterweiterung ist zunächst als Forschungsgegenstand eine Herausforderung, insofern als in den ostmitteleuropäischen Ländern andere als die aus der EU-15 bekannten Sozialstrukturen und -politiken zu analysieren sind. Insbesondere die Arbeitsbeziehungen in den neuen Mitgliedstaaten sind wenig reguliert und lassen für Sozial- und Tarifpartner wenig Raum (Hans-Wolfgang Platzer). Daraus entsteht eine Wettbewerbssituation für die ‚alten‘ EU-Mitglieder, in der ihr hohes Niveau an sozialer Sicherung und der hohe Grad an Regulierung der Arbeitsbeziehungen unter Anpassungsdruck nach unten geraten.

*Pierre Pestieau* beschäftigt sich mit den Funktionen und Leistungen der europäischen Wohlfahrtsstaaten, kaum dagegen mit der europäischen Politikebene. Konkreter analysiert wird die Rolle des Staates (der europäischen Staaten, oft verglichen mit den USA) bei der Reduktion oder Vermeidung von Armut und der Herstellung von ‚equity‘. Die leitende Fragestellung ist, ob die wohlfahrtsstaatlichen Ziele mit dem der ökonomischen Leistungsfähigkeit in Konflikt geraten oder kompatibel sind. Als Wohlfahrtsstaat definiert Pestieau den Teil des „total public spending“, der entweder in „social protection“ oder „benefits in kind“ fließt.

Pestieau untersucht die jeweilige Leistungsfähigkeit des Sozialstaates im europäischen Vergleich der EU-15. Armut und Ungleichheit, Sozialausgaben und -einnahmen, Typen von Sozialversicherungen, das Verhältnis zur Globalisierung, wohlfahrtsstaatliche versus privatwirtschaftliche Effizienz, staatliche versus private Versicherungen, Rentensysteme, Gesundheitsfürsorge, Arbeitslosenunterstützung und Familienpolitik werden in einzelnen

Kapiteln behandelt. Fast überall stellt sich eine große Bandbreite innereuropäischer Lösungen heraus, allerdings auch fast auf allen Gebieten ein großer Abstand zwischen den USA und selbst den europäischen Ländern, die ihnen am nächsten kommen. Innerhalb Europas wird meistens ein Kontinuum sichtbar, das vom Einfachen zum Doppelten oder Dreifachen reichen kann, niemals aber so große Differenzen zwischen zwei Ländern zeigt wie zwischen den europäischen Staaten und den USA, mit wenigen Ausnahmen. Beispielsweise liegt der Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt in den Staaten der EU-15 zwischen 20,0 und 33,1 Prozent, während der Anteil in den USA bei 14,2 Prozent liegt – das heißt um 5,8 Prozent unter dem nächsten EU-Land, mit Ausnahme Irlands, wo der Anteil mit 13,6 Prozent noch unter dem der USA liegt (S. 11). Dieses breite Spektrum lässt dennoch die Identifikation dreier Gruppen zu: der nordeuropäisch-kontinentalen, der südeuropäischen und der britischen.

Nach Pestieau hat der Wohlfahrtsstaat in Europa entscheidend zur Armutsreduktion und sozialen Gerechtigkeit beigetragen, ohne dass die ökonomische Effizienz dadurch beeinträchtigt worden wäre. Allerdings gilt dies insbesondere für die ‚trente glorieuses‘, das heißt unter anderen Bedingungen als den heutigen. Dabei seien Verhaltensweisen aller Akteure herangebildet worden, die den heute nötigen Reformen im Wege stehen, insbesondere ein Anspruchsdenken, das seine legitimierende Grundlage in der Bedürftigkeit verloren habe. Heute sei es aufgrund technischer Revolutionen in der Wirtschaft nötig, mehr Flexibilität und Anpassung zu leisten. Es müssten vor allem gleichartige, universelle Leistungen für die wirklich Bedürftigen angeboten werden, wobei die Staaten prinzipiell genauso gut in der Lage seien, für Effizienz zu sorgen wie private Anbieter von Sozialleistungen, unter denen Familien nur begrenzte Reichweite (und sinkende Bindekraft) hätten und Unternehmen kaum redistributive Leistungen erbringen würden. Pestieau plädiert gegenüber

allen Alternativen (Verzicht auf Sozialstaatlichkeit zugunsten der Marktkräfte, Privatisierung der wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben) für eine energische Reform der Sozialstaaten.

*Joachim Schuster* identifiziert in der deutschen Debatte drei Verwendungen des Begriffs ESM: Die Bezeichnung für ein in vielen Varianten bestehendes, in seinen Zielvorstellungen ähnliches sozialpolitisches Strukturensemble; ein Ensemble europäischer ‚Policies‘; und eine normative Vorstellung gemeinsamer europäischer Gesellschaftspolitik, die die Vielfalt der nationalen Situationen mit europäischer Gemeinsamkeit verbindet. Nach Ansicht des Autors ist nur die letztgenannte Begriffsverwendung sinnvoll. Dieses Leitbild eines ESM müsse neu begründet werden, angesichts der neuen Ausrichtung des Kapitalismus (durch dessen Flexibilität, Kapitalmobilität und andere Faktoren der Globalisierung) und in entschiedenem Gegensatz zu neoliberalen Vorstellungen, denen zufolge der Staat die Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomien zu gewährleisten habe, für die sozialpolitischen Folgen dagegen weniger Verantwortung übernehmen solle. Diesem Konflikt seien auch die anglo-amerikanischen Gesellschaften ausgesetzt, weswegen es nicht sinnvoll sei, den Gegensatz zwischen ‚europäisch‘ und ‚angloamerikanisch‘ zu bemühen.

Die Lissabon-Strategie ist nach Ansicht des Autors der neoliberalen Wettbewerbsideologie verpflichtet und nicht als Ausgangspunkt für eine Neubegründung des ESM geeignet. Vielmehr müsse der Schwerpunkt auf der Wiedergewinnung des Primats der Politik über die Ökonomie liegen. Dazu seien Handlungsinstrumente zu entwickeln, die ökonomische Zwänge begrenzen und die territoriale Beherrschbarkeit der Wirtschaftsfaktoren gewährleisten, wie etwa Währungs- und Steuergrenzen sowie protektionistische Maßnahmen (S. 7). Diese Forderungen werden nicht bis zu ihren letzten Konsequenzen eingelöst (Was heißt ‚Grenzen‘ um die europäische Ökonomie ziehen? Welche Folgen für andere Weltteile entstünden daraus? Welche Rückwirkungen für Europa ergäben sich?), son-

dem auf europäische Minimalziele reduziert: Regulierung der internationalen Finanzmärkte und makroökonomische Koordinierung auf EU-Ebene. Dabei ist zunächst die nationale Ebene gefordert, Spielräume bestünden hier bei der Reform der sozialen Sicherungssysteme und bei der wirtschaftspolitischen Ausrichtung auf einen Ausgleich zwischen angebots- und nachfrageorientierten Strategien (die gerade in den ‚neoliberalen‘ Ländern Großbritannien und USA in den letzten Jahren erfolgreich gewesen sei). Erziehung, Bildung und Weiterbildung, „Arbeitsversicherung“ und andere Maßnahmen werden empfohlen.

Auf europäischer Ebene soll die Abkehr vom neoliberalen Lissabon-Modell durch eine erhöhte europäische Gestaltungsfähigkeit vorbereitet werden. Die Sicherung sozialer Mindeststandards sei ein wichtiger Schritt. Darüber hinaus solle ein „neuer Intergouvernementalismus“ in Gang gesetzt werden, das heißt Initiativen auch von zwei oder wenigen Mitgliedstaaten, wo Mehrheiten oder gar Einstimmigkeit nicht zu erreichen ist. So könnten Frankreich und Deutschland ihre makroökonomische Politik im Rahmen der Eurozone besser, ja vollständig koordinieren und damit einen Beitrag zur Wiedergewinnung politischer Gestaltungsfähigkeit leisten.

### *Europäische Sozialpolitik und demokratische Legitimität*

In seiner Dissertation thematisiert *Frank Wendler* den Zusammenhang von europäischer Sozialpolitik und demokratischer Legitimität auf dem Hintergrund zweier konkurrierender Thesen (S. 12): Zum einen sei die europäische Integration durch fortschreitende Marktintegration gekennzeichnet, die die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten auf sozialpolitischem Gebiet unter Anpassungszwänge stelle, ihre Autonomie reduziere und doch nicht selbst sozialpolitische Aktivität in einem Maße entfalte, die den Verlust auf staatlicher Ebene kompensieren könne. Daraus sei zu folgern, dass die Europäische Union eben dies tun müsse, indem sie dem wirtschaftspolitischen Integrationsfeld

ein sozialpolitisches an die Seite wachsen lasse. Auf der anderen Seite steht die These, dass die Sozialstaatsmodelle sich zu deutlich unterscheiden, als dass eine europäische Politik sinnvoll sei; allenfalls könne es abgestufte, nach Gruppen geordnete Integration auf diesem Feld geben. Zudem werde die Legitimationsbasis der Europäischen Union überstrapaziert, wenn man ihr eine eigene Sozialpolitik abverlangen wollte. Dafür sei eine andere Legitimität nötig als für Marktintegration, weil dann Verteilungs- und Solidaritätsansprüche entschieden werden müssten.

Die Untersuchung dieser Thesen führt *Wendler* zu folgenden Ergebnissen: Zunächst müsse man zeitlich differenzieren, da die EU-Sozialpolitik sich in vier Phasen erheblich entwickelt habe (S. 45): Vom ersten Sozialpolitischen Arbeitsprogramm 1974 bis zur Einheitlichen Europäischen Akte seien sozialpolitische Themen in einem „instabilen Intergouvernementalismus“ behandelt worden. In der zweiten Phase, von der Einheitlichen Europäischen Akte bis Maastricht, sei eine Annäherung an die Gemeinschaftsmethode zu beobachten gewesen. Die dritte Phase, von Maastricht bis Amsterdam, sei durch eine erneute Flexibilisierung, aber zugleich substanzuelle Anreicherung der EU-Sozialpolitik gekennzeichnet gewesen; schließlich sei seitdem der Übergang zur „systematisierten Mehrebenen-Koordinierung“ eingeleitet worden, die sich besonders in der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) und, im Zusammenhang mit der Lissabon-Agenda, in der OMK konkretisiere. *Wendler* analysiert diese Wandlungen in den Bereichen der EU-, ‚polity‘, der ‚politics‘ (Partizipation von Akteuren, Deliberation und Interessenausgleich) und der ‚policies‘ (Arbeitsbeziehungen, Gleichstellungspolitik, Formulierung von Mindeststandards und Zielen). Die EU-Sozialpolitik habe einen erheblichen Wandel durchgemacht und dabei insbesondere im institutionellen Bereich ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit bewiesen, sei aber immer ambivalent geblieben: Zum einen beanspruche Sozialpolitik Legitimität, weil sie einen „produktiven Faktor“ im



Interesse der Marktintegration und der europäischen Wettbewerbsfähigkeit pflege, eine Interpretation, die vor allem durch die Lissabon-Agenda aufgewertet worden sei. Demgegenüber stehe immer auch eine Legitimation aus eigenständigen sozialpolitischen Grundlagen und Aufgaben, beispielsweise denen der sozialen Grundrechte in der Charta.

Dementsprechend habe die Europäische Union eine ambivalente Politikform ausgebildet, die einerseits durch eine Zunahme von Handlungsmöglichkeiten auf nahezu allen Feldern der Sozialpolitik, eine ebenso bemerkenswerte Zunahme von Akteuren – dank Sozialdialog und Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Interessen im Rahmen der OMK – und durch eine normative Funktion der europäischen Ebene bei der Setzung von Definitionen des ESM und Zielen staatlicher Politik gekennzeichnet sei, auf der anderen Seite aber auch durch wachsende Unverbindlichkeit der Politikgestaltungsinstrumente, der Unverbindlichkeit der Kontroll- und Implementationsmöglichkeiten sowie der mangelnden Evaluationsinstrumente und öffentlichen Sichtbarkeit der Politik-Ergebnisse. Angesichts dieser differenzierenden Bilanz erscheint es dem Autor empfehlenswert, die Legitimationsbasis der EU-Sozialpolitik zu verbessern, indem Effizienz besser messbar und öffentlich darstellbar gemacht wird. Die Ansprüche an europäische Sozialpolitik steigen seiner Ansicht nach durch wachsende Divergenz nach der Osterweiterung, eine weitere Chance für die europäische Ebene, Deutungsmacht über den Kernbestand eines ESM zu erringen, wenigstens die immer dringendere Mindeststandard-Politik effektiv zu implementieren und ihre Politikinstrumente hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und ihrer öffentlichen Wahrnehmbarkeit zu schärfen, beispielsweise durch eine klarere Trennung von OMK und Gesetzgebung.

#### *EU-Recht und europäische Wohlfahrtsstaaten*

Die sieben Beiträge des von *Gráinne de Búrca* herausgegebenen Bandes, überwiegend

von Wissenschaftlern des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz verfasst, beschäftigen sich einerseits mit dem Einfluss europäischen Rechts, das aus Binnenmarkt-begründungen abgeleitet ist, auf die europäischen Wohlfahrtsstaaten, andererseits mit dem direkt zu wohlfahrtsstaatlichen Zwecken geschaffenen EU-Recht. Im ersteren Fall werden neben allgemeinen Erwägungen zur Ableitung sozialstaatlicher Konsequenzen aus Wettbewerbsrecht auch einzelne EuGH-Entscheide analysiert, zum Beispiel bei der Gesundheitsfürsorge, der Arbeitszeitrichtlinie, der sozialen Sicherung für Wanderarbeiter und der Öffentlichen Dienstleistungen. Die Schlussfolgerungen sind nicht einheitlich, sie reichen vom Bestreiten einer europäischen Legitimität (Beispiel Gesundheitsfürsorge, Beitrag Vassilis Hatzopoulos) bis zur Stellung exemplarischer europäischer Solidarität (Beispiel Wanderarbeiter, Beitrag Dorte Sindbjerg Martinsen), über Zwischenstufen, unter anderem mit der Feststellung, dass ungeplanter Einfluss europäischen Rechts auf die nationalen Sozialsysteme die Mitgliedsstaaten zurückhaltender machen kann als sie es ohne solche Rechtsfolgen wären (Siofra O'Leary); andere Autoren stellen eine entstehende de facto-Solidarität auf europäischer Ebene fest, die sich im gemeinsamen ‚acquis‘ manifestiert, ohne Gegenstand wasserpolitischer Entscheidungs- und Identitätsbildung gewesen zu sein (Maurizio Ferrera). Dabei tritt auch eine nuancierte Auffassung des Verhältnisses zwischen Markterfordernissen und sozialem Ausgleich zutage, derzufolge der EuGH öffentlichen Diensten einen eigenständigen Rang zumisst und ihre Europäisierung nicht allein unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsregeln fördert (Julio Baquero Cruz). In einem abschließenden Beitrag (Jonathan Zeitlin) wird untersucht, ob die Sozialstaatsproblematik die Europäische Union in einem ähnlichen Maße verändert wie zuvor das Binnenmarktprogramm, nun aber mit einer „experimentellen Governance“ (anstelle der Gemeinschaftsmethode), die zur Sozialstaatlichkeit das angemessene konstitutionelle Korrelat sei und sich vor allem durch die



OMK manifestiere, welche die Europäische Union mitten in die europäische Zivilgesellschaft führe und eine „pragmatische Demokratie“ begründe.

Gemeinsam ist den Autoren des Bandes die Auffassung, dass ein ‚Soziales Europa‘ existiert, dass der rechtliche ‚acquis‘ genügend Substanz dafür aufweist. Sie teilen auch die Überzeugung, dass sozialstaatliches Handeln angesichts gemeinsamer Herausforderungen auf europäischer Ebene notwendig ist, trotz des unsystematischen Ensembles an Politik, Recht und Verwaltung auf sozialstaatlichem Gebiet. Die europäische Sozialpolitik sei nicht auf eine bestimmte Gemeinschaftskompetenz gegründet und speise sich deshalb aus heterogenen Quellen, mit vielfältigen, inkohärenten Folgen, die nichtsdestoweniger im Ensemble einen massiven Rechtsbestand ergeben und auf diese Weise die vermeintliche nationalstaatliche Souveränität ausgehöhlt haben. Schließlich identifizieren alle Autoren (mit Ausnahme von Zeitlin) im EuGH den dominierenden Akteur in der Entwicklung eines sozialstaatlichen ‚acquis‘ auf europäischer Ebene, ein Befund, der frühere Einsichten in die dynamische integrationspolitische Rolle des Gerichtshofes noch übertrifft, insofern als der EuGH nicht nur den politischen Willen der Mitgliedstaaten pro-integrationistisch auslege, sondern darüber in sozialpolitischer Hinsicht hinausgehe.

#### *Europäisches Sozialmodell – Länderpfade*

Die Dissertation von *Patrick Thalacker* behandelt das Verhältnis zwischen tatsächlicher EU-Sozialpolitik und (normativem) Sozialmodell und kommt dabei zu dem Schluss, dass ein solches Sozialmodell nicht besteht – zu vielfältig seien die „Länderpfade“, zu unklar die Komponenten eines solchen Modells. Dagegen wird die These vertreten, dass die empirisch gegebene EU-Sozialpolitik genug Substanz entwickelt habe, um als Modell gelten zu können, auch wenn zunächst nur ein inkohärentes Ensemble von sozialpolitischen Aktivitäten erkennbar sei. Bei näherer Be-

trachtung ergibt sich allerdings in der EU-Sozialpolitik ein „liberaler“ Ansatz, demzufolge sie eine den Binnenmarkt „flankierende“, marktkorrigierende Politik sei. Daher sei die EU-Sozialpolitik im Wesentlichen auf Arbeitsbeziehungen und Nichtdiskriminierung beschränkt, während 95 Prozent der Sozialpolitik auf nationalstaatlicher Ebene verblieben. Das „liberale Modell“ manifestiere sich in regulativer, nicht distributiver Politik, für letztere habe die Europäische Union bei weitem nicht die Mittel. Regulierung diene in der EU-Sozialpolitik der Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen mit dem Ziel, die Arbeitnehmer in die Lage zu versetzen, sich an wechselnde Anforderungen anzupassen und im Arbeitsmarkt präsent zu bleiben („flexicurity“). Statt einer staatsähnlichen „Versorgung“ werde also die „Markteingliederung“ zum Politikziel. Zudem sei die EU-Sozialpolitik durch die Herausbildung des Sozialen Dialogs gekennzeichnet, einer Form der Subsidiarität (horizontal, zwischen den Sozialpartnern), während die Hauptlast und Hauptmacht in sozialpolitischer Hinsicht bei den Mitgliedstaaten verbleibe (vertikale Subsidiarität).

Dieser liberale Ansatz verzichte nicht auf Regulierung – so würden etwa Mindeststandards gesetzt, die OMK würde ein „policy-learning“ institutionalisieren und schließlich sei auch die Entwicklung des Sozialen Dialogs ein „institution building“ und damit regulative Politik. Mit diesem Konzept sei bisher Sozialdumping im Systemwettbewerb vermieden worden. Es sei fraglich, ob das angesichts der Osterweiterung auch in Zukunft so bleibt. Die neuen Mitgliedstaaten hätten zwar im Laufe der Beitrittsverhandlungen mit dem liberalen Modell europäischer Sozialpolitik Bekanntschaft gemacht, ob sie aber den diesbezüglichen ‚acquis‘ in ihre politische Kultur aufnehmen, steht dahin. Deshalb sollten auch redistributive Anreize für eine konvergente Entwicklung in den neuen Mitgliedstaaten ins Auge gefasst werden, damit das inkrementell entwickelte liberale europäische Sozialmodell nicht in Gefahr gerät.

## Grenzen und Ausblick

Zwar lässt die begrenzte Auswahl der hier besprochenen Bücher nur behutsame Schlussfolgerungen zu, gibt aber doch neben der dichten Substanz auch Lücken zu erkennen. Die Autorinnen und Autoren konzentrieren sich relativ eng auf das europäische Modell in seinen regionalen Variationen und institutionellen oder substanziellen Komponenten. Erstaunlich wenig ist über die doch von vielen als Stimulans ihres Nachdenkens bemühte Globalisierung zu lesen, kaum etwas über den Vergleich mit den USA, mit Asien, sehr wenig über Kapitaltransfer und Standortverlagerung und deren Auswirkungen auf das ESM. Eine zweite erstaunliche Lücke betrifft die sozialen Effekte von Binnenmarkt und Währungsunion, während doch die enormen Fortschritte in der wirtschafts- und währungspolitischen Integration Europas zweifellos wesentlichen Einfluss auf die Gesellschaften haben, zumindest im Sinne eines ‚Cecchini-Berichts‘, der einst auch die sozialen Früchte des Binnenmarkts vorherzusagen unternahm, oder in Form der Stabilitätspolitik im Rahmen der Währungsunion, die immer auch als ordnungspolitisches Modell galt und damit eine sozialpolitische Seite hat. Es wäre durchaus

wünschenswert, wenn der Begriff einer ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ auch in der Forschung zum ESM ernst genommen und das Verhältnis von Wirtschaftsintegration zu Sozialmodellen untersucht würde. Neben den Effekten von (organisiertem) Wettbewerb im Binnenmarkt, von Schutz vor externen Schocks durch die Währungsunion und von Verpflichtung der EZB auf Geldwertstabilität müsste jedenfalls ein weiterer großer Bereich von EU-Politiken in die Analyse des Gesellschaftsmodells einbezogen werden, der bisher ganz unberücksichtigt geblieben ist: die Regional- und Kohäsionspolitiken, die doch sogar redistributive und damit konventionelle Sozialpolitiken sind, vom Prinzip der Solidarität legitimiert und mit erheblichen Auswirkungen auf die Gesellschaften der betroffenen Länder. Schließlich wird man als Desiderat die Verknüpfung von Konzeptionen einer ‚ESM‘-Politik zur Nachhaltigkeitsproblematik betrachten müssen, zumal unter dem Eindruck neuer Einsichten in der Energie- und Klimapolitik. In welchem Maß der von dieser Seite künftig erzwungene Wandel das Europäische Sozialmodell beeinflusst, bleibt in der hier besprochenen Literatur noch ganz unberücksichtigt.



### Europa ohne Gott?

Die Europäische Union und der Dialog mit den Religionen, Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften

Von Michael H. Weninger

2007, 395 S., brosch., 69,- €, ISBN 978-3-8329-2421-8

Mit dem Werk liegt die erste und umfassende Darstellung der Möglichkeiten und Grenzen sowie des Wesens des religions- und kirchenpolitischen Dialoges in der Europäischen Union vor.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos  
☎ 07221/2104-37 | 📠 -43 | [www.nomos.de](http://www.nomos.de) | [sabine.horn@nomos.de](mailto:sabine.horn@nomos.de)



**Nomos**

## TAGUNG

# Der Zusammenhalt der Europäischen Union auf dem Prüfstand

*Matthias Heddenhausen\**

Die Europapolitik der letzten beiden Jahre stand unter dem Vorzeichen des jähen Stillstands der primärrechtspolitischen Entwicklungen der Europäischen Union in Folge der negativen Voten über den Verfassungsvertrag in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Sommer 2005. Die bald von den Entscheidungsträgern selbstverordnete Denkpause wurde von Kritikern schnell in Ratlosigkeit umgedeutet. Genauso wirkten die Hoffnungen, die vielfach auf die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 zur Lösung der Ratifizierungskrise gesetzt wurden, in den Augen vieler eher wie eine Beschwörung, es müsse etwas geschehen, denn wie ein Konzept. Diese Situation warf die Frage auf, welche Rückwirkungen der andauernde Stillstand auf den Zusammenhalt und das Funktionieren der erweiterten Gemeinschaft haben würde. Ist die Fortsetzung des Ratifikationsprozesses der einzig gangbare Weg oder bestünde nicht auch die Option, aufgrund der inneren Vitalitätselemente der Union mit den existierenden Vertragswerken weiterzumachen, wie bereits vereinzelt gefordert wird?

Der Arbeitskreis Europäische Integration nahm diese integrationspolitische Unsicherheit zum Anlass, um im Rahmen seiner Jahrestagung kurz vor dem 50-jährigen Jubiläum der Römischen Verträge eine Art ‚Kassensturz‘ der europäischen Integration durchzuführen. *Peter-Christian Müller-Graff* benannte mit seinen einführenden Worten die Leitfragen der Tagung: Welches sind die Elemente, die die Union in ihrer gewollten Viel-

### **Was Europa zusammenhält – In Vielfalt geeint?**

Jahreskolloquium des Arbeitskreises  
Europäische Integration e.V.  
Berlin, 16./17. November 2006

#### **Einführung**

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Vorstandsvorsitzender des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Universität Heidelberg

#### **Die Eigeninteressen der Mitgliedstaaten an der Europäischen Union**

Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

#### **Die Integrationskraft des Europäischen Binnenmarktes**

PD Dr. André SCHMIDT, Universität Göttingen

#### **Integrative und trennende Wirkungen der Europäischen Währungsunion?**

Prof. Dr. Wim KÖSTERS, Ruhr-Universität Bochum

#### **Europäische Integration durch Gemeinschaftsrecht und Europäische Gerichtsbarkeit? – Bilanz und Zukunft nach einem halben Jahrhundert**

PD Dr. Matthias ROSSI, Humboldt-Universität zu Berlin

#### **Wie viel Kohäsion durch die Europäische Kohäsionspolitik? Zur optimalen Aufgabenverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene aus Sicht der ökonomischen Föderalismustheorie**

Prof. Dr. Bernhard NEUMÄRKER, Universität Freiburg

#### **Die außenpolitischen Herausforderungen, insbesondere der USA und China, als Antrieb oder Spaltung europäischen Zusammenhalts?**

Dr. Kay MÖLLER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

\* Matthias Heddenhausen, geschäftsführender Assistent des Vorstands des Arbeitskreises Europäische Integration, Berlin.

falt zusammenhalten? Welches sind die vereinigen Stabilisatoren, die diesem historisch einmaligen und revolutionären Gebilde Dauer zu geben vermögen? Beinhaltend diese jedoch zugleich mögliche zentrifugale Kräfte, welche der Kohäsion der Gemeinschaft entgegenwirken?

### *Mitgliedstaatliche Interessen am geeinten Europa*

Zur Analyse mitgliedstaatlicher Interessen an der Europäischen Union wählte *Wolfgang Wessels* zwei Denkschulen, die er in seinem Beitrag vorstellte und gemäß der Fragestellung interpretierte. Er griff zunächst auf Arbeiten aus dem Bereich der internationalen Politik zurück, da Außenfaktoren als Erklärungsdeterminanten für die Entwicklung Europas in der Integrationswissenschaft zu selten Beachtung fänden. Für neorealistische Theoretiker habe es eine Herausforderung dargestellt, die Souveränitätsabgabe der europäischen Staaten zugunsten der Europäischen Union zu erklären. Ein Deutungsansatz bestand darin, der Gemeinschaft die Aufgabe des „integrativen balancing“ der Führungsmächte zuzuschreiben. Deutschland habe von Frankreich durch die gemeinsamen Institutionen „gezähmt“ werden sollen. Vielfach werde auch die Auffassung vertreten, dass erst die Aussicht auf die Wiedervereinigung zur Aufgabe der D-Mark und zur Zustimmung Deutschlands zur Wirtschafts- und Währungsunion geführt habe. Ebenso sei es nicht vollkommen abwegig, die Erweiterung der Europäischen Union (und der Nato) um die mittel- und osteuropäischen Staaten mit der deutschen Absicht zu erklären, eine Allianzbildung wie zu Beginn des letzten Jahrhunderts zu verhindern. Dieser Ansatz, der nationale Interessen in erster Linie sicherheitspolitisch definiert, führe zu der Frage nach dem dauerhaften Zusammenhalt der Europäischen Union. Entscheidend für die Zukunft bleibe gemäß dieser Denkschule, inwieweit die Mitgliedstaaten ihre grundlegenden Sicherheitsinteressen in der Europäischen Gemeinschaft widergespiegelt sehen.

#### **Wie viel nationale Autonomie in der Wirtschaftspolitik erlaubt die Globalisierung?**

Dr. Friedrich HEINEMANN, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

#### **Stiftet die Unionsbürgerschaft europäische Identität?**

Prof. Dr. Christoph SCHÖNBERGER, Universität Konstanz

#### **Europäische Identität durch gemeinsame Ziele und Werte in der Europäischen Union?**

Prof. Dr. Ellen BOS, Andrassy-Universität Budapest  
Statement: Dr. Bettina THALMAIER, Centrum für Angewandte Politikforschung (CAP), München

Der zweite Ansatz wurde in dem Werk „Restructuring Europe“ von Stefano Bartolini entwickelt. Hier wird die europäische Integration als eine weitere Stufe in der langfristigen Evolution des modernen europäischen Staates eingeordnet, die mit der Herausbildung des „westfälischen Staates“ als Resultat des Westfälischen Friedens seinen Ursprung genommen hatte. Als weitere maßgebliche und aufeinander aufbauende Phasen nannte Wessels die Entstehung des Kapitalismus, die mit den Napoleonischen Kriegen weiter verstärkte Nationalstaatsbildung, die Entwicklung demokratischer Verfassungen und die Herausbildung wohlfahrts- und sozialstaatlicher Elemente. Diese Stufen der Staatsentwicklung seien von den (15 alten) EU-Mitgliedstaaten – zum Teil zwar zu unterschiedlichen Zeiten – in ähnlicher Weise durchlaufen worden, so dass sie sich mit vergleichbaren Problemen und Herausforderungen konfrontiert sahen. Aus diesem Grund ließen sich ebenfalls die grundsätzlich ähnlichen Interessen der europäischen Staaten zum Beispiel in Bezug auf innere und äußere Sicherheit oder die Wohlfahrt der Bürger begründen. Dass wesentliche Teile der essenziellen nationalstaatlichen Leistungen in Folge einer Kompetenzübertragung heute auf der europäischen Ebene bereitgestellt werden, werde bei Bartolini als sechste Phase der Nationalstaatsbildung bezeichnet. Dieser „Fusionsprozess“ der gemischt national-europäischen Ausübung der Kompetenzen habe zu einer Verwurzelung der mitgliedstaatlichen Interessen in der Euro-

päischen Union und zum Zusammenhalt derselben geführt. Die Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen könne jedoch auch – nicht zuletzt angesichts der politischen Brisanz durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden – kontrovers interpretiert werden. Es gelte erneut die Frage zu stellen, ob es einen Wesenskern des Staates gebe, der so unveränderbar ist, dass er von Entwicklungen der europäischen Integration bedroht werde? Wessels beendete seine Ausführungen mit der Überlegung, ob es möglicherweise nicht ohnehin irreführend sei, angesichts der weltpolitischen und -ökonomischen Entwicklungen, die den klassischen Nationalstaat als überholt erscheinen lassen, von mitgliedstaatlichen Eigeninteressen zu sprechen.

*Europäischer Zusammenhalt durch Binnenmarkt und Währungsunion?*

Wer die europäische Integration als Erfolgsgeschichte versteht, denkt sicherlich nicht zuletzt an die Verwirklichung des Binnenmarktprojektes, das weltweit einzigartig geblieben ist. Hat der Binnenmarkt die in ihn gesteckten Erwartungen tatsächlich erfüllt und somit zum Zusammenhalt der Gemeinschaft beigetragen? *André Schmidt* vertrat in seinem Vortrag die These, dass gerade letzteres entscheidend von seiner ökonomischen Vorteilhaftigkeit abhängig sei. Die seit der ‚Vollendung‘ des Binnenmarktes 1992 angestellten empirischen Untersuchungen zu dessen Wohlfahrtseffekten kamen jedoch zu einem eher ernüchternden Resultat, das nicht mit den 1988 im sogenannten Cecchini-Bericht geäußerten Prognosen (bis 1992 4,5 Prozent Wirtschaftswachstum, 1,8 Millionen neue Arbeitsplätze und eine Senkung der Verbraucherpreise um 6,1 Prozent) übereinstimme. Statische Wohlfahrtseffekte dürften bereits deutlich früher bei der Schaffung des Gemeinsamen Marktes angefallen sein. Hinsichtlich dynamischer Wohlfahrtseffekte konnte in den Studien weder empirische Evidenz für die Ausnutzung von Skaleneffekten noch ein signifikanter Nachweis von Spezialisierungsmustern und Spezialisierungsgewin-

nen erbracht werden. Das als zusätzliche Messgröße herangezogene Pro-Kopf-Einkommen in der EU-15 stagniere im Vergleich zu den USA ebenfalls seit Beginn der 1980er Jahre.

Für die nur unzureichende Realisierung dynamischer Wohlfahrtseffekte machte *Schmidt* in erster Linie drei Ursachen aus: Zunächst existiere in der Europäischen Union ein ambivalentes Verhältnis zum Wettbewerb und dessen Implikationen. Nach dem Motto ‚Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass!‘ seien die positiven Auswirkungen des Wettbewerbs gewollt, wohingegen die negativen Folgen durch eine aktive Harmonisierungspolitik auf Gemeinschaftsebene aufgefangen werden sollen. Sinnvoller sei es seiner Meinung nach jedoch, in den meisten Fällen auf wettbewerbsverfälschende Maßnahmen zu verzichten. Ferner sei in der europäischen Wettbewerbspolitik erst 1989 eine Fusionskontrolle eingeführt worden. Zuletzt sei hier ein Orientierungswandel hin zu einem „more economic approach“ feststellbar gewesen, der auch zu einer Neuordnung der Missbrauchsaufsicht geführt habe. Diese sei nun stärker auf die Berücksichtigung von Effizienzen ausgerichtet und weniger auf die Durchsetzung eines unverfälschten Wettbewerbs. Schließlich sei in der Debatte über die Dienstleistungsrichtlinie das ambivalente Wettbewerbsverständnis in der Europäischen Union erneut verdeutlicht worden. Angesichts der zahlreichen vom Herkunftslandprinzip ausgenommenen Sektoren im letztendlich beschlossenen Entwurf der Richtlinie könne von der wirklichen Durchsetzung des Binnenmarktes in diesem Bereich nicht die Rede sein. Dies sei umso bedauerlicher, da die Steigerung der Wohlfahrtseffekte unabdingbar sei, um die zweifelsohne vorhandene Integrationswirkung des Binnenmarktes auch in Zukunft aufrechterhalten zu können.

*Wim Kösters* knüpfte mit seinen Ausführungen zur Europäischen Währungsunion nahtlos an seinen Vorredner an und bezeichnete den Erfolg von Währungsunion und Binnenmarkt als interdependent. Nach seiner Auffassung

sei es deren primäre Funktion, in Form einer „Super-Globalisierung“ in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union dringend benötigte Strukturreformen schneller voranzubringen. Dies sei nicht zuletzt deswegen erforderlich, weil die Teilnehmer an der gemeinsamen Währung auf die beiden Anpassungsinstrumente Geld- und Wechselkurspolitik auf nationaler Ebene nicht länger zurückgreifen können. Die aus den Reformen resultierenden Wettbewerbsvorteile würden zu positiven Wohlfahrtseffekten in den Mitgliedstaaten beziehungsweise den Staaten der Euro-Zone führen, was letztendlich die Integrationskraft der Europäischen Union stärken würde.

Im Rahmen einer ersten Bilanz nach sieben Jahren gemeinsamer Währung könne bezüglich ihrer integrativen Wirkung festgehalten werden, dass zwar die Finanzmarktintegration gelungen und der Euro bisher eine stabile Währung gewesen sei. Die Mitglieder der Euro-Zone hätten jedoch bei Wachstum und Beschäftigung schlechter abgeschnitten als die übrigen EU-Mitglieder und viele andere Industriestaaten. Dieses Ergebnis sei in erster Linie auf Probleme in den großen Mitgliedstaaten (besonders Deutschland, Frankreich und Italien) zurückzuführen. Allerdings sei nicht die Währungsunion an sich für diese Performance-Unterschiede verantwortlich, sondern vielmehr die Art und Weise wie die Wirtschaftspolitik in den einzelnen Euro-Ländern auf die neuen Rahmenbedingungen reagiere. In Bezug auf die zentrifugalen Kräfte in der Europäischen Währungsunion stellte Kösters fest, dass gegenwärtig nur etwas mehr als die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten am Euro teilnahmen. Slowenien wurde am 1. Januar 2007 das 14. Mitglied der Währungsunion. Während Großbritannien und Dänemark von ihrem *Opting-Out-Recht* Gebrauch machen, verzichtet Schweden nach einer Volksabstimmung auf die Teilnahme, obwohl es sich vertraglich dazu verpflichtet hatte. Diese drei Staaten erfüllen im Wesentlichen die Konvergenzkriterien für den Beitritt zur Euro-Zone und hätten sich jedoch – auch wenn gerade im

Falle Großbritanniens in erster Linie ökonomische Argumente angeführt werden – aus politischen Motiven für den Nichtbeitritt entschieden. Die Nachhaltigkeit und dauerhafte Integrationskraft der gemeinsamen Währung werde am ehesten dadurch sichergestellt, dass die Geldverfassung der Währungsunion so wie sie im Maastrichter Vertrag festgelegt wurde, von allen teilnehmenden Staaten voll respektiert werde. Gleichzeitig gelte es den europäischen Binnenmarkt schnell zu vollenden und eine Verwässerung seiner Regeln zu verhindern.

#### *Die Rolle des Rechts in der Europäischen Union*

Die Bedeutung des europäischen Rechts für den Zusammenhalt in Europa wurde von *Matthias Rossi* sowohl in Form eines Rückblicks auf 50 Jahre europäischer Rechtsgeschichte als auch hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung analysiert. Er machte eingangs deutlich, dass das Recht nicht nur als Integrationsinstrument verstanden werden dürfe, sondern genauso als Integrationsgegenstand (zum Beispiel bei der Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt), Integrationsziel (Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) und im Sinne einer konstitutionalisierten Rechtsordnung auch als Integrationsrahmen.

Das primäre Gemeinschaftsrecht habe die integrationsermöglichenden Rahmenbedingungen für die Europäischen Gemeinschaften geschaffen. Darauf aufbauend habe der Europäische Gerichtshof (EuGH) als „Motor der Integration“ mit seiner Rechtsfortbildung die Integration vorangetrieben – auch in Phasen, zum Beispiel während Frankreichs Politik des leeren Stuhls, in denen die politischen Akteure dazu nicht bereit oder in der Lage waren. Eine besondere integrationsverwirklichende Bedeutung müsse dem Rechtsinstrument der Richtlinie beigemessen werden, insbesondere bei der Umsetzung des Binnenmarktprojektes. Dass Richtlinien unter bestimmten Voraussetzungen eine unmittelbare



Anwendbarkeit entwickeln können, sei wiederum auf die Rechtsprechung des EuGH, aber auch nationaler Gerichte, zurückzuführen. Durch die Instrumentalisierung beziehungsweise Mobilisierung der Bürger habe der EuGH zudem zu einer integrationssichernden Subjektivierung des Rechts und damit auch letztendlich zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts beigetragen. In Hinblick auf die Bilanz der vergangenen 50 Jahre sei nach Meinung von Rossi das Fragezeichen im Titel seines Beitrags eindeutig durch ein Ausrufezeichen zu ersetzen – das Gemeinschaftsrecht sei ein beziehungsweise der wichtigste Integrationsfaktor für die Europäische Einigung. Ein Europäischer Verfassungsvertrag berge weniger aufgrund des Begriffs ‚Verfassung‘ Integrationspotenzial, da sich die Bürger nicht von der bloßen Verpackung blenden ließen. Anders sehe es bei den Inhalten insbesondere den Organisationsbestimmungen aus, die geeignet seien, die europäische Integrationsgeschichte für die nächsten 15 bis 20 Jahre fortzuschreiben. Die Bedeutung der Gerichtsbarkeit hingegen dürfte zukünftig abnehmen, da die maßgeblichen Grundentscheidungen gefällt worden seien.

#### *Europäische Kohäsionspolitik als Kompensationsmechanismus*

Das Mittelvolumen für Kohäsionsaufgaben beträgt circa 35 Prozent des Haushaltes der Europäischen Union und stellt gemeinsam mit den Aufwendungen für die Gemeinsame Agrarpolitik einen zentralen Posten dar. *Bernhard Neumärker* machte in seinem Vortrag über die Wirkung der Kohäsionspolitik in Hinblick auf den Zusammenhalt in der Europäischen Union jedoch deutlich, dass eine Angleichung der Lebensverhältnisse in der Gemeinschaft mittels einer EU-zentralisierten Verteilungspolitik nicht das realistische Ziel sein könne. Angesichts des im Vergleich zu den nationalen Budgets eher geringen Umfangs des EU-Haushalts seien die dafür verfügbaren Mittel bei Weitem nicht ausreichend. Kritik an der Ansiedlung der

Kohäsionspolitik auf EU-Ebene oder vermeintlich unbefriedigenden Resultaten in diesem Politikbereich laufe aber fehl. Der Gemeinschaftshaushalt und darin nicht zuletzt die Mittel der Kohäsionspolitik fungiere nach Neumärkers Auffassung primär als Kompensationsmechanismus für absolute und relative Verlierer von Vertiefung und Erweiterung, um deren Zustimmung für das weitere Vorschreiten in der europäischen Integration zu gewinnen. Dies erkläre das relativ geringe Budget für Kohäsionsaufgaben, das für ausgewählte Projekte in bestimmten (Verlierer-)Regionen verwendet werde. Die im Primärrecht postulierte Angleichung beziehungsweise Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse sei im Wesentlichen politisches Marketing gegenüber den Bürgern zur Vereinfachung der Durchsetzbarkeit dieser Kompensationsmaßnahmen. Die eigentliche Verteilungs- und Sozialpolitik verbleibe vorrangig im nationalstaatlichen Aufgabenbereich.

#### *Europäische Union, China und die USA: kein neues ‚strategisches Dreieck‘*

Seit etwa zwei Jahren wird von amerikanischer Seite im Zusammenhang mit der Debatte über die Aufhebung des 1989 gegen die Volksrepublik China verhängten Waffenembargos vermehrt von einem ‚strategischen Dreieck‘ gesprochen, wenn es um die wechselseitigen Beziehungen der USA, der Europäischen Union und China geht. Der Asienexperte *Kay Möller* erinnerte zu Beginn seines Vortrages an den historischen Vorläufer, Henry Kissingers strategisches Dreieck aus den 1970er Jahren. Sie seien insofern vergleichbar, als es sich jeweils um hochgradig unregelmäßige Dreiecke handele: während damals die Schenkel von zwei Supermächten und der Regionalmacht China gebildet wurden, bestehe das aktuelle vermeintliche Dreieck aus einer Supermacht und zwei Regionalmächten. Möller unternahm mit seinem Beitrag den Versuch, Funktion und Dynamik der europäisch-amerikanisch-chinesischen Konstellation einzuordnen. Im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen zu China konvergier-

ten die Vereinigten Staaten und Europa. China ist für beide der wichtigste Importmarkt, für China ist Europa der wichtigste und die USA der zweitwichtigste Exportmarkt. Zwar ist das europäische Handelsdefizit mit China noch deutlich geringer als das amerikanische, doch beide nehmen rasch zu. Einig sei man sich in den USA und der Europäischen Union darin, dass hierfür sichtbare und unsichtbare Handelshemmnisse wie eine gezielt unterbewertete chinesische Währung entscheidend verantwortlich seien. Beide stünden unter dem Druck einheimischer, protektionistischer Lobbies und würden in jüngster Zeit verstärkt die Welthandelsorganisation mit diesem Problem befassen. Uneinigkeit bestehe hingegen im transatlantischen Verhältnis, wenn es um die Frage von Technologietransfers insbesondere in sensiblen Bereichen wie zum Beispiel bei *dual use*-Lieferungen gehe. Hier würden sich die Vereinigten Staaten deutlich restriktiver als die Europäer verhalten, die sich jedoch ebenfalls dem zunehmenden Druck eigener Unternehmen ausgesetzt sähen, welche die Volksrepublik bei der Vergabe von Großaufträgen auf die Einhaltung internationaler Standards und den Verzicht auf „Erpressungstaktiken“ verpflichtet sehen wollen.

Die restriktivere Haltung der USA bei sicherheitspolitischen Aspekten rühre daher, dass von den Amerikanern ein ‚Umkippen‘ des militärischen Kräftegleichgewichts in der Taiwan-Straße befürchtet werde. Während Europa China mit taiwanpolitischen Konzessionen umworben habe, hätten die Vereinigten Staaten als westpazifische Führungsmacht Taiwan eine de-facto-Sicherheitsgarantie erteilt und garantierten den militärischen Status quo in Ostasien. Aus diesem Grund sei von Seiten der Vereinigten Staaten auch massiv gegen die deutsch-französische Kampagne von 2003 interveniert worden, das seit 1989 bestehende Waffenembargo gegen China aufzuheben. Zu weltordnungspolitischen Fragen, dem dritten Eckpunkt dieses vermeintlichen Dreiecks, stellte Möller fest, dass China zwar von der Mitarbeit in interna-

tionalen Strukturen profitieren wolle – dies jedoch ohne dabei seine weit ausgelegten souveränen Rechte (zum Beispiel in Menschenrechtsfragen) zur Disposition zu stellen. Europa und die USA konvergierten in ihrer Strategie zu der internationalen Rolle Chinas, da beide im Grundsatz Protagonisten einer regelkonformen internationalen Politik auf Grundlage westlicher Werte seien. Es gelte jedoch zu beachten, dass unter den dreien die Europäische Union der einzige Akteur mit einem genuinen Interesse an Multilateralismus sei. Letztendlich habe keiner der drei eine abschließende Antwort auf die künftige Gestalt der internationalen Politik gefunden, sodass das Bild eines ‚strategischen Dreiecks‘ nicht zutreffend sei. In Hinblick auf die Fragestellung der Tagung ergänzte Möller, dass China insbesondere als „ökonomisches Phänomen“, zum Beispiel im Kontext der Textilproblematik, den Impuls zur innereuropäischen Kooperation sicherlich erhöhe.

#### *Globalisierung als exogener Faktor für europäischen Zusammenhalt?*

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union stehen vor der Herausforderung, angesichts eines sich verschärfenden Wettbewerbs im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung ihre sozialen Werte und Standards zu verteidigen. Der Frage, wie viel nationaler Handlungsspielraum hierfür in der Wirtschaftspolitik überhaupt verblieben sei, widmete sich *Friedrich Heinemann* in seinem Vortrag insbesondere in Bezug auf die Aspekte Steuerpolitik und Regulierung. Einleitend stellte er fest, dass – entgegen der Auffassung von Wählern und Politikern – die Globalisierung gemäß der umfassenden ökonomischen Beurteilung nicht für die wirtschaftliche Wachstumsschwäche in der Bundesrepublik verantwortlich gemacht werden könne. Die Globalisierung beschleunige jedoch die Auswirkungen einheimischer Fehlentwicklung. Auch sei die Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 1995 in zwei Drittel der Industriestaaten rückläufig – die hiesige Stagnation auf hohem Niveau sei dagegen auf andere Ursachen zurückzuführen.

In Hinblick auf die Auswirkungen der Globalisierung auf den Sozialstaat, dessen Finanzierungsgrundlage angeblich durch einen „ruinösen Steuerwettbewerb“ untergraben werde, wies Heinemann darauf hin, dass die Abgabenquote lediglich einen Standortfaktor unter vielen darstelle. Aus der Perspektive eines Investors würde der Aspekt „*value for money*“ bei der Beurteilung der Abgabenquote eines Standortes ebenfalls Berücksichtigung finden. Aus empirischer Sicht sei ein solcher Steuerwettbewerb zudem auch nicht nachweisbar, vielmehr seien in den OECD-Staaten bis etwa zum Jahr 2000 steigende Steuern und Sozialabgaben zu verzeichnen gewesen und auch heute bewege man sich noch nahe an den Spitzenwerten. Zwar sei eine leichte Konvergenz und ein Trend zu indirekten Steuern bemerkbar, es existierten in den Industriestaaten jedoch weiterhin große Unterschiede in Niveau und Struktur der Abgabenquoten. Heinemann konnte im Anschluss anhand eines Panelmodells für 21 OECD-Staaten zeigen, dass sich über den Untersuchungszeitraum von 1975 bis 2002 im Bereich der Arbeitsmärkte keine Deregulierung vollzogen habe (Gegenteiliges trifft für Finanz- und Produktmärkte sowie Handel zu) und hier weiterhin beachtliche Unterschiede zwischen den Industriestaaten bestünden. Dieses Ergebnis bestätige Rodriks Kompensationshypothese, die besage, dass Staaten mit hohen Außenhandelsquoten tendenziell hohe Sozialtransfers beziehungsweise analog stärker regulierte Arbeitsmärkte aufwiesen. Die wirtschaftspolitische Autonomie der EU-Mitgliedstaaten sei in dieser Phase der Globalisierung noch relativ hoch und lediglich auf den Teilgebieten der besonders mobilen Faktoren (Finanz- und Produktmärkte) eingeschränkt. Für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Europäischen Union stellten hausgemachte Probleme wie die Demografie jedoch gegenwärtig die größere Herausforderung dar.

#### *Unionsbürgerschaft als Tachometer der europäischen Integration*

Die Unionsbürgerschaft als Rechtsbegriff bezeichnet den Status der Staatsangehörigen der

Mitgliedstaaten innerhalb Europäischen Union. Zu den damit verbundenen Rechten zählen Aufenthaltsrechte, Gleichbehandlungsgrundsätze, das Kommunalwahlrecht oder das Wahlrecht zum Europäischen Parlament. Als Imaginationsbegriff verweist die Unionsbürgerschaft jedoch auf die andauernde Diskussion über Legitimität und Identität der Europäischen Union. Eine innovative Perspektive präsentierte *Christoph Schönberger*, der vorschlug, die Unionsbürgerschaft vom Prozess der Föderalisierung her zu verstehen, und diese vergleichend in den Kontext der Entwicklung föderaler Systeme einzuordnen. Bisher sei die Unionsbürgerschaft von allen Seiten fast ausschließlich vor der Folie nationalstaatlicher Vorverständnisse interpretiert worden. So verstünden ihre Anhänger sie in erster Linie als Legitimitätsbeschaffer für die Europäische Union. Skeptiker hingegen sähen bei einem Vergleich mit der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten in ihr lediglich eine ‚entfernte, arme Verwandte‘. In gewisser Weise folgten auch manche Anhänger diesem negativen Interpretationsschema, kehrten diese Wertungen jedoch um und interpretierten die Unionsbürgerschaft als „Aufbruch in die Weltgesellschaft“. Schönberger forderte dagegen, die Unionsbürgerschaft nicht mit dem Staatsbürgerschaftsrecht konsolidierter Nationalstaaten zu vergleichen, sondern stattdessen auf föderale Systeme zu blicken und insbesondere deren Frühphasen einzubeziehen.

In klassischen Föderalstaaten wie der Schweiz, den Vereinigten Staaten oder Deutschland sei die Staatsangehörigkeit der Bürger der Einzelstaaten zunächst nur durch die Zugehörigkeit zur Bundesebene ergänzt worden, welche anfangs zudem in ihrer Bedeutung deutlich schwächer ausgeprägt gewesen sei als in der heutigen Form. Diese Verdoppelung des Bürgerstatus sei in der Europäischen Union in vergleichbarer Weise zu beobachten – womit jedoch keinesfalls impliziert werden solle, dass die weitere Entwicklung der Gemeinschaft ähnlich wie in den genannten Bundesstaaten verlaufen

müsse. Hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung des Unionsbürgerstatus sei laut Schönberger auffällig, dass wie in allen frühen föderalen Systemen auch in der Europäischen Union die horizontale Dimension, das heißt die Rechte der Bürger in den anderen Mitgliedstaaten, im Vordergrund stehe und sich eine Differenzierung zwischen Inländern und anderen EU-Bürgern sukzessive auflöse. Der EuGH habe im vergangenen Jahrzehnt mit seiner Rechtsprechung zum Aufenthaltsrecht und zur Inländergleichbehandlung inklusive dessen sozialer Dimension die Rechtsstellung der Unionsbürger präzisiert und vorangetrieben. Dass es heute in der Europäischen Union noch Bedingungen und Beschränkungen der Freizügigkeit gebe, gerade wenn diese mit Folgekosten im Aufnahmezustand verbunden sei, ist im historischen Vergleich alles andere als bemerkenswert. Anhand des Beispiels der Vereinigten Staaten, wo die vollständige Freizügigkeit für bedürftige US-Bürger erst 1941 gerichtlich bestätigt wurde, werde deutlich, wie schnell und weit die europäische Integration auf diesem Gebiet tatsächlich schon vorangeschritten sei. Ermöglicht wurde dies jedoch auch nicht zuletzt durch die unausgesprochene Prämisse der vergleichsweise geringen Mobilität der Europäer, die bisher signifikante Folgekosten verhindert habe – auch wenn im Vorfeld der EU-Osterweiterung gegenteilige Befürchtungen geäußert wurden. Die schnellen Fortschritte seien jedoch ohne eine analoge vertikale Integration durch Schaffung eines einzigen, gemeinschaftlichen Solidarverbands erreicht worden, was identitätspolitisch wesentlich bedeutsamer gewesen wäre. Laut zusammenfassender Einschätzung Schönbergers habe somit die Unionsbürgerschaft bisher kaum identitätsstiftende Wirkung entfaltet und sei weniger „Motor“ als vielmehr „Tachometer“ der europäischen Integration.

### *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*

Die Diskussion über gemeinsame Ziele und Werte der Europäischen Union und eine hier-

aus resultierende europäische Identität zog zuletzt in der Auseinandersetzung über einen möglichen Türkei-Beitritt weite Kreise. Aber nicht nur bei Fragen der Erweiterung, sondern auch bei der Vertiefung der Integration spielt der Faktor Identität eine bedeutsame Rolle, damit eine Weiterentwicklung der Gemeinschaft von den Bürgern tatsächlich unterstützt wird. *Ellen Bos* präsentierte im ersten Abschnitt ihres Vortrages über die Europäische Union als Wertegemeinschaft eine normative Bestimmung der europäischen Identität, die sie aus der Selbstfestschreibung der Gemeinschaft ableitete. 1973 sei von den Außenministern der damaligen Europäischen Gemeinschaften, im Bestreben eine gemeinsame Außenpolitik zu begründen, ein Dokument zu dieser Thematik veröffentlicht worden. Die darin aufgeführten gemeinsamen Werte – repräsentative Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, soziale Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Fortschritt und die Achtung der Menschenrechte – würden sich sowohl im aktuellen Vertragswerk (Artikel 6 EUV) als auch noch ausführlicher und an prominenterer Stelle im Entwurf des Verfassungsvertrages (Artikel 2 VVE) wiederfinden. Europäische Identität lasse sich somit als Minimalkonsens von demokratischen und rechtsstaatlichen Werten definieren, was den Vorteil habe, mit den nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten grundsätzlich kompatibel zu sein. Zugleich stelle sich jedoch die Frage, was an diesen universellen Werten spezifisch europäisch sein solle.

In dem zweiten, empirischen Abschnitt zeigte *Bos* anhand von Eurobarometer-Umfragen, inwieweit diese gemeinsamen Werte der Europäischen Union tatsächlich von den Bürgern unterstützt werden. Hinsichtlich der emotionalen Identifikation sei feststellbar, dass sich gemäß der letzten Umfrage vom Herbst 2005 zwar nur drei Prozent der Bevölkerung ausschließlich als Europäer bezeichnen würde, sich immerhin 48 Prozent aber *auch* als Europäer (41 Prozent verstehen sich nur als Bürger ihres Staates) sähen. Gleichzeitig seien 63 Prozent der Befragten stolz darauf, Europäer zu sein – wobei die Frage nach

dem Stolz auf den eigenen Staat von durchschnittlich über 80 Prozent der Teilnehmer der Umfrage bejaht worden sei. Vergleiche man die einzelnen Mitgliedstaaten, so falle auf, dass die emotionale Identifikation der jeweiligen Bevölkerung mit der Dauer der Mitgliedschaft des Heimatstaates in der Europäischen Union ansteige. Eine nutzenorientierte Identifikation mit der Europäischen Union wurde ebenfalls abgefragt und sei seit den 1980er Jahren langsam gestiegen, wobei die Spitzenwerte zu Beginn der 1990er Jahre gemessen wurden. Gegenwärtig versprechen sich etwa 55 Prozent der EU-Bevölkerung Vorteile von der Mitgliedschaft ihres Landes in der Union. Im Ländervergleich seien Unterschiede, bedingt durch die wirtschaftliche Situation und die Stellung eines Staates als Nettozahler oder -empfänger, feststellbar. Insgesamt könne festgehalten werden, dass die Werte der Europäischen Union fest im Wertesystem ihrer Bürger verankert seien. Das spezifisch europäische dieser gemeinsamen Werte bleibe jedoch unklar.

In ihrem ergänzenden Statement forderte *Bettina Thalmaier*, dass die politische Identität der Europäischen Union gestärkt werden müsse. Der Hebel hierzu sei insbesondere eine Verbesserung der gegenwärtig noch schwach ausgebildeten politischen Öffentlichkeit auf europäischer Ebene. Im institutionellen System der Europäischen Union würden nur wenige Mehrheitsentscheidungen getroffen und die Öffentlichkeit weitgehend bei der Rechtsetzung ausgeschlossen. Entscheidungen führten nur selten zu öffentlichen Kontroversen, woraus ein mangelndes Interesse der Bürger und damit auch der Medien resultiere. Eine stärkere Politisierung der europäischen Entscheidungsfindungspro-

zesse müsse deswegen angestrebt und die Streitkommunikation gefördert werden. Thalmaier dachte in diesem Kontext unter anderem an eine stärkere Personalisierung der Politik, eine Stärkung des europäischen Parteiensystems und deren transnationale Ausrichtung durch die Aufstellung von europäischen Spitzenkandidaten im Wahlkampf.

### *Fazit*

Im Rahmen der Konferenz wurde ein breites Spektrum an Elementen der Europäischen Integration in Hinblick auf ihre kohäsionsverstärkende Wirkung analysiert und interdisziplinär diskutiert. Hierbei offenbarte sich wenig überraschend ein differenziertes Bild. Während zum Beispiel Gemeinschaftsrecht und Gerichtsbarkeit das Voranschreiten der europäischen Integration in den vergangenen 50 Jahren entscheidend ermöglichten, konnte der europäische Binnenmarkt seine volle Integrationskraft bisher noch nicht entfalten. Die Wirtschafts- und Währungsunion hingegen birgt in ihrer exklusiven Ausrichtung und mit den gewährten *Opting-Out*-Möglichkeiten auch ein Spaltungspotenzial in sich. Das Motto der Europäischen Union „In Vielfalt geeint“ war im Untertitel der Konferenz mit einem Fragezeichen versehen worden. Am Ende der Veranstaltung musste offen gelassen werden, wie das richtige Verhältnis von Toleranz der mitgliedstaatlichen Eigenheiten auf der einen und der gemeinsamen Basis von Zielen und deren Verwirklichung auf der anderen Seite auszusehen habe, um den dauerhaften Zusammenhalt der Europäischen Union – auch in Zeiten der Krise – zu gewährleisten.

# TAGUNG

## Die Bedeutung von Qualität und Effizienz öffentlicher Finanzen in Europa

*Philipp Mohl\**

Die Spielräume der Finanzpolitik in Europa sind angesichts teils hoher Defizite und Staatsverschuldung, des Einflusses der Globalisierung und der demografischen Entwicklung sowie der institutionellen Rahmenbedingungen in Form des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) deutlich eingeschränkt. Nichtsdestotrotz soll die Fiskalpolitik die im Rahmen der Lissabon-Strategie geforderten Strukturreformen auf den Güter- und Arbeitsmärkten ermöglichen, um Wachstum und Beschäftigung zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund rückt immer stärker die Frage in den Vordergrund, wie sich angesichts der dargestellten Rahmenbedingungen die Qualität und Effizienz öffentlicher Finanzen in Europa verbessern lassen. Diese Fragen wurden auch auf der im Bundesministerium der Finanzen veranstalteten Konferenz diskutiert.

### *Herausforderungen für die europäische Finanzpolitik aus Sicht der Politik*

Die Konferenz wurde von *Thomas Mirow* eröffnet, der die Bedeutung der Qualitätsdimension für die öffentlichen Finanzen insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der verschuldeten Staatskassen betonte. Die anstehenden Probleme könnten nur im Rahmen einer effizienten Ausgabenpolitik gelöst werden. Er forderte ein Umdenken dahingehend, dass die Fiskalpolitik zukünftig stärker an den Ergebnissen statt an der Ausgabenhöhe für einzelne Politikfelder gemessen werden sollte.

*Peer Steinbrück* teilte die Einschätzung über die zunehmende Relevanz der Qualitätsdi-

### **Herausforderungen für die Finanzpolitik in Europa**

Wissenschaftliche Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim und dem Bundesministerium der Finanzen, Berlin

Berlin, 22./23. März 2007

#### **Wissenschaftliche Leitung:**

Sebastian HAUPTMEIER, ZEW, Mannheim  
Friedrich HEINEMANN, ZEW, Mannheim  
Christian KASTROP, Bundesministerium der Finanzen, Berlin  
Ludger SCHUKNECHT, Europäische Zentralbank (EZB), Frankfurt/Main

#### **Begrüßung**

Thomas MIROW, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin

#### **Einführung**

*Moderation:* Guido BOHSEM, Financial Times Deutschland, Berlin

*Eine Qualitätsagenda für die Finanzpolitik*

Peer STEINBRÜCK, Bundesminister der Finanzen, Berlin

*Challenges for Fiscal Policy from a European Perspective*  
Joaquín ALMUNIA, Europäische Kommission, Kommissar für Wirtschaft und Währung, Brüssel

#### **Qualität der öffentlichen Finanzen, Reformpolitik und Lissabon-Ziele: Teil 1**

*Vorsitz:* Ludger SCHUKNECHT

*Impulsreferat: What do we know about the effects of fiscal policy?*

Roberto PEROTTI, Universität Bocconi, Mailand

*Global Aging Pressures: Impact of Fiscal Adjustment, Policy Cooperation, and Structural Reform*

Denis BOTMAN und Manmohan S. KUMAR, Internationaler Währungsfond (IWF), Washington D.C.

*Diskutant:* Hans VIJLBRIEF, Niederländisches Wirtschaftsministerium, Den Haag

\* Philipp Mohl, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Forschungsbereich Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft.



mension öffentlicher Finanzen. Politikmaßnahmen müssten stärker als bisher am Output und nicht allein am Input gemessen werden. Wären sich alle Politikbereiche ihrer Verantwortung auch angesichts der sich gegenwärtig verbessernden Haushaltslage bewusst, könne ein Wechsel von Vergangenheitsfinanzierung zu mehr Zukunftsinvestition stattfinden. Ein solcher Schritt bedürfe der Definition gemeinsamer Vorrangig- und Nachrangigkeiten, um aufkommende Begehrlichkeiten im Rahmen einer Prioritätenliste abzuwehren.

Anschließend führte *Joaquín Almunia* aus, dass die derzeit günstige wirtschaftliche Lage genutzt werden solle, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren und nötige Strukturformen umzusetzen. Da die demografischen Entwicklungen in den Gesellschaften Europas die öffentlichen Haushalte auf mittlere Sicht stark belasten werden, sei dies umso dringlicher. Almunia zeigte sich überzeugt, dass durch eine höhere Effizienz öffentlichen Handelns, die Verbindung von wachstumsförderlicher Politik bei gleichzeitiger Konsolidierung gelingen könne.

Im Rahmen der anschließenden Podiumsdiskussion wurde deutlich, dass die Positionen von Almunia und Steinbrück nicht weit voneinander entfernt lagen. Beide lehnten den Aufbau einer weiteren supranationalen Institution zur Überwachung der Qualitätssicherung öffentlicher Finanzen ab und verwiesen auf die Rolle der nationalen Parlamente, der Rechnungshöfe sowie der bestehenden Regeln des SWP.

#### *Die Qualität öffentlicher Finanzen im Rahmen der Lissabon Ziele*

Am ersten Konferenztag wurden Möglichkeiten diskutiert, im Rahmen mit strukturellen Reformen die Qualität der öffentlichen Finanzen zu erhöhen und die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung zu unterstützen.

*Roberto Perotti* machte in seinem Impulsreferat deutlich, dass aus wissenschaftlicher Pers-

#### *Is Lisbon far from Maastricht? Trade-offs and complementarities between fiscal discipline and structural reforms*

Marco BUTI, Werner RÖGER und Alessandro TURRINI, Europäische Kommission, Brüssel  
 Diskutant: Gérard BELET, Französisches Finanz-, Wirtschafts- und Industrieministerium, Paris

#### **Qualität der öffentlichen Finanzen, Reformpolitik und Lissabon-Ziele: Teil 2**

Vorsitz: Friedrich HEINEMANN

#### *Short-term Pain for Long-Term Gain: the Impact of Structural Reform on Fiscal Outcomes in EMU*

Paul VAN DEN NOORD und Boris COURNÈDE, OECD, Paris

Diskutant: Helmut HERRES, Bundesministerium der Finanzen, Berlin

#### *Europäische Wirtschafts- und Sozialmodelle und die Bedeutung von Reformen*

Martin HEIPERTZ, Bundesministerium der Finanzen, Berlin

Melanie WARD-WARMEDINGER, EZB, Frankfurt/Main

Diskutant: Giacomo CORNEO, Freie Universität Berlin

#### *On the Relationship between Fiscal Plans in the European Union: an empirical analysis based on real-time data*

Roel BEETSMA und Massimo GIULIODORI, Universität Amsterdam

Diskutant: Daniele FRANCO, Banca d'Italia, Rom

#### **Effizienz und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors: Teil 1**

Vorsitz: Christian KASTROP

#### *Impulsreferat: Fiscal Policy in the Years to Come – Challenges and Opportunities*

Vito TANZI, ehemaliger Leiter der Abteilung Finanzpolitik, IWF, Washington D.C.

#### *Measuring and Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities*

Teresa CURRISTINE, OECD, Paris

Diskutant: Joe GRICE, Vorsitzender des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Europäischen Union

#### *Assessing Health Efficiency across Countries with a Two-step and Bootstrap Analysis*

António AFONSO, EZB, Frankfurt/Main; Miguel St. AUBYN, ISEG, Technische Universität Lissabon

Diskutant: Karsten WENDORFF, Deutsche Bundesbank, Frankfurt/Main

#### *Fiscal Policy and Public Investment in New EU Member States*

Gerd SCHWARTZ, Ana CORBACHO, Giovanni GANELLI, IWF Washington D.C.; Paolo MANASSE, Universität Bologna

Diskutant: Lorenzo CODOGNO, Italienisches Wirtschafts- und Finanzministerium, Rom

pektive weiterhin eine große Unsicherheit über die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Fiskalpolitik bestehe, wenngleich die Multiplikatoreffekte staatlicher Ausgaben in der Öffentlichkeit häufig überschätzt werden.

*Ist eine Konsolidierung der Staatsfinanzen bei gleichzeitiger Durchführung von Strukturformen möglich?*

*Manmohan S. Kumar* konzentrierte sich in seiner Studie auf die makroökonomischen Effekte von fiskalischer Konsolidierungspolitik bei gleichzeitiger Implementierung struktureller Reformen. Dabei berücksichtigte er insbesondere den Alterungsprozess in Europa. Kumar kam zu dem Ergebnis, dass es aufgrund kurzfristig adverser Effekte zwar politisch schwierig sei, fiskalische Konsolidierung und die im Rahmen der Lissabon-Strategie geforderten Strukturereformen auf den Güter- und Arbeitsmärkten gleichzeitig zu verfolgen. Allerdings würden die kurzfristig entstehenden Kosten auf mittlere Sicht durch höheren Nutzen kompensiert werden. Die Möglichkeit einer simultanen Umsetzung von fiskalischer Konsolidierung und Strukturereformen wurde von *Hans Vijlbrief* stark bezweifelt. Es sprächen polit-ökonomische Argumente wie zum Beispiel die häufig kurzfristig auf Wiederwahl ausgerichtete Politik gegen die Realisierung einer solchen Verbindung.

*Alessandro Turrini* und *Werner Röger* versuchten in ihrem Beitrag zu klären, welche Faktoren die Beziehung zwischen der fiskalischen Konsolidierung und der Durchführung von Strukturereformen bestimmen. Besondere Berücksichtigung fanden hierbei die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Im Rahmen eines formalen Modells zeigten sie, dass in Abhängigkeit von der Weitsichtigkeit von Regierungen strukturelle Reformen fiskalische Disziplin entweder ersetzen oder ergänzen könnten. Das Modell wurde im Rahmen einer Panelanalyse empirisch getestet. Die Ergebnisse machten deutlich, dass die Einführung der Maastricht Kriterien die Wahrscheinlichkeit der Durchführung von

*Herausforderungen für den öffentlichen Sektor aus Sicht der Notenbanken*  
Jürgen STARK, Mitglied im Direktorium der EZB, Frankfurt/Main

#### **Effizienz und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors: Teil 2**

*Vorsitz:* Sebastian HAUPTMEIER  
*Finanzföderalismus und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*

Lars FELD, Universität Heidelberg, Gebhard KIRCHGÄSSNER und Christoph SCHALTEGGER, Universität St. Gallen  
*Diskutant:* Jobst FIEDLER, Associate Dean, Hertie School of Governance, Berlin

*Fiscal Equalization and Yardstick Competition*  
Christos KOTSOGIANNIS, Universität Exeter und Robert SCHWAGER, Universität Göttingen  
*Diskutant:* Peter PART, Österreichisches Finanzministerium, Wien

*Podium:* Elena FLORES, Europäische Kommission, Brüssel, Jobst FIEDLER, Christian KASTROP, Ludger SCHUKNECHT, Vito TANZI  
*Moderation:* Friedrich HEINEMANN

**Schlusswort**  
Christian KASTROP

Arbeitsmarktreforemen im Durchschnitt nicht beeinflusst habe. Jedoch hätten sie einen positiven und signifikanten Effekt auf jene Länder gehabt, in denen Wahlen bevorstanden. *Gérard Belet* kritisierte, dass die Komplexität struktureller Reforemen von den Autoren vernachlässigt werde. Abgesehen von der Schwierigkeit in der Definition einer strukturellen Reform, treffe beispielsweise die Annahme, dass die Implementierung struktureller Reforemen auf kurze Sicht hohe Kosten verursachen würde, nicht auf alle Reforemen (in gleichem Maße) zu.

Die kurz- und langfristigen Effekte von Strukturereformen auf die Fiskalpolitik wurden in dem Beitrag von *Boris Courn de* empirisch untersucht. Er kam zu dem Ergebnis, dass die im Zuge struktureller Reforemen anfallenden Kosten verglichen mit dem langfristigen Nutzen gering seien. Als Gründe, weshalb trotz der positiven Auswirkungen nicht deutlich mehr strukturelle Reforemen in Europa verabschiedet werden, nannte er unter anderem das kurzfristige Denken in der Politik. Eine L -

sung für dieses Problem sei, die Regierungen im Rahmen des SWP verbindlich auf mittelfristig ausgerichtete fiskalpolitische Ziele zu verpflichten. An dieser Untersuchung kritisierte *Helmut Harres*, dass Cournède die Definition von Strukturreformen nicht deutlich mache. Die Studie vernachlässige zudem die Berücksichtigung unmittelbarer Auswirkungen von Reformen. Harres hielt die Annahme, dass die Durchführung von Strukturreformen auf kurze Sicht mit hohen Kosten verbunden sei für wenig plausibel. Seiner Einschätzung nach fielen die Kosten vielmehr mittelfristig an.

Stärker auf die Performanz von Politiksystemen zielte der Beitrag von *Martin Heipertz* ab, der die europäischen Wirtschafts- und Sozialmodelle bezüglich der Erzielung wirtschaftlicher und sozialer Ziele verglich und bewertete. Auf Basis von Korrelationsdiagrammen wurden die öffentlichen Ausgaben unter anderem gegenüber Wachstumsperformanz, PISA-Bildungsergebnissen und Gini-Koeffizienten abgetragen. Heipertz betonte, dass diese Darstellungen keine kausalen Zusammenhänge wiedergeben würden. Er nutzte sie allerdings als Benchmark und leitete daraus Schlussfolgerungen hinsichtlich der Performanz der unterschiedlichen Wirtschafts- und Sozialmodelle ab. Die Ergebnisse lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass die Höhe der öffentlichen Ausgaben nicht (zwangsläufig) die Qualität der Politik bestimme und dass umfangreiche Reformen in der Fiskalpolitik, auf den Arbeits-, Produkt- und Finanzmärkten nötig seien, um die Effizienz und Effektivität zu erhöhen. *Giacomo Corneo* bemängelte, dass Heipertz' Ansatz erstens Schwächen in der Begriffsklärung von Wirtschafts- und Sozialmodellen aufweise. Zudem bliebe unklar, ob Reform die Veränderung eines Modells oder den Übergang von einem Modell in ein anderes Modell bedeute. Zweitens kritisierte er, dass das Papier deutliche Schwächen in der empirischen Umsetzung aufweise. Der Autor verwende weder einen einheitlichen Zeitrahmen für alle Politikfelder, noch untersuche er in allen Politik-

feldern dieselben Länder. Da die empirische Analyse keine kausalen Zusammenhänge abbilde, bestünde auch keine Möglichkeit, daraus politische Implikationen abzuleiten. Drittens kritisierte Corneo, dass die Studie eine große Anzahl von in der Literatur diskutierten sozio-ökonomischen Faktoren (wie zum Beispiel Gesundheitsqualität, Sicherheit und Chancengleichheit der Bürger) nicht berücksichtige.

*Roel Beetsma* untersuchte die Interdependenz der Fiskalpolitiken in der Europäischen Union im Rahmen einer empirischen Analyse mit Hilfe von prognostizierten fiskalpolitischen Daten. Letztere spiegelten besser die Intentionen der Politiker wider als nachträglich angepasste Daten, die ihrerseits Reaktionen auf unerwartete Entwicklungen berücksichtigten. Beetsma fand empirische Evidenz dafür, dass die Fiskalpolitiken in Europa interdependent seien. Jedoch gelte dies nicht für alle Volkswirtschaften in gleichem Maße: die großen Länder beeinflussten die Fiskalpolitik der kleinen Länder, nicht jedoch umgekehrt. Als deutliche Schwäche des Ansatzes kritisierte *Daniele Franco* die Verwendung von prognostizierten Daten. Daraus ließen sich nicht zwangsläufig die Absichten der Politiker ablesen, da sie vielfach auch Lippenbekenntnisse der Politiker (zum Beispiel in Richtung der Europäischen Union hinsichtlich der Einhaltung des SWP) beinhalteten. Stattdessen verdeutlichten sich die wahren Präferenzen erst als Reaktion auf unerwartet eintretende Ereignisse.

#### *Schwierigkeiten in der Messung von Effizienz im öffentlichen Sektor*

Am zweiten Konferenztag standen Effizienz und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Sektoren im Mittelpunkt. *Vito Tanzi* machte in seinem Impulsreferat deutlich, dass das Steueraufkommen erst im Zuge der Einführung der Mehrwert- und Einkommensteuern in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts deutlich angestiegen seien. Diese Entwicklung wurde erst im Laufe der immer stärker werdenden

Verzahnung der Volkswirtschaften und des zunehmenden Steuerwettbewerbs aufgehoben werden. Auf diesen Überlegungen aufbauend stellte Tanzi die Frage nach der Rolle des Staates im 21. Jahrhundert. Er forderte, dass der Staat zwar Marktversagen korrigieren, nicht aber die Märkte gänzlich ersetzen sollte. Stattdessen müsse er sich auf seine wesentlichen Aufgaben beschränken; die öffentlichen Haushalte stärker nachhaltig und effizient ausrichten.

Den Einfluss von Institutionen zur Verbesserung der Effizienz im öffentlichen Sektor stellte *Teresa Curristine* in den Mittelpunkt ihres Vortrags. Sie arbeitete heraus, dass insbesondere politische Dezentralisierung und Maßnahmen im Personalmanagement die Effizienz erhöhen könnten. Allerdings erschwere ein großer Mangel an Daten eine systematische Evaluation. Die Auswertung von Fallstudien und OECD-Fragebögen mache deutlich, dass die Länder durchaus Vorteile aus der Verwendung von Performanzinformationen ziehen könnten. Diese resultierten in der Überwachung und Kontrolle, was wiederum dazu beitrage, die Performanz zu erhöhen. *Joe Grice* verdeutlichte, dass die Schwierigkeiten bei der Messung von Qualität öffentlicher Ausgaben nicht in der Quantifizierung des Inputs von Politikmaßnahmen, sondern in der Quantifizierung des Outputs bestünden. Er bemängelte, dass die im Vortrag erwähnten Indikatoren keine Rückschlüsse auf die Qualität der Leistungen zuließen. Darüber hinaus stellte er fest, dass ein großer Nachholbedarf in der Vermittlung von Qualitätsindikatoren an die Politik bestehe.

*Miguel St. Aubyn* präsentierte ein gemeinsam mit *António Afonso* verfasstes Papier, das sich mit der Beurteilung von Gesundheitseffizienz in OECD-Ländern beschäftigte. Die Autoren untersuchten im Rahmen einer empirischen Studie, wie sich Outputfaktoren von Gesundheitssystemen (Lebenserwartung, Kindersterblichkeitsrate etc.) gegenüber im Gesundheitssystem verwendeten Inputfaktoren (Anzahl an Medizinern etc.) sowie weiteren

Umweltfaktoren (Wohlstands- und Bildungsniveau, Ess- und Rauchgewohnheiten) verhalten. Sie stellten fest, dass die Ineffizienz in diesem Bereich ziemlich hoch sei: Länder könnten bei gleichbleibenden Mitteleinsatz ihre Performanz um 40 Prozent erhöhen. Allerdings ließe sich ein Großteil der Unterschiede auf die Kontrollfaktoren (BIP pro Kopf, Bildungsniveau und das Gesundheitsbewusstsein in der Bevölkerung) zurückführen. *Karsten Wendorff* kritisierte, dass es auf Basis der empirischen Analyse nicht möglich sei, politische Implikationen abzuleiten. Die Analyse liefere lediglich Aussagen über relative Effizienz, das heißt Effizienz, die im Verhältnis zur Situation im effizientesten Land ausgedrückt werde. Die verwendeten Indikatoren stellten darüber hinaus eine extreme Vereinfachung des Gesundheitssektors dar. In Deutschland beispielsweise fokussierte sich die Reformdiskussion auf Aspekte (unter anderem Wettbewerb der Krankenkassen, steuer- versus beitragsfinanzierte Versicherung), die in der Analyse vollständig ausgeblendet würden.

#### *Zur Messung von Performanz im öffentlichen Sektor*

*Gerd Schwartz* analysierte in seinem Vortrag die fiskalische Konsolidierung in den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern sowie die Rolle, welche die Europäische Union bei der Unterstützung dieser Reformpolitik einnehme. Er kam zu dem Ergebnis, dass die fiskalische Konsolidierung nicht notwendigerweise die (öffentlichen) Investitionen eingeschränkt habe. Da die im Rahmen der europäischen Regionalpolitik finanzierten Maßnahmen auf kurze Sicht zu einer Belastung der Fiskalpolitik führten, sei jedoch eine Prioritätenliste zur Auswahl der zu finanzierenden Projekte notwendig. Zur Überprüfung der Schlussfolgerungen empfahl *Lorenzo Codogno* Schwarz, die Ergebnisse im Rahmen einer empirischen Untersuchung zu testen. Außerdem sollte eine sequenzielle Analyse der Politikmaßnahmen hinzugefügt werden, um zu berücksichtigen, ob die Reformen in

wirtschaftlich guten oder schlechten Zeiten unternommen wurden. Bezüglich des Ausblicks verwies er auf Perottis Impulsreferat und betonte, wie schwierig es sei, den Beitrittsländern klare fiskalpolitische Handlungsempfehlungen zu geben.

*Jürgen Stark* machte deutlich, dass das Interesse der Zentralbanken an der Fiskalpolitik auf kurze Sicht in der budgetären Konsolidierung und auf lange Sicht in der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen bestehe. Konsens sei, dass sich die Fiskalpolitik heute auf Kernkompetenzen konzentrieren müsse und diese effizient erzielt werden sollten. Dabei machte Stark deutlich, dass nicht zwangsläufig die Höhe der Ausgaben für die Qualität der Ausgaben entscheidend sei. In einer stilisierten Analyse leitete er eine optimale Ausgabenquote von 30 bis 35 Prozent des BIP her. Diese Quote gelte als Benchmark und sei ausreichend, um die wichtigsten Ziele zu erreichen und gleichzeitig genügend Spielraum für Anpassungsprozesse zu haben. Außerdem forderte er ebenfalls die Anfertigung einer Prioritätenliste um verstärkt nachhaltige Aufgaben zu finanzieren.

#### *Der Einfluss von Föderalstaaten auf die Performanz öffentlicher Finanzen*

Im Anschluss daran folgten zwei Beiträge, welche die Effizienzaspekte in Föderalstaaten thematisierten. Zunächst zeigte *Christos Kotsogiannis* im Rahmen eines formalen Modells, dass Finanzausgleichssysteme in Föderalstaaten die Vergleichbarkeit zwischen den Gebietskörperschaften erschwerten. Sie führten zu falschen fiskalischen Anreizen der Gebietskörperschaften und verminderten deren Verantwortlichkeit. Einige dem Modell zugrundeliegenden Annahmen hielt *Peter Part* für unrealistisch. Beispielsweise sei es nicht nachvollziehbar, dass alle Länder dasselbe Niveau an öffentlichen Gütern anstrebten und dass die Wählerschaft ein unbegrenztes Interesse an öffentlichen Gütern habe. Zudem wies er darauf hin, dass das Modell kaum Gemein-

samkeiten mit dem in Österreich angewendeten Finanzausgleichssystem aufweise.

Schließlich untersuchte *Lars Feld* im Rahmen einer Panelanalyse im Falle der Schweizer Kantone den Einfluss von unterschiedlichen föderalen Steuerungselementen auf das BIP pro Kopf. Er kam zu dem Ergebnis, dass die Intensität des Steuerwettbewerbs zumindest nicht schädlich für das Wirtschaftswachstum sei. Darüber hinaus habe die Fragmentierung der Kantone in Gemeinden keinen Einfluss auf die Entwicklung des realen BIP. Dies impliziere, dass Größenvorteile („economies of scale“) nicht notwendigerweise ein gutes Argument für eine Zusammenlegung von Gemeinden seien.

#### *Fazit*

Abschließend wurden im Rahmen einer Pannediskussion die zentralen Ergebnisse der Konferenz zusammengetragen. Die Teilnehmer waren sich einig, dass aufgrund der angespannten Haushaltslagen in der Europäischen Union, der verstärkten Internationalisierung der Volkswirtschaften und der demografischen Entwicklungen in Europa verstärkt die Qualität und nicht die Quantität der öffentlichen Güter berücksichtigt werden müsse. Die Ergebnisse der Studien zeigten, dass Effizienzsteigerungen auch bei geringerem Mittelleinsatz möglich und nötig seien. Des Weiteren bestand unter den Teilnehmern ein Konsens, dass die Fiskalpolitik nachhaltig ausgerichtet und langfristigen Zielen verpflichtet sein sollte. Die Zusammenstellung einer Prioritätenliste könnte dabei behilflich sein. Eine leichte Uneinigkeit bestand lediglich hinsichtlich der Frage, wie die Nachhaltigkeit von Fiskalpolitik gesichert werden könnte. Während *Christian Kastrop* auf die Aufgabe der Parlamente verwies, konnte sich *Ludger Schuknecht* auch eine Delegation von fiskalpolitischen (Teil-)Aufgaben an ein unabhängiges Komitee vorstellen.

# ABSTRACTS

Anne Faber

## **Further Development of the European Union: Deepening versus Widening?**

This article investigates the strategies currently available to the European Union in the tension between deepening and widening. The goal of the article is to demonstrate that, out of the limited number of politically realistic strategies, none is currently able to meet the challenges posed to the new EU-27. Thus, instead of relying on traditional approaches to the question of deepening and widening, the European Union needs to find new, explicitly differentiated concepts and creative responses that can also easily be communicated to the citizens of the Union. The article concludes with a presentation of guiding principles for this kind of new deepening and widening strategy for the EU-27.

Kai-Olaf Lang and Daniela Schwarzer

## **Arguments for a New Enlargement Strategy – The Discussion on the Absorption Capacity of the EU**

This article takes on the current debate over the integration capacity of the EU and investigates whether the new enlargement strategy, passed in December 2006, can effectively prevent veto-players (countries that hold a referendum or the European Parliament) from blocking an accession after the conclusion of negotiations. The authors do not view the resolutions so far as a sufficient answer and argue that the EU should strive for a sequencing of deepening and widening measures. Further enlargements should be accompanied by transparent criteria on the absorption capacity of the EU and by greater participation of national parliaments. There should be no attempt to define an absolute absorption capacity of the EU, rather should this be defined and politically communicated with regard to the specific candidate countries.

Peter-Christian Müller-Graff

## **‘Differentiated Integration’: A Concept with Destructive or Unifying Force for the European Union?**

Differentiated integration within the EC/EU context refers to all concepts and forms of specific cooperation among a subset of EC/EU member states, which transcend the common *acquis*. To determine whether this kind of approach will have a destructive or rather a unifying effect for the EC/EU, one must draw certain distinctions, especially according to the timeframe (short-, medium- and long-term), the relation of a differentiation measure to the concept of the single market and its flanking policies – e.g. social policy, area of freedom, security and justice – (either obligatory, plausible or unrelated to the single market), the organisational location of the differentiation (inside or outside the EC/EU) and the configuration of member states. Against the backdrop of previous experience, it is clear that intelligent management of the means of differentiated integration can work in favour of a homogenous base for integration and bring about improvements that further unify the EC/EU.

Stephan Hobe and Andrea End

## **50 Years of the Treaties of Rome – Precursors to a Modern Development of Law**

The signing of the Treaties of Rome on 25 March 1957 on the founding of EURATOM and the European Economic Community provides an occasion to place the history of integration under scrutiny. At the center of this examination are the processes initiated by the Treaties of Rome.



From a legal perspective these processes can be demonstrated, especially by the terms of integration and supranationality, by the development of constitutional structures and finally by means of the term „confederacy of states“ („Staatenverbund“). While the EURATOM Treaty adopted the sectoral supranational integration model of the European Coal and Steel Community in the field of nuclear industry for the preservation of peace in Europe, the EEC Treaty has created the legal framework for cross-sector governance at the European level. As a consequence of the Treaties of Rome, the EU has become the precursor to a modern development of law enhanced by the reciprocity and complementarity of the national and European legal framework.

Waldemar Hummer

### **The European Institute of Technology and the European Research Council: Two Instruments of European Excellence**

To close the innovation gap between the EU on the one hand and the USA, Japan and the ‚up-and-comers‘, China and India, on the other, the European Council, in its so-called Lisbon Strategy of March 2000, set out to make the EU the „most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world“ by 2010. In order to reach this ambitious goal, investment in research and technological development would have to see a massive increase. Accordingly, the 7th Research Framework Programme of the EC (2007-2013), as a part of the programme ‚Ideas‘, envisioned the creation of a ‚European Research Council‘, which was officially established at the beginning of February 2007. In November 2006, the Commission additionally proposed a regulation that would establish a ‚European Institute of Technology‘.

Xavier Pacreau and Andreas Schwab

### **Thoughts on the Liberalisation of the European Defence Equipment Market**

The European defence equipment market today is in many critical areas still fragmented into individual national markets. The varied application of Article 296 of the EC Treaty, which defines the possibilities for an exception for member states in ‚essential security interests‘, prevents the formation of a common European market. In March 2003, the European Commission announced several initiatives, with which it sought to create a European defence equipment market and thus make more efficient the development, production and procurement of defence equipment in Europe. This article discusses and evaluates the proposals of the European Commission, with particular regard for the interpretation of Article 296 of the EC Treaty.

Jorgo Chatzimarkakis and Lutz Dommel

### **Shaping European Policy Efficiently – The Example of the Competitiveness and Innovation Framework Programme**

In early 2007, the Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP) of the European Union was launched, with a total volume of expenditure of around 3.6 billion euros. This article traces the path from the initial proposal of the European Commission to the final passage of the legislation. The analysis shows the perspective of the responsible rapporteur in the European Parliament and brings into focus the diverse interactions of the European institutions. Throughout, the idea of a ‚functioning Europe‘ is portrayed and the influencing factors associated with a smooth legislative process are presented.

*Übersetzung aus dem Deutschen von William L. Metzger.*