

integration

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

Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts

Peter-Christian Müller-Graff

EU-Krisenmanagement in Afrika: die Operation EUFOR Tchad/RCA

Hans-Georg Ehrhart

EU-Russland: Hintergründe und Perspektiven einer schwierigen Beziehung

Heinz Timmermann

Vor 60 Jahren: der Haager Europa-Kongress

Wilfried Loth

Literatur: Transatlantische Beziehungen nach 9/11 und dem Krieg im Irak

Tagungen: Die Fusionsthese in der Diskussion

Neue Führungsmächte · Juristenausbildung und Bologna-Prozess

Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen



Nomos



Institut für
Europäische Politik

integration

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

31. Jg. / April 2008

2/08

INHALT

AUFSÄTZE

Peter-Christian Müller-Graff

Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts 123

Hans-Georg Ehrhart

EU-Krisenmanagement in Afrika: die Operation EUFOR Tchad/RCA 145

Heinz Timmermann

EU-Russland: Hintergründe und Perspektiven einer schwierigen Beziehung 159

Wilfried Loth

Vor 60 Jahren: der Haager Europa-Kongress 179

LITERATUR

Uli Brückner

Transatlantische Beziehungen nach 9/11 und dem Krieg im Irak 191

TAGUNGEN

Andreas Hofmann

Die Fusionsthese in der Diskussion 196

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Jörg Husar und Günther Maihold

Neue Führungsmächte als Partner der europäischen Außenpolitik 201

Christian Baldus und Thomas Raff

Bologna oder ‚Bologna‘? 207

ABSTRACTS 214

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
Tanja LEPPIK, Redaktionsassistentin
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
Prof. Dr. Franz Mayer, Bielefeld
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. 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 2008: (vierteljährlich, 4 Hefte
und Register) 41,- €

Studentenabonnement: (gegen Vorlage einer
Studentenbescheinigung) 27,- €

Einzelheft 13,- €

Die Preise verstehen sich incl. MwSt., zzgl. Ver-
sandkosten. Kündigung: Drei Monate vor Kalen-
derjahresende

integration wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

Das IEP ist ein strategischer Partner der Europäi-
schen Kommission und wird von ihr finanziell
unterstützt. Für die Inhalte zeichnet allein das
IEP verantwortlich.

© Institut für Europäische Politik, 2008 ISSN 0720-5120

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Über den Abdruck zugesandter Manuskripte wird in
der Regel nach Abschluss des Gutachterverfahrens
entschieden. Voraussetzung ist, dass die Manuskripte
unveröffentlicht und nicht zugleich an anderer Stelle
eingereicht sind. Manuskripte für das Gutachterver-
fahren müssen sich durch Originalität und wissen-
schaftliche Sorgfalt bei der Darstellung und Analyse
von relevanten Problemen europäischer Integration
auszeichnen. Sie sind in elektronischer Form (als
Word-Datei) an die Redaktion zu schicken.
Einzelheiten unter www.zeitschrift-integration.de.

Abstracts

Die Beiträge der *integration* werden erfasst in: Internati-
onal Political Science Abstracts, Linguistics and Language
Behavior Abstracts, Social Services Abstracts, Sociolo-
gical 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.

Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts

Peter-Christian Müller-Graff*

Der Vertrag von Lissabon¹ auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts² – bereits eine derartige thematische Eintaktung ist vielleicht überraschend. Gestaltet denn der am 13. Dezember 2007 in Lissabon von den Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und Union unterzeichnete Reformvertrag, so mag man fragen, nicht selbst das System des Europäischen Primärrechts, sobald er von allen Mitgliedstaaten ratifiziert ist? Ist er also nicht selbst Systemgeber, keineswegs aber Systemunterworfenener? Oder noch zugespitzter gefragt: Gibt es eine stärkere rechtspolitische Systemautorität als die ‚Herren der Verträge‘, mithin die Mitgliedstaaten?

Die Grundthese dieses Beitrags zu dieser Frage mag daher vielleicht erstaunen: Obwohl die Mitgliedstaaten vor (und auch nach dem Reformvertrag³) zweifellos die Gestaltungshoheit haben, sind sie doch nachhaltig systemgebunden. Denn sie haben diese Gestaltungshoheit nur in Einstimmigkeit.⁴ Dadurch gewinnt aber die Pfadabhängigkeit von den Grundkonturen des Acquis des Primärrechts überragendes Gewicht: mithin vom Bestand, wie er sich seit den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften allmählich entwickelnd über nunmehr fünfzehn Hauptreformverträge aufgeschichtet hat,⁵ darunter als wichtigste die Einheitliche Europäische Akte (1986), der Vertrag von Maastricht (1992), der Vertrag von Amsterdam (1997) und der Vertrag von Nizza (2001). Die Pfadabhängigkeit vom Acquis zeigte sich schon im Inhalt des *Verfassungsvertrages*

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

1 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 1. In der zukünftigen konsolidierten Version werden die Artikel der beiden Verträge nach Art. 5 Abs. 1 des Vertrags von Lissabon gemäß den Übereinstimmungstabellen im Anhang des Vertrags neu nummeriert. Auf diese projektierte Neunummerierung der Artikel wird im Folgenden jeweils hingewiesen. Als erste inoffizielle konsolidierte Fassung beider Verträge einschließlich der Protokolle und Erklärungen vgl. die Textfassung durch Klemens H. Fischer: Der Vertrag von Lissabon, Baden-Baden 2008, S. 103-523. Als eine erste politikwissenschaftliche Würdigung vgl. Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 1/2008, S. 3-20.

2 Scil.: Acquis des Vertragsrechts des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und des Vertrags über die Europäische Union (EUV). Der Text dieses Beitrags beruht im zweiten Teil auf einem Vortrag, den der Verfasser am 18. Januar 2008 vor dem Europäischen Graduiertenkolleg der Deutschen Forschungsgemeinschaft „Systemtransformation und Wirtschaftsintegration im zusammenwachsenden Europa“ der Universitäten Heidelberg, Krakau, Mainz an der Jagiellonen-Universität in Krakau gehalten hat.

3 Auch die beiden vom Reformvertrag eingeführten vereinfachten Änderungsverfahren (projektierte neuer Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV) beschränken die Mitgliedstaaten nicht in ihrem Recht, die von Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV geregelten Bereiche im ordentlichen Änderungsverfahren des projektierten neuen Art. 48 Abs. 2-5 EUV zu behandeln, mithin entweder zu ändern oder Änderungen, die in einem vereinfachten Änderungsverfahren vorgenommen wurden, zu ändern.

4 Vgl. derzeit Art. 48 Abs. 3 EUV; in der Perspektive des Reformvertrags der projektierte neue Art. 48 Abs. 4 S. 2, Abs. 6 UAbs. 2 S. 3, Abs. 7 UAbs. 3 (mit der Besonderheit der Nicht-Ablehnung durch ein nationales Parlament) EUV.

5 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Primärrechtliche Entwicklungsschritte der Gemeinschaftsintegration zu einem transnationalen Gemeinwesen, in: *integration* 4/2007, S. 407-421.

(VVE).⁶ Denn entgegen verbreiteter, durch verkürzte Redeweise geförderter Fehlverständnisse beinhaltet er keinen Umsturz in der normativen Grundschrift des gewachsenen transnationalen europäischen Gemeinwesens. Vielmehr verschmolz er das in einem halben Jahrhundert gewachsene Primärrecht von Europäischer Gemeinschaft und Europäischer Union zu einem großen Kodifikationsangebot, systematisierte es und entwickelte es im Interesse von Legitimations- und Effizienzsteigerung systemrational fort.⁷ Auch das *Mandat* des Europäischen Rates vom 21. Juni 2007 zur Rettung der wesentlichen Neuheitensubstanz des Verfassungsvertrages folgte dieser Linie.⁸ Der nun auf dieser Grundlage erarbeitete *Vertrag von Lissabon* (VvL) beinhaltet gleichermaßen keine Systemrevolution. Vielmehr modernisiert er das bestehende System des Primärrechts für die erweiterte Union und deren globale Rolle auf der Spur der nunmehr anders verpackten Neuerungen des Verfassungsvertrages, ohne es aber zu sprengen. Diese Grundeinschätzung ist unter der Leitfrage nach Neuerungen und Kontinuität in zwei Teilen aufzufächern: Zunächst sind die wesentlichen Grundlinien der Neuerungen zu skizzieren und sodann ist der VvL auf sein Verhältnis zu den wesentlichen primärrechtlichen Systemkonturen der Gemeinschaftsintegration in ein transnationales Gemeinwesen sowie auf neue Systemkonturen auf diesem Weg zu befragen.

Die wesentlichen Grundlinien der Neuerungen im Verhältnis zum Acquis und zum Verfassungsvertrag

In seinen wesentlichen Grundlinien der Neuerungen weicht der Lissabonner Vertrag nur unwesentlich von denen des Verfassungsvertrages ab und entwickelt dadurch das geltende Primärrecht signifikant fort.

Hauptziele des Reformvertrages

In seinen Hauptzielen richtet sich der Reformvertrag anders als der Verfassungsvertrag nicht auf die Gründung einer rechtlich neuen supranationalen Organisation auf der Grundlage eines neuen Vertrages unter Aufhebung der bestehenden Verträge (so Art. IV-437 VVE). Vielmehr verwirklicht der VvL das schon vom VVE verfolgte Ziel des Zusammenziehens von Gemeinschaft und Union nunmehr mittels der an das Gesellschaftsrecht⁹ erin-

6 Zu dessen Grundlinien Peter-Christian Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, in: *integration* 3/2004, S. 186-201; Heribert Franz Jöck/Tanja Marktler: Der Verfassungsvertrag – Überblick und Analyse, in: Klaus Beckmann/Jürgen Dieringer/Ulrich Hufeld (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, 2. Aufl., Tübingen 2005, S. 329-358; aus politikwissenschaftlicher Sicht vgl. Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?, in: *integration* 3/2004, S. 161-175; als Würdigung des Verfassungsentwurfs des Europäischen Konvents vgl. Wolfgang Wessels: Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse, in: *integration* 4/2003, S. 284-300; als sichtwinkelreiche und umfängliche pluridisziplinäre Einbettung des Verfassungsvertrages in die Diskussion um die Konstitutionalisierung Europas vgl. Beckmann/Dieringer/Hufeld (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, 2005.

7 Vgl. zur Systemrationalität Peter-Christian Müller-Graff: Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Europäischen Verfassungsvertrages, in: *integration* 4/2003, S. 301-316; Peter-Christian Müller-Graff: Eine neue Verfassung für Europa. Kriterien der Europarechtswissenschaft, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, 2005, S. 311-328.

8 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft, in: *integration* 3/2007, S. 223-237; Andrew Duff: Das Mandat für die Regierungskonferenz – Die zweite Chance, in: *integration* 3/2007, S. 333-337; zu der vorlaufenden ‚Berliner Erklärung‘ vom 25.03.2007 vgl. Thomas Oppermann: Die Berliner Erklärung vom 25. März 2007, in: Jörn Ipsen/Bernhard Stier (Hrsg.): Europa im Wandel. Festschrift für Hans-Werner Rengeling, Köln/München 2008, S. 609ff.; Timo Goosmann: Die ‚Berliner Erklärung‘ – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag?, in: *integration* 3/2007, S. 251-263.

9 Vgl. zu den Formen der Verschmelzung im privaten Verbandsrecht die Modelle in den Regelungen der §§ 27f. des Umwandlungsgesetzes vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3210, ber. BGBl. I 1995, S. 428).

nernden, wiewohl nicht exakt parallelisierenden Methode der Verschmelzung der rechtspersönlichkeitslosen Union auf die rechtspersonale Gemeinschaft zu einem einzigen Verband mit ungeteilter Rechtspersönlichkeit unter dem einheitlichen Namen „Europäische Union“ (Art. 1 Ziff. 55 VvL¹⁰). Dies geschieht allerdings auf der Grundlage von zwei Verträgen: dem Vertrag über die Europäische Union (EUV; nunmehr maßvoll erweitert auf 55 Artikel) und dem aus dem derzeitigen EGV hervorgehenden Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AV; nunmehr erweitert auf 358 Artikel) sowie der vertragsgleich gestellten Grundrechte-Charta und den beigefügten Protokollen.

Wie der Verfassungsvertrag zielt der VvL auf die zukunftsfähige Anpassung des rechtsverbindlichen Gerüsts der nunmehr auf 27 Mitgliedstaaten erweiterten Union an die Herausforderungen und Chancen dieser Erweiterung ebenso wie an diejenigen einer sich dichter vernetzenden Welt. Der Reformvertrag projiziert hierbei, grobstrichig gesprochen, auf der Grundlage grundsätzlicher rechtskonzeptioneller Kontinuität eine Steigerung des Potenzials der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit und eine Erhöhung der Legitimation unionaler Maßnahmen, wohingegen die vom Verfassungsvertrag projizierte Texttransparenz und Staatsanalogisierung teils zurückgeschnitten werden und die bisherige konzeptionelle Klarheit im operativen primärrechtlichen Acquis Einbußen erleidet und einer konzeptionellen Komplexierung Raum gibt.

Rechtskonzeptionelle Kontinuität

In seiner rechtskonzeptionellen Grundanlage beinhaltet der VvL, wie schon der VVE, keinen normativen Umsturz. Er bildet vielmehr das seit einem halben Jahrhundert erwachsene Grundkonzept systemrational weiter¹¹ und lässt die Finalitätsfrage der unionalen Form klugerweise offen. Der Reformvertrag belässt nicht anders als der VVE den europäischen Verband auf dem historisch und kategorial beispiellosen Pfad der Gemeinschaftsintegration in ein transnationales Gemeinwesen¹² und befestigt diesen weiter.

Völkervertragliche Grundlegung: Dies zeigt sich erstens darin, dass es bei dessen völkervertraglicher Grundlegung (Ratifikationsanfordernis gemäß Art. 6 VvL) und deren Konsequenzen bleibt. Wie schon vom VVE wird der Rubikon zu einem sich selbst konstituierenden Gemeinwesen nicht überquert. Nichts anderes gilt für die Ausgestaltung künftiger Vertragsänderungen.¹³ Sie übernehmen die schon im VVE vorgesehenen Neuerungen¹⁴ mit der Zweiteilung in ein ordentliches (regelmäßig über Konvent, Regierungskonferenz und mitgliedstaatliche Ratifikationen laufendes) Änderungsverfahren¹⁵ und zwei vereinfachte (über Europäischen Rat und entweder mitgliedstaatliche Zustimmungen oder nationale Parlamente laufende) Änderungsverfahren.¹⁶ Auch letztere können aber zu einer primärrechtlichen Änderung gegen den Willen eines Mitgliedstaats nicht führen, wobei es freilich zu einer bemerkenswerten Differenzierung kommt, auf wessen politische Willensartikulation in einem Mitgliedstaat es ankommt (bei der vereinfachten Änderung von Bestimmungen im Teil der internen Politiken und Maßnahmen der Union: Zustimmung im Einklang mit den

10 Art. 46a EUV (projektierte Neunummerierung: Art. 47 EUV).

11 Dies liegt auf der Linie des Verfassungsvertrages; vgl. dazu Müller-Graff: Systemrationalität, 2003; Müller-Graff: Eine neue Verfassung für Europa, 2005.

12 Vgl. zu den primärrechtlich herausragend systembildenden Einzelmerkmalen auf diesem Weg Müller-Graff: Primärrechtliche Entwicklungsschritte der Gemeinschaftsintegration, 2007.

13 Vgl. Art. 1 Ziff. 56 VvL: Art. 48 EUV = projektierte neuer Art. 48 EUV.

14 Dazu Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages, 2004, S. 189-190.

15 Vgl. den projektierten neuen Art. 48 Abs. 2-5 EUV; vgl. dazu Art. IV-443 VVE.

16 Vgl. den projektierten neuen Art. 48 Abs. 6-7 EUV; vgl. dazu Art. IV-445 und IV-444 VVE.

verfassungsrechtlichen Vorschriften;¹⁷ bei definierten Übergängen im Entscheidungsverfahren: keine Ablehnung durch ein nationales Parlament¹⁸). Neuartig pointiert wird die staatengetragene Grundlage durch Rezeption des schon vom VVE vorgesehenen ausdrücklichen Austrittsrechts, das an keine Voraussetzung gebunden ist.¹⁹

Gesellschaftsvertragsartige Zielbindung: Zweitens zeigt sich die konzeptionelle Kontinuität auch in der Fortsetzung der gesellschaftsvertragsartigen Zielbindung der Union (Förderung des Friedens, ihrer Werte und des Wohlergehens ihrer Völker), unabhängig von deren Neuformulierung im Einzelnen in Abweichung zu den derzeitigen Art. 2-4 EGV und Art. 2 EUV. Sie folgt weitgehend, wiewohl nicht durchgängig dem VVE.²⁰ Auch die Methode, die Zielverwirklichung an definierte Verwirklichungswege zu binden, bleibt trotz auffälliger Textneuerungen erhalten. Redaktionell mit eigenem Absatz als operativ erstgenannter Weg herausgestellt erscheint nunmehr allerdings die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und erst sodann die Errichtung des Binnenmarktes, letzterer verbunden mit der Durchführung flankierender interner Politiken, gefolgt von der wie im derzeitigen Art. 2 EGV aufgeführten (aber vom VVE aus dessen Zielartikel verbannten) Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (mit zusätzlicher Akzentuierung „deren Währung der Euro ist“) und schließlich komplettiert durch die Verfolgung einer unionalen Politik „in ihren Beziehungen zur übrigen Welt.“²¹

Merkmale der Hoheitsstruktur: Die konzeptionelle Kontinuität manifestiert sich drittens auch in der Beibehaltung von drei charakteristischen Verbandsmerkmalen in der Gestaltung der Hoheitsstruktur. Zum einen wird die kombinatorische Natur des derzeitigen Unionsgedankens fortgeführt, die sowohl supranationale als auch intergouvernementale Elemente des Handelns umschließt. Des Weiteren wird der zwar nicht bundesstaatliche, wohl aber föderationsähnliche Charakter²² bestätigt. Zwar wird der (seit bald 45 Jahren vom EuGH ausgesprochene²³) Anwendungsvorrang des supranationalen Primärrechts gegenüber abweichendem mitgliedstaatlichen Recht anders als vom VVE²⁴ nicht mehr ausdrücklich im Vertragstext aufgeführt, sondern dessen Existenz nur in der anhängenden, nicht primärrechtlichen 17. Erklärung (unter Beifügung des Gutachtens des Juristischen Dienstes des

17 Der projektierte neue Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 EUV macht das Inkrafttreten des Beschlusses des Europäischen Rates (bezüglich Änderungen von Bestimmungen des Dritten Teils des AV) von der Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften abhängig.

18 Der projektierte neue Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV setzt für eine Beschlussfassung des Europäischen Rates (bezüglich des Übergangs vom Einstimmigkeitserfordernis zur Entscheidungsmöglichkeit mit qualifizierter Mehrheit oder des Übergangs von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren beim Erlass von Gesetzgebungsakten durch den Rat zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) voraus, dass keines der nationalen Parlamente innerhalb von sechs Monaten nach Übermittlung der Initiative des Europäischen Rates diese abgelehnt hat.

19 Art. 1 Ziff. 58 VvL: Art. 49a EUV = projektierte neuer Art. 50 EUV; vgl. dazu Art. I-60 VVE.

20 Art. 1 Ziff. 4 VvL: Art. 2 EUV = projektierte neuer Art. 3 EUV; vgl. dazu Art. I-3 VVE; zu den Abweichungen im Verhältnis zum VVE im Einzelnen vgl. unten im Text.

21 Zu diesen Bestimmungen im VVE vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Die primärrechtlichen Grundlagen der Außenbeziehungen der Europäischen Union, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt, Baden-Baden 2006, S. 11-24.

22 Zu Einzelementen vgl. Peter-Christian Müller-Graff: The German Länder: Involvement in EC/EU Law and Policy Making, in: Stephen Weatherill/Ulf Bernitz (Hrsg.): The Role of Regions and Sub-national Actors in Europe, Oxford 2005, S. 103-118, hier S. 103, 105.

23 Grundlegend EuGH Slg. 1964, 1251 (*Costa/ENEL*).

24 Dort Art. I-6 VVE.

Rates zum Vorrang vom 22. Juni 2007²⁵) in Erinnerung gerufen. Doch stärkt insbesondere der aus dem VVE übernommene, wiewohl nunmehr auseinandergerissene, systematische Abschnitt über die Kompetenzordnung²⁶ das Pulsieren föderationsartiger, der Bundesverfassung des Grundgesetzes ähnelnder Kategorien. Gleiches gilt für den gleichfalls aus dem VVE übernommenen Grundsatz der wechselseitig loyalen Zusammenarbeit²⁷ im Sinne einer allseitigen Unionstreue.²⁸ Schließlich billigt der VvL ebensowenig wie der VVE der Union Exekutivgewalt in dem Sinne zu, dass diese eigenständig im Gebiet eines Mitgliedsstaats Maßnahmen gegenüber Widerstrebenden unter Anwendung von Gewalt durchsetzen könnte.

Steigerung des Potenzials der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit

Der erste große Teil der inhaltlich profilprägenden Neuerungen ist auf die Steigerung des Potenzials der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit der Union gerichtet. Dem dienen insbesondere die Ergänzung der Kompetenzordnung, der neue Zuschnitt der Gesamtorganisation und die Neuerungen im Organgefüge.

Ergänzung der Kompetenzordnung: Die Kompetenzordnung erhält nicht nur das schon vom VVE vorgesehene textlich klarere Profil von allgemeinen Kompetenzprinzipien, Kompetenzkategorien und kategorialer Kompetenzklassifikation.²⁹ Es wird zur Steigerung des Potenzials unionaler Handlungsfähigkeit auch um neue Verbandskompetenzen angereichert. Dies geschieht zum einen durch ausdrückliche Zuweisung neuer Handlungsfelder, zum anderen durch die Neufassung der Gesamtorganisation. Zu den textlich neu aufgenommenen Handlungsfeldern zählen im Einklang mit dem VVE namentlich Energie,³⁰ Tourismus³¹ und Katastrophenschutz³² sowie eine Reihe punktueller Handlungserweiterungen oder -klärungen (vor allem in den Bereichen des Schutzes geistiger Eigentumsrechte,³³ der Raumfahrt,³⁴ der Verwaltungszusammenarbeit,³⁵ der Gemeinsamen Handelspolitik,³⁶ der humanitären Hilfe³⁷ und der internationalen Übereinkünfte³⁸) sowie über den VVE hinaus die Bekämpfung des Klimawandels³⁹ und die Energieversorgung.⁴⁰ Bemerkenswert, aber zugleich problembe gründend im Lichte der Handhabung des Subsidiaritätsprinzips, ist die auch schon

25 Dok. 11197/07: „Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Vorrang des EG-Rechts einer der Grundpfeiler des Gemeinschaftsrechts. Dem Gerichtshof zufolge ergibt sich dieser Grundsatz aus der Besonderheit der Europäischen Gemeinschaft. Zum Zeitpunkt des ersten Urteils im Rahmen dieser ständigen Rechtsprechung (Rechtssache 6/64, Costa gegen ENEL, 15. Juli 1964) war dieser Vorrang im Vertrag nicht erwähnt. Dies ist auch heute noch der Fall. Die Tatsache, daß der Grundsatz dieses Vorrangs nicht in den künftigen Vertrag aufgenommen wird, ändert nichts an seiner Existenz und an der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs.“

26 Vgl. Art. 2 Ziff. 11 VvL: Art. 2a-2e AV = projektierte neue Artt. 2-6 AV (vgl. dazu Artt. I-12 bis I-17 VVE); sowie Art. 1 Ziff. 6 VvL: Art. 3b EUV = projektierte neuer Art. 5 EUV (vgl. dazu Art. I-11 VVE).

27 Art. 1 Ziff. 5 VvL: Art. 3a EUV = projektierte neuer Art. 4 EUV; vgl. dazu Art. I-5 VVE.

28 Vgl. im deutschen Bundesverfassungsrecht den Gedanken der Bundestreue; zu dieser Michael Sachs: in Michael Sachs (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 20 Rdz. 68ff.

29 Siehe oben.

30 Art. 2 Ziff. 147 VvL: Art. 176a AV = projektierte neuer Art. 194 AV; vgl. dazu Art. III-256 VVE.

31 Art. 2 Ziff. 148 VvL: Art. 176b AV = projektierte neuer Art. 195 AV; vgl. dazu Art. III-281 VVE.

32 Art. 2 Ziff. 149 VvL: Art. 176c AV = projektierte neuer Art. 196 AV; vgl. dazu Art. III-284 VVE.

33 Art. 2 Ziff. 84 VvL: Art. 97a AV = projektierte neuer Art. 118 AV; vgl. dazu Art. III-176 VVE.

34 Art. 2 Ziff. 142 VvL: Art. 172a AV = projektierte neuer Art. 189 AV; vgl. dazu Art. III-254 VVE.

35 Art. 2 Ziff. 150 VvL: Art. 176d AV = projektierte neuer Art. 197 AV; vgl. dazu Art. III-285 VVE.

36 Art. 2 Ziff. 158 VvL: Art. 188c AV = projektierte neuer Art. 207 AV; vgl. dazu Art. III-315 VVE.

37 Art. 2 Ziff. 168 VvL: Art. 188j AV = projektierte neuer Art. 214 AV; vgl. dazu Art. III-321 VVE.

38 Art. 2 Ziff. 170-174 VvL: Artt. 188i-188o AV = projektierte neue Artt. 216-219 AV; vgl. dazu Artt. III-323, III-325 VVE.

39 Art. 2 Ziff. 143 VvL: Art. 174 Abs. 1 AV = projektierte neuer Art. 191 Abs. 1 AV.

40 Art. 2 Ziff. 87 VvL: Art. 100 AV = projektierte neuer Art. 122 AV.

vom VVE vorgesehene verbandskompetentielle Weitung des Aktionsradius in den Bereichen Visa, Einwanderung, Asyl und ziviljustitielle Zusammenarbeit infolge ihrer Entkopplung von dem Erfordernis, dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes zu dienen.⁴¹

Neuer Zuschnitt der Gesamtorganisation: Neue Verbandskompetenzen ergeben sich aber auch infolge des neuen Zuschnitts der Gesamtorganisation. Diese erhält ihre neue Form durch die Verschmelzung von Europäischer Gemeinschaft und Europäischer Union. Unter dem Gesichtspunkt der Steigerung des Potenzials der Handlungsfähigkeit hervorhebenswert ist hierbei die Schaffung einer ungeteilten Rechtspersönlichkeit.⁴² Sie bedeutet, wie schon vom VVE vorgesehen, eine Ausweitung der europäischen Ebene als rechtlich eigenständiges Handlungs- und Zuordnungssubjekt für die gesamte Bandbreite der Verbandskompetenzen, hierin erstmals auch für die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen⁴³ und für die Außen- und Sicherheitspolitik.⁴⁴ Im Bereich der polizeilichen und strafjustitiellen Zusammenarbeit kommt es zugleich zu dem schon vom VVE projektierten substanziellen Aufwuchs der Handlungsfelder namentlich durch die Ermächtigungen der Union, eine Europäische Staatsanwaltschaft einzurichten,⁴⁵ Europol gebundene operative Maßnahmen durchführen zu lassen⁴⁶ und Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension zu erlassen.⁴⁷

Neuerungen im Organgefüge: Besonders herausragend und vielfältig sind die Neuerungen des VvL für das Organgefüge. Auch sie entsprechen im Wesentlichen denjenigen des VVE. Unter dem Gesichtspunkt der Steigerung der unionalen Handlungsfähigkeit betreffen sie namentlich: das *Europäische Parlament* durch die Festsetzung der Obergrenze seiner Mitgliederzahl auf 750;⁴⁸ den *Europäischen Rat* durch die Einführung eines längerzeitigen Präsidentenamtes zur Koordinierung der (nunmehr) 27 Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und zur Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik „auf seiner Ebene“ (protokollarisch zu verstehen), unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik;⁴⁹ den *Ministerrat* durch teilweises weiteres Abschmelzen des Beschlusserfordernisses der Einstimmigkeit zugunsten der Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsentscheidungen⁵⁰ (wobei die perspektivisch ab 1. November 2014 vorgesehene Neudefinition der qualifizierten Mehrheit

41 Vgl. zu dem darin schon dem VVE inhärenten Problem der Abgrenzung der Kompetenzausübung Peter-Christian Müller-Graff: Die ziviljustitielle Zusammenarbeit im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im System des Europäischen Verfassungsvertrages, in: Heinz-Peter Mansel/Thomas Pfeiffer/Herbert Kronke/Christian Kohler/Rainer Hausmann (Hrsg.): Festschrift für Erik Jayme, München 2004, S. 1323-1338, hier S. 1323, 1334f.; Peter-Christian Müller-Graff: Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im neuen Verfassungsvertrag – Neuerungen und Notwendigkeit seiner Rekonstruktion, in: Charlotte Gaitanides/Stefan Kadelbach/Gil Carlos Rodriguez Iglesias (Hrsg.): Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg, Baden-Baden 2005, S. 605-623, hier S. 605ff., 613ff.

42 Art. 2 Ziff. 6 VvL.

43 Art. 2 Ziff. 67 und 69 VvL: Artt. 69a-69h AV = projektierte neue Artt. 82-89 AV; vgl. dazu Art. III-270-Art. III-277 VVE.

44 Art. 1 Ziff. 26-35, 37-40, 43-45, 47, 49-50 VvL: Artt. 10c-16, 18-21, 24-25b, 28-28e EUV = projektierte neue Artt. 23-46 EUV; vgl. dazu Art. III-294-Art. III-306, Art. III-308-Art. III-313; Art. I-40 Abs. 5, Art. I-41 VVE.

45 Art. 2 Ziff. 67 VvL: Art. 69e AV = projektierte neuer Art. 86 AV; vgl. dazu Art. III-274 VVE.

46 Art. 2 Ziff. 68 VvL: Art. 69g Abs. 3 AV = projektierte neuer Art. 88 Abs. 3 AV; vgl. dazu Art. III-276 VVE.

47 Art. 2 Ziff. 67 VvL: Art. 69b AV = projektierte neuer Art. 83 AV; vgl. dazu Art. III-271 VVE.

48 Art. 1 Ziff. 15 VvL: Art. 9a EUV = projektierte neuer Art. 14 EUV; vgl. dazu Art. I-20 VVE.

49 Art. 1 Ziff. 16 VvL: Art. 9b Abs. 5 EUV = projektierte neuer Art. 15 Abs. 5 EUV; vgl. dazu Art. I-22 VVE.

50 Eine nach dem Beschlusserfordernis aufgeschlüsselte Statistik zum VvL liegt noch nicht vor; als derartige Statistik für den VVE Andreas Maurer: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Die neuen Handlungsermächtigungen der Organe. SWP-Diskussionspapier FG 1, März 2005, Tabellen 1 und 2, S. 19-20 sowie Abbildung 2, S. 39, wobei allerdings eine Bewertung dieser Entwicklung allein aufgrund einer (naturgemäß nicht nach Bedeutung wichtenden) statistischen Grundlage kaum möglich ist.

als doppelte Mehrheit⁵¹ unter Effizienzgesichtspunkten insgesamt eher als neutral einzuschätzen ist) unter gleichzeitiger Erhebung der qualifizierten Mehrheit zum Regelabstimmungsverfahren⁵² (unter Aufgabe des derzeitigen, faktisch bedeutungslosen Grundsatzes der einfachen Mehrheit⁵³) und unter Ausrufung des Mitentscheidungsverfahrens⁵⁴ zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,⁵⁵ wobei jedoch wie schon im VVE gewichtige Agenden mit Einstimmigkeitserfordernis bleiben (namentlich in den Bereichen der Steuerangleichung und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik); die *Kommission* durch die (perspektivisch ab 1. November 2014 vorgesehene) Verkleinerung ihrer Mitgliederzahl auf 2/3 der Zahl der Mitgliedstaaten,⁵⁶ wobei allerdings offen ist, ob der dadurch erhoffte Effizienzgewinn nicht von einem Akzeptanzverlust der Kommission in denjenigen Mitgliedstaaten begleitet wird, aus denen kein Staatsangehöriger der Kommission angehört, und ob mit dieser, im Vergleich zu den anderen politischen Organen asymmetrischen Repräsentanzlösung eine Diskurschwächung der Kommission eintritt: im Verhältnis insbesondere zum Europäischen Rat und (Minister-)Rat, die jeweils Vertreter aller Mitgliedstaaten umfassen, aber auch zu dem aus allen Mitgliedstaaten beschickten Europäischen Parlament; schließlich die Außenvertretung der Union durch die Schaffung des neuen Amtes eines *Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik* mit der Doppelfunktion als Vorsitzender des Rates ‚Auswärtige Angelegenheiten‘ und als Kommissions-Vizepräsident⁵⁷ sowie durch den Aufbau eines Europäischen Auswärtigen Dienstes⁵⁸ und durch die Übertragung der Außenrepräsentanz der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf den Präsidenten des Europäischen Rates.⁵⁹

Erhöhung der Legitimation unionaler Maßnahmen

Der zweite große Teil der inhaltlich profilprägenden Neuerungen des VvL zielt, wie schon der VVE, auf die Stärkung der Legitimation unionaler Maßnahmen. Da kein hoheitliches Handeln selbstverständlich ist, sondern der Legitimation und in diesem Sinne seiner Verfasstheit bedarf, stellt sich dauerhaft die Frage nach deren funktions- und zeitgemäßer Ausgestaltung. Hierbei geht es sowohl um die sachgegenständliche als auch um die prozedural vermittelte Legitimation. Erstere versucht der VvL mit den sachgebiertlichen Kompetenzerweiterungen⁶⁰ sowie der (wie im VVE nicht gänzlich gelungenen⁶¹) kategorialen

51 Art. 1 Ziff. 17 VvL: Art. 9c Abs. 4 EUV = projektiertes neuer Art. 16 Abs. 4 EUV; vgl. dazu Art. I-25 VVE.

52 Art. 1 Ziff. 17 VvL: Art. 9c Abs. 3 EUV = projektiertes neuer Art. 16 Abs. 3 EUV; vgl. dazu Art. I-23 Abs. 3 VVE.

53 Vgl. Art. 205 Abs. 1 EGV.

54 Vgl. Art. 251 EGV.

55 Art. 2 Ziff. 236 VvL: Art. 249a AV = projektiertes neuer Art. 289 AV; vgl. dazu Art. I-34, Art. III-396 VVE.

56 Art. 1 Ziff. 18 VvL: Art. 9d Abs. 5 EUV = projektiertes neuer Art. 17 Abs. 5 EUV; vgl. dazu Art. I-26 Abs. 6 VVE.

57 Art. 1 Ziff. 19 VvL: Art. 9e EUV = projektiertes neuer Art. 18 EUV; vgl. dazu Art. I-28 VVE.

58 Art. 1 Ziff. 30 VvL: Art. 13a Abs. 3 EUV = projektiertes neuer Art. 27 Abs. 3 EUV; vgl. dazu Art. III-296 Abs. 3 VVE.

59 Vgl. oben.

60 Vgl. oben.

61 Unerwähnt bleiben die spezifischen Mitwirkungszuständigkeiten unionaler Organe in der Primärrechtspolitik. Unklar bleibt die Zuordnung der binnenmarktintegrativen Rechtsangleichungszuständigkeit zur Überwindung von Wettbewerbsverzerrungen aus unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Vorschriften zwischen der ausschließlichen Zuständigkeit zur „Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln“ und der geteilten Zuständigkeit „Binnenmarkt“. Außerhalb des vom VVE geschaffenen Systems mit seiner vertragssystematischen Zuordnungsregel des Art. I-14 Abs. 1 zur geteilten Zuständigkeit bleibt nach dem VvL die aus den allgemeinen Kompetenzregeln des AV herausgenommene und in den EUV verfrachtete Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

Klassifizierung der einzelnen Sachkompetenzen⁶² sowie der konzisen Bündelung der Zielbindung⁶³ zu stärken. Letztere ist, gleichfalls in Rezeption des VVE, Gegenstand bemerkenswerter Neuerungen.⁶⁴

Prozedurale Vorkehrungen: Auf die Erhöhung der prozedural vermittelten Legitimation zielen zahlreiche, überwiegend aus dem VVE übernommene, neue Vorkehrungen, darunter namentlich sachgegenständliche Ausweitungen des Mitentscheidungsverfahrens zwischen dem (demokratiethoretisch freilich weiterhin nicht modellgemäß zusammengesetzten) Europäischen Parlament und dem Rat unter gleichzeitiger Erhebung dieses Verfahrens zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“,⁶⁵ die Berücksichtigungspflicht der Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament beim Vorschlag eines Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durch den Europäischen Rat an das Europäische Parlament,⁶⁶ die Stärkung des Europäischen Parlaments bei der Nutzung der Abrundungsermächtigung des Art. 308 AV („Zustimmung“), die Öffentlichkeitspflicht der Tagungen des Rates bei Beratungen oder Abstimmungen über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten⁶⁷ sowie die systematische Bündelung und Hervorhebung der drei Grundsätze der demokratischen Gleichheit, der repräsentativen Demokratie und der öffentlich-partizipativen Demokratie in einem eigenen Titel.⁶⁸ Als legitimationssteigernd lässt sich auch die ausdrückliche normtextliche Grundrechtsbindung der Unionsorgane durch Aufnahme der Grundrechtecharta in das Primärrecht verstehen, auch wenn sie ohne die vom VVE vorgesehene Textinkorporation nunmehr allein mittels des Satzes erfolgt: „die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig“.⁶⁹ Diese Verweisteknik ist angesichts der Üppigkeit und rechtlich konglomeraten Struktur,⁷⁰ aber auch angesichts der Vorbehalte Britanniens und Polens gegen ihre Erstreckungswirkung auf nationale Maßnahmen⁷¹ textsystematisch durchaus gut vertretbar.

Neudefinition der qualifizierten Mehrheit als doppelte Mehrheit: Besonders herausragend für die Legitimationserhöhung sind die Neudefinition der qualifizierten Mehrheit im Rat und die Einbeziehung der nationalen Parlamente. So ist der erneut nach zähen Verhandlungen⁷² erzielte Durchbruch zur systemrationalen Neudefinition der qualifizierten Mehrheit im Rat trotz aller komplizierten Begleitkompromisse und Einschränkungen⁷³ ein legitimatorisch epochaler Schritt. Wie schon im VVE vorgesehen gilt dadurch als qualifizierte Mehr-

62 Scil.: ausschließliche, geteilte, fördernde; vgl. oben.

63 Vgl. oben.

64 Vgl. unten

65 Vgl. oben.

66 Art. 1 Ziff. 18 VvL: Art. 9d Abs. 7 S. 1 EUV = projektiertes neuer Art. 17 Abs. 7 S. 1 EUV; vgl. dazu Art. I-27 Abs. 1 VVE.

67 Art. 1 Ziff. 17 VvL: Art. 9c Abs. 8 EUV = projektiertes neuer Art. 16 Abs. 8 EUV; vgl. dazu Art. I-24 Abs. 6 VVE.

68 Art. 1 Ziff. 12 VvL: Artt. 8-8c EUV = projektierte neue Artt. 9-12 EUV; vgl. dazu Art. I-45-Art. I-47 VVE.

69 Art. 1 Ziff. 8 VvL: Art. 6 Abs. 1 EUV = projektiertes neuer Art. 6 Abs. 1 EUV; im VVE figurierte die Charta als umfänglicher Zweiter Teil des Gesamttextes.

70 Vgl. als neueste kritische Würdigungen der Charta Rudolf Streinz: *Wie gut ist die Grundrechte-Charta des Verfassungsvertrages?*, in: Jörn Ipsen/Bernhard Stürer (Hrsg.): *Europa im Wandel. Festschrift für Hans-Werner Rengeling*, München 2008, S. 645, 657ff.; Torsten Stein: *Haben die Engländer nicht eigentlich recht? Bemerkungen zu einer verpassten Chance für die Europäische Grundrechtecharta*, in: *Zeitschrift für Europarecht (EuZ) 2/2008*, S. 37-43.

71 Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich.

72 Vgl. dazu Fischer: *Der Vertrag von Lissabon*, 2008, S. 71ff., 75ff.; speziell zur ‚Quadratwurzel‘-Debatte vgl. Stefan Tomik: *Quadratwurzel-Behandlung für Europa*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.06.2007; dazu Müller-Graff: *Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos*, 2007, S. 231.

73 Dies gilt namentlich für das Hinauszögern des Inkrafttretens auf den 1. November 2014, die Übergangsbestimmungen bis zum 31. März 2017 und die Sperrminoritätenregel; vgl. Art. 1 Ziff. 17 VvL: Art. 9c Abs. 4 und 5 EUV = projektiertes neuer Art. 16 Abs. 4 und 5 EUV und das Protokoll über die Übergangsbestimmungen.

heit eine Mehrheit von 55 Prozent der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der Union ausmachen.⁷⁴ Eine derartige Bewertung ist naturgemäß abhängig vom Verständnis der Wesensnatur der Union und oft genug erörtert,⁷⁵ sodass sie in dieser Skizze der wesentlichen Neuerungen nur einer kurzen Erinnerung bedarf. Versteht man die Union als transnationales Gemeinwesen,⁷⁶ ist es folgerichtig, eine Doppellegitimation der Wahrnehmung ihrer Befugnisse insbesondere auch im Legislativbereich zu fordern: eine völkerrechtstheoretisch überzeugende Legitimation seitens der vom Gemeinschaftshandeln betroffenen Mitgliedstaaten und eine demokratietheoretisch sinnfällige Legitimation seitens der betroffenen Unionsbürger. Beides wird über das Europäische Parlament weder derzeit noch nach den Neuerungen des VvL hinreichend vermittelt: eine völkerrechtstheoretisch überzeugende Legitimation nicht, weil die Mitglieder des Parlaments nicht Vertreter der Mitgliedstaaten, sondern in der – aus dem VVE übernommenen – Neuformulierung des VvL „der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“⁷⁷ sind; eine demokratietheoretisch überzeugende Legitimation nicht hinreichend, weil trotz der Direktwahl der Mitglieder, wie bekannt, bereits die Zusammensetzung des Parlaments nach dem Vertretungsprinzip der degressiven Proportionalität der mitgliedstaatlichen Unionsbürgerschaften die Unionsbürger nicht nach dem Grundsatz deren Gleichwertigkeit (also nicht nach dem Prinzip der linearen Proportionalität) abbildet. Angesichts dieser konzeptionellen Legitimationsvermittlungsschwäche des Parlaments ist es folgerichtig, diese über das Entscheidungsverfahren im Rat zu kompensieren, der sich aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats zusammensetzt,⁷⁸ wobei jeder Mitgliedstaat (wie schon derzeit⁷⁹) auf den ‚Wert‘ der Demokratie verpflichtet ist.⁸⁰ Soweit im Rat das Verfahren der qualifizierten Mehrheitsentscheidung zur Anwendung kommt, folgt jedoch die derzeitige Definition der qualifizierten Mehrheit mit ihrer Stimmengewichtung der Mitgliedstaaten nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität keiner legitimatorischen Systemrationalität. Diese gegenwärtige Schwäche wird vom VvL nunmehr mit dem Prinzip der doppelten Mehrheit zugunsten einer legitimationstheoretisch optimalen Kombinationslösung überwunden. Es erfüllt in seinem Kern gleichermaßen die legitimatorischen Erfordernisse der Gleichwertigkeit jedes Mitgliedstaats und jedes Unionsbürgers.

Einbau der nationalen Parlamente in die unionale Legitimationsarchitektur: Für die legitimatorische Stärkung nicht minder bedeutsam ist die vom VvL in eigenständiger Fortentwicklung des VVE nunmehr ausdrücklich in die Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze gebündelt einbezogene und dadurch hervorgehobene Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur der Union⁸¹ und deren aus dem VVE übernommene Verstärkung. Den nationalen Parlamenten wird generell die (nicht einklagbare) Aufgabe zugewiesen, „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union (beizutragen)“, und diese Aufgabe sodann in sechsfacher Ausfaltung aufgefächert. Die neue Norm verdeutlicht einen (vorsichtigen) Rückgriff der Union auf das Legitimationspotenzial nationaler Parlamente. Zu den schon bestehenden Unterrichtsrechten gegenüber den Organen der Union und Beteiligungsregeln der interparlamentarischen Zusammenarbeit kommen nunmehr differenziert ausgestaltete Einbezie-

74 Art. 1 Ziff. 17 VvL: Art. 9c Abs. 4 EUV = projektierte neuer Art. 16 EUV; vgl. Art. I-25 VVE.

75 Zur eigenen Position vgl. Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages, 2004, S. 197f.

76 Zur Begründung Peter-Christian Müller-Graff: Verfassungsziele der EU/EG, in: Manfred Daus (Hrsg.): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München 2000, A I Rdz. 72ff.

77 Art. 1 Ziff. 15 VvL: Art. 9a Abs. 2 EUV = projektierte neuer Art. 14 Abs. 2 EUV; vgl. dazu Art. I-20 VVE.

78 Art. 1 Ziff. 17 VvL: Art. 9c Abs. 2 EUV = projektierte neuer Art. 16 Abs. 2 EUV; vgl. dazu Art. I-23 VVE.

79 Art. 6 Abs. 1 EUV.

80 Art. 1 Ziff. 3 VvL: Art. 1a S. 2 EUV = projektierte neuer Art. 2 S. 2 EUV; vgl. dazu Art. I-2 VVE.

81 Art. 1 Ziff. 12 VvL: Art. 8c EUV = projektierte neuer Art. 12 EUV; ohne textliche Entsprechung im VVE.

hungen in sensiblen Fragen hinzu. So wird insbesondere in Übernahme des einschlägigen Protokolls zum VVE für die Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes ein neuartiges politisches Frühwarnsystem zugunsten der nationalen Parlamente eingeführt.⁸² Es ist von der Lissabonner Fassung speziell im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens verschärft.⁸³ Zugleich begründet das Protokoll die Zuständigkeit des EuGH auch für Nichtigkeitsklagen wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip, die von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden. Weitere Beteiligungen der nationalen Parlamente betreffen die Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Beteiligung)⁸⁴, die politische Kontrolle von Europol (Einbeziehung),⁸⁵ die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust (Einbeziehung),⁸⁶ das zweite vereinfachte Vertragsänderungsverfahren (Ablehnungsrecht)⁸⁷ und Beitrittsanträge (Unterrichtung).⁸⁸

Relativer Rückschnitt von Texttransparenz und Staatsanalogisierung im Vergleich zum VVE

Ein markantes äußeres Kennzeichen des VvL im Vergleich zum VVE ist der relative Rückschnitt von Texttransparenz und Staatsanalogisierung, wiewohl beides nicht gänzlich aufgegeben wird und insoweit in der Änderungsbilanz zum derzeitigen Primärrecht durch aus Fortentwicklungen zu verzeichnen sind.

Zurückgenommene Transparenz: Das vom VVE zum Zweck der seit vielen Jahren geforderten Texttransparenz und Komplexitätsreduktion vorgelegte Angebot einer systematisch übersichtlich durchkomponierten Gesamtkodifikation des zentralen (also nicht in Protokollen ausgefalteten) Primärrechts wird vom vorliegenden Reformvertrag nicht mehr mit gleicher Entschiedenheit angestrebt noch in vergleichbarer Stringenz wie vom VVE geleistet. Allerdings ist dieses mit dem VVE verfolgte Ziel keineswegs völlig aus den Augen verloren worden, zumal es einem gereiften normativen Verständnis ohnehin nahezu unmöglich ist, hinter einen einmal erreichten Einsichts- und Systematisierungsstand zurückzufallen. Schon der makrooptischen Betrachtung erschließt sich rasch, dass insbesondere die Verschmelzung von Gemeinschaft und Union zu einer einheitlichen Organisation einen nicht zu unterschätzenden Transparenzgewinn für die Öffentlichkeit ermöglicht. Gleiches gilt für den damit einhergehenden Wegfall der zweigeteilten Lokation und Rechtsnatur der Bestimmungen über den sogenannten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in EGV⁸⁹ und EUV⁹⁰ zugunsten dessen aus dem VVE übernommenen, systematisch kohärent aufgebauten Zusammenfassung, wobei nunmehr⁹¹ auch textsystematisch der herkömm-

82 Art. 6 und 7 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

83 Ebenda: Art. 7 Abs. 3.

84 Art. 2 Ziff. 64 VvL: Art. 61c AV = projektiertes neuer Art. 71 AV; vgl. dazu Art. III-261 VVE.

85 Art. 2 Ziff. 68 VvL: Art. 69g Abs. 2 AV = projektiertes neuer Art. 88 Abs. 2 AV; vgl. dazu Art. III-276 VVE.

86 Art. 2 Ziff. 67 VvL: Art. 69d AV = projektiertes neuer Art. 85 AV; vgl. dazu Art. III-273 VVE.

87 Art. 1 Ziff. 56 VvL: Art. 48 Abs. 7 EUV; vgl. dazu Art. III-444 VVE.

88 Art. 1 Ziff. 57 VvL: Art. 49 EUV = projektiertes neuer Art. 49 EUV.

89 Artt. 61ff. EGV.

90 Artt. 29ff. EUV.

91 Anders die Lokation im VVE, in dem die Vorschriften über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf das Kapitel über die Wirtschafts- und Währungspolitik und dasjenige über die Politik „in anderen Bereichen“ folgten: Artt. III-257ff. VVE.

liche und normgenetisch konzeptionsstimmige⁹² Anschluss an die Binnenmarktvorschriften beibehalten wird.⁹³ Ebenso transparenzerhöhend wirken dürfte der damit einhergehende Wegfall der für Laien anscheinend verwirrenden besonderen rechtlichen Maßnahmetypen in der derzeitigen dritten Säule (namentlich des Rahmenbeschlusses⁹⁴) zugunsten der vertrauten Maßnahmetypen des derzeitigen EGV,⁹⁵ von denen allerdings die ‚Entscheidung‘ terminologisch durch den ‚Beschluss‘ ersetzt wird.⁹⁶ Auch die Zahl der verschiedenen Entscheidungsverfahren wird dadurch reduziert. Überdies wird, wie schon aufgewiesen, das Mitentscheidungsverfahren in den Rang des ‚ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens‘ in Abgrenzung zu ‚besonderen Gesetzgebungsverfahren‘ erhoben.⁹⁷ Aus der Systematik des VVE gerettet ist auch der profilbildende Teil der Organbestimmungen.⁹⁸

Der VvL schafft aber keinen einheitlichen Vertragstext, sondern agiert mit zwei (vorerst⁹⁹) „gleichrangigen“ Verträgen sowie der vertragsgleich gestellten Grundrechte-Charta. Diese Trichotomie erinnert allerdings an die Dreiteilung des VVE in den profilbildenden Ersten Teil, den speziell den Grundrechten gewidmeten Zweiten Teil und den speziell den Politikbereichen und der Arbeitsweise der Union gewidmeten Dritten Teil. Jedoch folgt die Ausfüllung nicht komplett derjenigen des VVE, sondern produziert teils inhaltlich bizzar anmutende Trennungen. Letzteres gilt für die Lokation der grundlegenden Normen zur Kompetenzordnung. Der für den VVE entworfene einheitliche Abschnitt ist nunmehr in drei Teile auseinandergenommen. Die allgemeinen Kompetenzprinzipien (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Subsidiaritätsprinzip, Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) finden sich im EUV als Art. 3b EUV¹⁰⁰ wieder, ergänzt um einen vorlaufenden, vom VvL neu kreierte klarstellenden neuen Art. 3a Abs.1 EUV,¹⁰¹ dass alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten gemäß Art. 3b EUV bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Die im VVE entwickelten allgemeinen Kompetenzkategorien und kategorial zugeordneten Zuständigkeitsbereiche sind (unter Herausnahme der damit in ihrer kompetentiellen Kategorialität wieder offenen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) im AV als Artt. 2a-2d¹⁰² platziert. Die Flexibilitätsklausel schließlich bleibt in Art. 308 AV.¹⁰³ Auch die übersichtliche systematische Kodifikationsleistung der Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union durch den VVE¹⁰⁴ wird zerlegt. Sie wird teils neu zusammengesetzt, teils in die derzeitige lokative Zergliederung überführt, doch wird der vom VVE erreichte Systematisierungsansatz letztlich in einer Zweiteilung gerettet. Die allgemeinen Bestim-

92 Die in Artt. 61ff. EGV aufgeführten Gegenstände waren zuvor als Gegenstände gemeinsamen Interesses in die dritte Unionssäule des Unionsvertrages von Maastricht aufgenommen, weil der angestrebte binnengrenzkontrolllose Binnenmarkt entsprechende flankierende Maßnahmen erforderte; vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Die Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.): Festschrift für Ulrich Everling, Baden-Baden 1995, S. 925-944, hier S. 925, 940.

93 Gemäß Art. 2 Ziff. 64-68 VvL: Artt. 61-69h AV = projektierte neue Artt. 67-89 AV.

94 Vgl. Art. 34 Abs. 2 lit.b EUV.

95 Vgl. Art. 249 EGV.

96 Art. 2 Ziff. 235 VvL: Art. 249 Abs. 4 AV = projektierte neuer Art. 288 Abs. 4 AV.

97 S. oben.

98 Art. 1 Ziff. 13 VvL: Artt. 9-9f. EUV = projektierte neue Artt. 13-19 EUV; vgl. dazu Artt. I-19-I-29 VVE.

99 Auffällig bleibt jedenfalls, dass die Bestimmungen des Dritten Teils des AV über die internen Politikbereiche nach dem VvL grundsätzlich dem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren zugänglich sind; dies entspricht den Regelungen des VVE zu den Bestimmungen des Teils III Titel III über die internen Politikbereiche (vgl. Art. III-445 VVE).

100 Art. 1 Ziff. 6 VvL: Art. 3b EUV = projektierte neuer Art. 5 EUV.

101 Art. 1 Ziff. 5 VvL: Art. 3a EUV = projektierte neuer Art. 4 EUV.

102 Art. 2 Ziff. 12 VvL: Artt. 2a-2e AV = projektierte neue Artt. 2-6 AV.

103 Art. 2 Ziff. 289 VvL: Art. 308 AV = projektierte neuer Art. 352 AV.

104 Vgl. Artt. III-292-III-329 VVE sowie Art. I-16, Art. I-40, Art. I-42 VVE.

mungen und die besonderen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik des VVE (Teil III Titel V Kapitel I und II sowie Teil I Titel V Kapitel II)¹⁰⁵ treten unter teilweiser Umformulierung und Umschichtung im Vergleich zum VVE an den Normort der derzeitigen zweiten Unionssäule als umfängliche Artt. 10a-28e EUV.¹⁰⁶ Die anderen Kapitel im Dritten Teil des VVE (Kapitel III-VIII),¹⁰⁷ mithin die Bestimmungen über die Gemeinsame Handelspolitik, die Zusammenarbeit mit Drittländern und humanitäre Hilfe, die restriktiven Maßnahmen, die internationalen Übereinkünfte, die Beziehungen der Union zu internationalen Organisationen und Drittländern sowie Delegationen der Union und die Solidaritätsklausel sind in der nämlichen Reihung und unter lediglich geringfügigen textlichen und inhaltlichen Änderungen zum VVE zu einem neuen eigenen Teil des AV unter der parallelen Überschrift „Das Auswärtige Handeln der Union“ ausgeformt.¹⁰⁸

Zurückgenommene Staatsanalogisierung: In der Öffentlichkeit wurde als augenfälligster Unterschied des VvL zum VVE der Verzicht auf die staatsanalogisierenden Attribute des VVE wahrgenommen. Er wird zuallererst in der Aufgabe der Gesamtkodifikation in einem einzigen Vertrag mit der Bezeichnung ‚Vertrag über eine Verfassung für Europa‘ ersichtlich sowie in der durchgängigen Ersetzung des ohnehin eher mißverständlichen Kurzbegriffs ‚Verfassung‘ zur Selbstbezeichnung des Primärrechts durch den Begriff ‚Verträge‘. Man kann füglich der Ansicht sein, dass sich für die kategoriale Qualität des Primärrechts weder durch die Bezeichnung als ‚Verfassung‘ noch durch den nunmehrigen Verzicht darauf etwas ändert. Auch der VVE war ein Vertrag, wie sich schon aus seinem Titel und den Artt. IV-437-IV-448 VVE ergab. Und auch der Lissabonner Reformvertrag beinhaltet nicht anders als der derzeitige EGV Bestimmungen zur Legitimation und Kontrolle der europäischen Hoheitsordnung¹⁰⁹ und steht damit in der Tradition des EWGV, den das Bundesverfassungsgericht „gewissermaßen die Verfassung dieser Gemeinschaft“ nannte.¹¹⁰ Aus dieser rechtlichen Sicht wirkt die Diskussion um die Angemessenheit oder Zulässigkeit des Verfassungsvertragsbegriffs für die europäische Ebene als terminologische Oberflächendebatte, der allerdings ersichtlich gewaltige Sprengkraft im Freilandversuch der öffentlichen Meinungen und politischen Praxis innewohnt. Zur Wahrnehmung der etatistischen Entanalogisierung des VvL trägt insbesondere auch dessen Verzicht auf die Übernahme des Symbolartikels des VVE¹¹¹ bei, der Flagge, Hymne, Leitspruch, Währung und Europatag festschrieb. Freilich wird nahezu nichts von alledem aus der teils langjährigen Praxis verschwinden. Ob die Streichung der symbolhaft exponierten textlichen Proklamation „In Vielfalt geeint“ vielfaltsbeeinträchtigende Folgen zeitigt, ist spekulativ. Auch die Nichtübernahme des ausdrücklichen Ausspruchs des Vorrangs unionalen Rechts vor mitgliedstaatlichem Recht¹¹² beinhaltet, wie schon gezeigt, keine Änderung des seit mehr als vier Jahrzehnten vom EuGH judizierten¹¹³ Anwendungsvorrangs des dazu geeigneten europäischen Rechts. In die terminologische Abrüstung fügt sich auch die Abstandnahme des VvL von der im VVE enthaltenen, inhaltlich durchaus passfähigen Umbenennung von Verord-

105 Vgl. Artt. III-292-III-313 VVE sowie Art. I-16, Art. I-40, Art. I-42 VVE.

106 Projektierte neue Artt. 21-46 EUV; vgl. Art. 1 Ziff. 40-50 VvL.

107 Artt. III-314-III-329 VVE.

108 Art. 2 Ziff. 155-176 VvL: Artt. 188a-188r AV = projektierte neue Artt. 205-222 AV.

109 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Europäische Verfassungsordnung – Notwendigkeit, Gestalt und Fortentwicklung, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS) 5/2002, S. 206-216, hier S. 206, 210ff.

110 BVerfGE 22, 293 – EWG-Verordnungen.

111 Art. I-8 VVE.

112 Art. I-6 VVE.

113 Vgl. oben.

nung und Richtlinie in Europäisches Gesetz und Europäisches Rahmengesetz.¹¹⁴ Indes wird bei mikrooptischer Betrachtung des VvL der Gesetzesbegriff auf unionaler Ebene nur auf dieser plakativen Sichtebeine vermieden, da er im prozeduralen Innenleben der Union im Begriff des „Gesetzgebers“,¹¹⁵ des „Gesetzgebungsaktes“¹¹⁶ und des ordentlichen und besonderen „Gesetzgebungsverfahrens“¹¹⁷ in das Primärrecht eingeführt wird.

Bemerkenswerterweise wird aber auch die neue Bezeichnung des VVE für den Legitimationsquell der Mitglieder des Europäischen Parlaments übernommen, der sich nicht mehr, wie derzeit, aus der Vertretung der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten¹¹⁸ speist, sondern aus der Vertretung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.¹¹⁹ Deren Repräsentanz wird aber dann doch nach degressiv proportional zur Bevölkerungszahl bestimmten mitgliedstaatlichen Kontingenten parzelliert.¹²⁰ Auch der schon vom VVE vorgesehene Ausbau der Regeln zur Verflechtung einzelner Sachpolitiken¹²¹ spiegelt die gemeinwesenartige Verdichtung der Union wider.

Man mag dem VvL als Paradoxie zu seiner Vorgeschichte sogar leichte Ansätze zu einem über den VVE hinausgehenden staatsanalogisierenden Denken entnehmen: so namentlich in der forcierten Vorziehung¹²² der demokratischen Grundsätze vor die Organbestimmungen und in dem nunmehr zum primären operativen Hauptziel in einem eigenen Absatz des Zielartikels noch vor dem Binnenmarkt erhobenen sogenannten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.¹²³ Denn damit wird (vielleicht eher unwillentlich) auf den befriedeten freien Bewegungsraum angespielt, der an der Wiege der Entstehung moderner Staatlichkeit durch Schaffung des Gewaltmonopols stand. Der Union fehlt freilich auch mit der Lissabonner Reform jegliche derartige Macht.

Konzeptionelle Komplexierung mit Einbußen an konzeptioneller Klarheit im operativen Primärrecht

Bereits das Vorziehen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts lässt ahnen, dass der Reformvertrag mit Einbußen an konzeptioneller Klarheit im Vergleich zum operativen primärrechtlichen Acquis verbunden ist.

Neue Rolle des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts? Das operative Zielkonzept des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weist keine räumlich, konzeptionell, inhaltlich und rechtlich vergleichbare Konturenklarheit auf¹²⁴ wie der derzeitige primäre supranationale Verwirklichungsweg der Leitziele des EGV, nämlich die Errichtung eines Ge-

114 Vgl. Art. I-33 VVE.

115 Vgl. Art. 1 Ziff. 15 VvL: Art. 9a Abs. 1 EUV = projektierte neuer Art. 14 Abs. 1 EUV; Art. 1 Ziff. 17 VvL: Art. 9c Abs. 1 EUV = projektierte neuer Art. 16 Abs. 1 EUV.

116 Vgl. Art. 1 Ziff. 56 VvL: Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV = projektierte neuer Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV.

117 Vgl. z.B. Art. 2 Ziff. 236 VvL: Art. 249a Abs. 1 AV = projektierte neuer Art. 289 AV; Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV.

118 Vgl. Art. 189 Abs. 1 EGV.

119 Art. 1 Ziff. 15 VvL: Art. 9a Abs. 2 EUV = projektierte neuer Art. 14 Abs. 2 EUV.

120 Art. 1 Ziff. 15 VvL: Art. 9a Abs. 2 S. 3 EUV = projektierte neuer Art. 14 Abs. 2 S. 3 EUV.

121 Art. 2 Ziff. 13ff. VvL: Artt. 2f-6b AV = projektierte neue Artt. 7-13 AV.

122 Vgl. einerseits Art. 1 Ziff. 12, 13-20 VvL: Artt. 8-8c EUV = projektierte neue Artt. 9-12 EUV und Artt. 9-9f EUV (= projektierte neue Artt. 13-19 EUV) und andererseits Art. I-19-Art. I-32 VVE und Art. I-45-Art. I-52 VVE.

123 Vgl. einerseits Art. 1 Ziff. 4 VvL: Art. 2 Abs. 2 EUV = projektierte neuer Art. 3 Abs. 2 EUV, andererseits Art. I-3 Abs. 2 VVE.

124 Zur konzeptionellen Offenheit in EGV/EUV im Einzelnen 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. 11-28; zum VVE: Art. 2 Ziff. 150 VvL: Art. 176d AV = projektierte neuer Art. 197 AV; vgl. dazu Art. III-285 VVE.

meinsamen Marktes.¹²⁵ Nehmen an diesem grundsätzlich alle Mitglieder teil, so gilt dies nicht in gleicher Weise für den ‚allgemeinen‘ Freiheitsraum, zu dem in unterschiedlicher Weise Besonderheiten für Britannien, Irland und Dänemark bestehen.¹²⁶ Fußt der Gemeinsame Markt (beziehungsweise der Binnenmarkt) auf dem theoretischen Konzept des (schutzgutumrahmten) wettbewerbseröffnenden Prinzips des komparativen Kostenvorteils,¹²⁷ so bleibt die Gestalt des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts inhaltlich heterogen, ohne einheitliche theoretische Fundierung und auch nicht sinnfällig ohne den Sockel des binnenmarktlichen Freiheitsraums.¹²⁸ Und wird der Binnenmarkt von primärrechtlich gewährleisteten, unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten konstituiert,¹²⁹ so beruht der allgemeine Freiheitsraum primärrechtlich allein auf Ermächtigungsnormen, deren Nutzung von der politischen Diskretion der Mitgliedstaaten abhängt. Eine Ausnahme bildet nur die unionsbürgerliche Gewährleistung des freien Personenverkehrs, die zwar textsystematisch nicht dem einschlägigen Raum-Kapitel zugehört,¹³⁰ inhaltlich mit diesem aber ebenso verbunden ist wie die Freiheitsgewährleistungen des Binnenmarkts.

Neue Rolle des wettbewerbsverfassten Binnenmarkts? Demgegenüber erleidet die konzeptionelle Klarheit des primärrechtlichen Acquis Einbußen durch die in Abkehr vom EGV und vom VVE forcierte Vermeidung der Herausstellung der bislang elementaren Integrationsfunktion des wettbewerbsverfassten Binnenmarkts.¹³¹ Signifikant für diese Verunklarung ist bereits die textliche Abstufung der Errichtung des Binnenmarktes vom ersten operativen Zielverwirklichungsweg im EGV zu einem operativen Ziel, das nachgestellt zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auftritt.¹³² Hingegen folgt die Reihung der internen Politiken und Maßnahmen der Union im AV der herkömmlichen Spur des EGV, indem sie vom Binnenmarkt ausgehend¹³³ den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts konzeptionengenetisch und inhaltlich sinnfällig nachschaltet¹³⁴ und sodann die binnenmarktflankierenden ebenso wie binnenmarktunabhängigen (aber weitgehend aus dem politischen Folgebedarf am Rande des funktionierenden Binnenmarktes erwachsenen) Politikbereiche nachführt.¹³⁵ Teils verrenkt wirkende Texteingriffe leisten der konzeptionellen Verunklarung Vorschub. Neben der Nachreihung des Binnenmarkts verschwindet die Aufgabe des Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt (derzeit Art. 3 Abs.1 lit.g EGV) textlich völlig aus dem Zielbereich. Die Zielformulierung des VVE vom Binnenmarkt ‚mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb‘ wird nicht übernommen. Da diese Textchirurgie aber das Problem birgt, ob die zielbezogene Ab-

125 Vgl. Art. 2 EGV.

126 Zwar wird Art. 69 EGV gestrichen; andererseits wurden die einschlägigen früheren Protokolle mit Sonderbestimmungen nicht aufgehoben; dies ergibt sich aus der Liste der aufgehobenen Protokolle: vgl. Fischer: Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 98f.; vgl. ferner die Erklärung Irlands zu Art. 3 des Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie die 26. Erklärung der Konferenz zur Nichtbeteiligung eines Mitgliedstaats an einer auf den Dritten Teil Titel IV des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gestützten Maßnahme.

127 Vgl. Art. 14 Abs. 2 EGV; Willem Molle: *The Economics of European Integration*, Aldershot 1990, S. 9.

128 Vgl. Müller-Graff: *Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im neuen Verfassungsvertrag*, 2005. 129 Grundlegend EuGH Slg. 1963, 1 (*van Gend & Loos*).

130 Art. 1 Ziff. 4 VvL: Art. 2 Abs. 2 EUV = projektiertes neuer Art. 3 Abs. 2 EUV; s. auch Art. 2 Ziff. 34 VvL: Art. 17 Abs. 2 lit.a AV = projektiertes neuer Art. 20 Abs. 2 lit.a AV. Zur unionsbürgerlichen Freizügigkeit jüngst Ferdinand Wollenschläger: *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007.

131 Zu dessen Integrationswirkung jüngst Hanns Jürgen Küsters: *Die integrationspolitischen Wirkungen der Römischen Verträge – Eine Bilanz nach 50 Jahren*, in: *integration* 3/2007, S. 320-332.

132 Art. 1. Ziff. 4 VvL: Art. 2 Abs. 3 EUV = projektiertes neuer Art. 3 Abs. 3 EUV.

133 Vgl. Art. 2 Ziff. 41ff. VvL: Artt. 22a-59, 70-80 AV = projektierte neue Artt. 26-66, 90-100 AV.

134 Art. 2 Ziff. 64ff. VvL: Artt. 61-69h AV = projektierte neue Artt. 67-89 AV.

135 Art. 2 Ziff. 2, 77ff. VvL: Artt. 81-188r AV = projektierte neue Artt. 100-222 AV.

rundungskompetenz des Art. 308 AV (= projektiertes neuer Art. 352 AV) noch zur Rechtsetzung in der Fusionskontrolle befugt, stellt erst ein Mini-Protokoll zweifelsfrei, dass der Binnenmarkt „ein System umfasst, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt“ und „daß für diese Zwecke die Union erforderlichenfalls nach den Bestimmungen der Verträge, einschließlich des Artikels 308 [...] tätig wird.“ Gänzlich widersinnig zu den Artt. 81-89 AV¹³⁶ könnte diese Formulierung suggerieren, dass die Kommission nur gelegentlich Kartell-, Missbrauchs- und Beihilfenaufsicht betreibt. Diese Textanpassung an den Sonderwunsch eines einzigen Mitgliedstaats ist konzeptionell befremdlich. Ganz auf der Linie dieser Verunklarung liegen schließlich die Nichtübernahme der hervorgehobenen Gewährleistung der grenzüberschreitenden Marktgrundfreiheiten des Art. I-4 VVE, die Verbannung des Binnenmarktzieles aus dem Ersten Teil des AV (den Grundsätzen,¹³⁷ in denen neben den Zuständigkeitsarten und -bereichen nun aber auch die Qualifikation der Tiere „als fühlende Wesen“ verankert ist) in den Maschinenraum des Dritten Teils (Interne Politiken¹³⁸). Dadurch wird dessen Definition sogar dem vereinfachten Änderungsverfahren des neuen Art. 48 Abs. 6 EUV zugänglich gemacht. Demgegenüber wird die Rolle der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in den Grundsätzen belassen,¹³⁹ obwohl deren normsystematische Rolle sich erst vor dem Hintergrund der binnenmarktrechtlichen Erfordernisse voll erschließt.¹⁴⁰ Schließlich wird auch die Aussage gestrichen, dass die Zollunion „Grundlage der Gemeinschaft“ ist.¹⁴¹ Konzeptionell handelt es sich bei diesen (in ihren Auswirkungen auf die Anwendung und Schaffung des Binnenmarktrechts unklaren, möglicherweise folgenlos bleibenden, möglicherweise sich folgenreich erweisenden) Text- und Lokationsänderungen des seit einem halben Jahrhundert maßgeblich bewährten Integrationsperpetuums des wettbewerblichen Binnenmarktes entweder um normative Camouflage oder epigonale Irrlichterei. Es wird rätselhaft bleiben, ob dieser Preis für den Fortgang der Reform des Primärrechts unausweichlich zu zahlen war.

Allerdings kann man gegen eine derartige Sicht einwenden, dass mit diesen Änderungen nur die Konsequenz aus einer mit der Einheitlichen Europäischen Akte begonnenen konzeptionellen Komplexierung und Transformation von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einem breiter angelegten Gemeinwesen gezogen wird. Seinerzeit kam es mit der Einfügung eines genuin umweltpolitischen Kapitels erstmals zu einer von marktintegrativer Begründung unabhängigen Kompetenz der EWG,¹⁴² wiewohl sie aus dem Bedürfnis nach Kompetenzabrundung am Rande der Marktintegration erwuchs. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam vermehrten diese marktintegrativ unabhängigen Politikbereiche. Freilich steht die Fixierung auf das aufgewachsene Breitbandspektrum gemeinschaftlicher Kompetenzen in Gefahr, das gleichwohl vergleichsweise elementare Gewicht der dynamischen wirtschaftlichen Integration für die innere Haftkraft und Stabilität der Gemeinschaft zu unterschätzen. Umsomehr könnte eine solche markttabgehobene Sichtweise von den Textänderungen des Reformvertrages verstärkt werden.

136 Projektierter neuer Artt. 101-109 AV; vgl. Art. 2 Ziff. 77 VvL.

137 Artt. 1a-16c AV = projektierte neue Artt. 1-17 AV; das Binnenmarktziel ist derzeit in Art. 14 Abs. 2 EGV verankert.

138 Art. 2 Ziff. 41 VvL; Art. 22a AV = projektiertes neuer Art. 26 AV.

139 Art. 2 Ziff. 27 VvL; Art. 16 AV = projektiertes neuer Art. 14 AV.

140 Vgl. namentlich Art. 2 Ziff. 2 VvL; Art. 86 Abs. 2 AV = projektiertes neuer Art. 106 Abs. 2 AV.

141 Art. 23 EGV.

142 Vgl. Dieter H. Scheuing: Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, in: Europarecht (EuR) 2/1989, S. 152-192.

Der Vertrag von Lissabon im Licht der Systemkonturen des Primärrechts

Misst man die Neuerungen des VvL nunmehr an den zentralen Systemkonturen, die das Primärrecht unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungsschritte der europäischen Integration in ein transnationales Gemeinwesen bislang kennzeichnen,¹⁴³ wird deutlich, dass diese durch den Reformvertrag einerseits bestätigt und verstärkt, andererseits auch vermehrt werden.

Bestätigung und Verstärkung primärrechtlicher Systemkonturen

Die prägenden Systemkonturen des primärrechtlichen Bestandes erhellen sich aus den wesentlichen Charakteristika des rechtlich Neuartigen. Dieses besteht, summarisch gesprochen, in der Ablösung vom Recht klassischer völkerrechtlicher Organisationen in Richtung auf die Herausbildung eines spezifischen Rechts für ein transnationales Gemeinwesen.¹⁴⁴ Es ist diese Transformation, die graduell konstitutionelle Bedürfnisse schuf und sich in schrittweise entstandenen, spezifischen Einzelementen niederschlug.¹⁴⁵ Soweit Bestimmungen des VvL diese Entwicklungsringe der Gemeinschaftsintegration betreffen,¹⁴⁶ bauen sie auf ihnen bestätigend oder verstärkend auf.

Die Bestätigung der marktintegrativen Supranationalität: So kommt es auch mit dem VvL erneut zur Bestätigung des Ursprungsmerkmals der marktintegrativen Supranationalität. Sie wird fortgesetzt, wiewohl teils modifiziert. Es bleibt beim Grundmodell des auf völkervertraglicher Legitimationsgrundlage beruhenden außer- und nichtstaatlichen europäischen Hoheitsträgers¹⁴⁷ mit eigener Rechtspersönlichkeit¹⁴⁸ und substanziiertes, darunter marktintegrativer Zielbindung,¹⁴⁹ dem nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung normbildende, administrative und judikative Befugnisse zugewiesen sind,¹⁵⁰ dessen normbildende Kompetenzen im Rat weitgehend mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung ausgeübt werden können,¹⁵¹ ohne dass der europäischen Ebene aber physische Durchsetzungsbefugnisse gegen Widerstrebende zustehen.¹⁵²

Als Diskontinuität zum Acquis ist allerdings die schon vom VVE vorgesehene Streichung des Namens ‚Europäische Gemeinschaft‘ zu registrieren. Der Gemeinschaftsbegriff, der auf eine Bezeichnungsidee von Carl Friedrich Ophüls zurückgeht,¹⁵³ zählt zum semantischen Urgestein europäischer Supranationalität. Die verschmolzene Organisation erhält den Namen ‚Europäische Union‘. Dies ist nach dem bislang eingeschliffenen Verständnis normkategorial missverständlich, weil die umbenannte rechtspersonale europäische Organisation in ihrem Kern die Linie der supranationalen Gemeinschaft, nicht aber der inter-

143 Vgl. zu diesen signifikanten rechtlichen Merkmalen, die die EG von einer herkömmlichen internationalen Organisation abheben Müller-Graff: *Primärrechtliche Entwicklungsschritte*, 2007.

144 Schon EuGH Slg. 1963, Iff. (*van Gend & Loos*) nannte die Gemeinschaft eine „neue Rechtsordnung“.

145 Im Einzelnen Müller-Graff: *Primärrechtliche Entwicklungsschritte*, 2007.

146 So bleiben etwa die Konturelemente des Eigenmittelsystems oder der Teilhaberechte von Unionsbürgern an genuinen Hoheitsaufgaben anderer Mitgliedstaaten unberührt.

147 Vgl. im Einzelnen oben im Textabschnitt über „Konzeptionelle Kontinuität“.

148 Vgl. im Einzelnen oben im Textabschnitt über „Hauptziele des Reformvertrages“.

149 Vgl. im Einzelnen oben im Textabschnitt über „Konzeptionelle Kontinuität“.

150 Vgl. dazu unten.

151 Vgl. im Einzelnen oben im Textabschnitt über „Steigerung des Potenzials der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit“.

152 Vgl. dazu unten.

153 Vgl. dazu Thomas Oppermann: *Juristische Fortschritte durch die europäische Integration?*, in: Joachim Gernhuber (Hrsg.): *Tradition und Fortschritt im Recht*, Tübingen 1977, S. 415-434, hier S. 415, 419.

gouvernementalen Unionssäulen tradiert. Andererseits ist mit der Verschmelzung jedoch nicht verbunden, dass die klassisch völkerrechtlich-intergouvernementalen Bereiche der derzeitigen zweiten Unionssäule supranationalisiert werden.

Keine konzeptionsrelevante Änderung im Merkmal der Zielbindung lässt sich daraus entnehmen, dass die Grundvorschriften über die Institutionen nunmehr im Anfangsteil des EUV massiert werden, während sie sich bislang im Wesentlichen (wiewohl nicht ausschließlich) im nachgereichten Fünften Teil des EG-Vertrages finden.¹⁵⁴ Denn auch die reformierte Europäische Union ist nicht um der Institutionen willen geschaffen. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass die Ziele, wie es sich für einen Gesellschaftsvertrag gehört, auch weiterhin an der Eingangspforte aufgeführt sind¹⁵⁵ und sodann in Kompetenznormen und unmittelbar anwendbare Normen umgesetzt werden. Zum anderen findet sich die Indienststellung der Institutionen zur Verwirklichung dieser Ziele und zur Gewährleistung der Dauerhaftigkeit dieser Orientierung in dem aus dem VVE übernommenen Eingangssatz zum institutionellen Rahmen¹⁵⁶ ausdrücklich mit den Worten hervorgehoben, dass die Union über einen institutionellen Rahmen verfügt, „der zum Zweck hat, ihren Werten Geltung zu verschaffen, ihre Ziele zu verfolgen, ihren Interessen, denen ihrer Bürgerinnen und Bürger und denen der Mitgliedstaaten zu dienen, die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität ihrer Politik und ihrer Maßnahmen sicherzustellen“. Inwieweit allerdings die angesprochenen Neuerungen in der Zielformulierung¹⁵⁷ eine Kriterienverschiebung in der Auslegung primärrechtlicher Norminhalte und im Selbstverständnis der unionalen Organe mit sich bringen, ist eine andere Frage, die noch unter dem Gesichtspunkt möglicher systemrelevanter Neuerungen anzusprechen ist.¹⁵⁸

Eine textliche Schärfung erfährt das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung. Auch dieses profiliert die Union als transnationales Gemeinwesen auf völkervertraglicher Grundlage. Nicht anders als der VVE verweigert auch der VvL der Union die Kompetenzkompetenz. In textlicher Fortentwicklung des derzeitigen Primärrechts wird das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung im Einklang mit dem VVE nunmehr sogar ausdrücklich als solches benannt.¹⁵⁹

Ausgebaut wird, wie gezeigt, auch das supranationale Merkmal der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat, das Entscheidungen mit Bindungswirkung in allen oder für alle Mitgliedstaaten auch dann ermöglicht, wenn nicht alle Mitgliedstaaten zustimmen. Es wird vom VvL nunmehr, unbeschadet von Ausnahmen, zum Regelprinzip erhoben,¹⁶⁰ neudefiniert und in seiner sachgegenständlichen Anwendbarkeit teils ausgeweitet.¹⁶¹

Das Grundmuster des institutionellen Rahmens wird bestätigt und durch Einbeziehung der Europäischen Zentralbank auf eine nun siebenfältige Ausfächerung erweitert.¹⁶² Europäischer Rat und Kommission/Rat werden durch jeweils ein neues Amt (Präsident des Europäischen Rates; Hoher Beauftragter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik)¹⁶³ in ihrer Binnenstruktur spezifiziert. Die Verhältnisse zwischen den einzelnen Organen werden in-

154 Artt. 189ff. EGV; s. demgegenüber nur knapp Artt. 7-9 EGV und Artt. 3-5 EUV.

155 Art. 1 Ziff. 4 VvL; Art. 2 EUV = projektierte neuer Art. 3 EUV.

156 Art. 1 Ziff. 14 VvL; Art. 9 EUV = projektierte neuer Art. 13 EUV.

157 Vgl. im Einzelnen oben im Textabschnitt über „Konzeptionelle Komplexierung“.

158 S. unten.

159 Art. 1 Ziff. 6 VvL; Art. 3b Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV = projektierte neuer Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV.

160 Vgl. Art. 1 Ziff. 17 VvL; Art. 9c Abs. 3 EUV = projektierte neuer Art. 16 Abs. 3 EUV; vgl. dazu Art. III-23 Abs. 3 VVE.

161 Vgl. im Einzelnen oben im Textabschnitt über „Steigerung des Potenzials der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit“.

162 Vgl. Art. 1 Ziff. 14 VvL; Art. 9 Abs. 1 EUV = projektierte neuer Art. 13 Abs. 1 EUV.

163 Vgl. oben im Textabschnitt über die „Steigerung des Potenzials der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit“.

nerhalb des aufgewachsenen Systemrahmens detailliert fortentwickelt,¹⁶⁴ ohne dies hier im Einzelnen aufgreifen zu können. Eine physische Durchsetzungsbefugnis gegen Widerstrebende bleibt, wie schon angesprochen, dem europäischen Hoheitsträger versagt und residiert damit in der alleinigen Hoheit der Mitgliedstaaten. Diese Grenze wird auch nicht überschritten durch die aufgezeigten Neuerungen betreffend Europol, Eurojust, Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Mindestvorschriften im Strafbereich oder zur gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen in Strafsachen.¹⁶⁵ Unionale Normsetzung, Normadministration und Normauslegung kann mithin auch weiterhin nur mittels mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt gegen Widerstrebende durchgesetzt werden. Auch die reformierte Union ist daher wie derzeit auf die pflichtgemäße Loyalität der Mitgliedstaaten¹⁶⁶ angewiesen.

Ausbau der subjektiven Rechte: Es zählt zu den markanten Neuerungen des VvL, dass er das im Gang der Gemeinschaftsintegration geschaffene zweite herausragende Strukturelement, nämlich die Anerkennung subjektiver Rechte auf völkervertraglicher Grundlage (Marktgrundfreiheiten¹⁶⁷ mit Entstehung einer transnationalen Privatrechtsgesellschaft,¹⁶⁸ Unionsbürgerrechte, Gemeinschaftsgrundrechte) im Grundrechtsbereich textlich mittels der Erhebung der Grundrechte-Charta zu einem vertragsgleichen Text¹⁶⁹ verstärkt.

Britannien und Polen begrenzen jedoch die Rechtswirkung der Charta, soweit es um nationales Rechts geht, das nach der Charta (begrenzt) überprüft werden kann. Ob durch deren Formulierung die sogenannte Erstreckungsrechtsprechung des EuGH zu den judikativen Gemeinschaftsgrundrechten schon allgemein zurückgeschnitten wird, ist umstritten und hier nicht zu vertiefen.¹⁷⁰ Art. 1 des Protokolls über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich bestimmt, dass die Charta keine Ausweitung der Befugnis des EuGH oder eines polnischen oder britischen Gerichts bewirkt, um festzustellen, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Gepflogenheiten oder das Handeln Polens oder Britanniens nicht mit den durch die Charta bekräftigten Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen in Einklang stehen. Ob speziell von Art. 1 auch die bisherige Erstreckungsrechtsprechung des EuGH zu den judikativen Gemeinschaftsgrundrechten betroffen ist, ist unklar. Dagegen spricht, dass lediglich eine Ausweitung der Befugnisse des EuGH ausgeschlossen wird, um die es aber bei der fortsetzenden Ausübung vorhandener Befugnisse und der daraus erwachsenen Rechtsprechung nicht geht. Diese Besonderheit der beiden Staaten im Vergleich zu den 25 anderen Mitgliedstaaten erstaunt nicht für Britannien, das sich seit jeher mit dem Gedanken der Überprüfung nationaler Maßnahmen anhand europäischer Grundrechtstandards (und im Blick auf die Charta vielleicht nicht ohne Grund)¹⁷¹ schwertat.

164 Vgl. z.B. der Übergang vom Erfordernis der Anhörung des Europäischen Parlaments in Art. 308 EGV zum Zustimmungserfordernis in Art. 2 Ziff. 289 VvL: Art. 308 AV = projektierte neuer Art. 352 AV.

165 Art. 2 Ziff. 67 VvL: Art. 69a AV = projektierte neuer Art. 82 AV; vgl. dazu Art. III-270 VVE.

166 Art. 1 Ziff. 5 VvL: Art. 3a Abs. 3 EUV = projektierte neuer Art. 4 Abs. 3 EUV; vgl. dazu Art. I-5 Abs. 2 VVE und derzeit Art. 10 EGV.

167 Grundlegend EuGH Slg. 1963, 1ff. (*van Gend & Loos*).

168 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Die Europäische Privatrechtsgesellschaft in der Verfassung der Europäischen Union, in: Peter-Christian Müller-Graff/Herbert Roth (Hrsg.): Recht und Rechtswissenschaft, Heidelberg 2000, S. 271-306 mit weiteren Nachweisen.

169 Vgl. oben im Textabschnitt „Erhöhung der Legitimation unionaler Maßnahmen“.

170 Vgl. als Hinweise zur Diskussion Fischer: Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 116; s. auch Peter-Christian Müller-Graff: Das Verhältnis von Grundrechten und Grundfreiheiten im Lichte des Europäischen Verfassungsvertrags, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.): Europäische Verfassung und Grundrechtecharta, Europarecht (EuR) Beiheft 1/2006, S. 19-42, hier S. 19, 31f.

171 Zu den Problemen der Charta vgl. jüngst Stein: Haben die Engländer nicht eigentlich recht?, 2008, S. 37-43.

Sachgegenständliche Ausweitung der unmittelbaren Anwendbarkeit und des Vorrangprinzips: Im Hinblick auf die beiden Systemkonturen der unmittelbaren Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht¹⁷² und des Vorrangprinzips¹⁷³ enthält der VvL rechtsprinzipiell weder Abstriche noch Neuerungen.¹⁷⁴ Insbesondere enthalten die in der derzeitigen zweiten und dritten Säule lozierten primärrechtlichen Bestimmungen durch den Reformvertrag keine zur unmittelbaren Anwendbarkeit geeigneten Normen, sondern durchweg Ermächtigungsnormen.

Allerdings kann es in dem Bereich, der derzeit in der dritten Unionssäule geregelt ist, nunmehr, soweit eine entsprechende Ermächtigung besteht, zu einer unmittelbaren Anwendbarkeit von Sekundärrechtsakten in Gestalt von Verordnungen und (ausnahmsweise) Richtlinien, aber auch Beschlüssen im Rahmen der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH kommen. Der derzeitige ausdrückliche Ausschluss der unmittelbaren Anwendbarkeit von Rahmenbeschluss und Beschluss durch Art. 34 Abs. 2 lit.b und c EUV fällt zusammen mit den Sonderrechtsakttypen der dritten Säule weg. Sachgegenständlich erfährt damit auch das Vorrangprinzip eine Ausdehnung auf Rechtstexte in den Bereichen, die vom VvL aus der Intergouvernementalität in die Supranationalität überführt werden. Dies betrifft namentlich die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

Beibehaltung der Legitimationsquelle der Mitglieder des Europäischen Parlaments: In der Frage der Legitimationsgrundlage der Mitglieder des Europäischen Parlaments wechselt der VvL die derzeitige Formulierung „Vertreter der Völker der in den Mitgliedstaaten zusammengeschlossenen Staaten“ in die Benennung als „Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“. Jedoch beinhaltet das textliche Verschwinden der Völker nicht auch die Beseitigung des Legitimationsrückgriffs auch auf diese. Denn die Direktwahl erfolgt weiterhin erstens nach den jeweiligen mitgliedstaatlichen Regeln und zweitens vor allem im Rahmen von Länderkontingenten, die nicht nach dem demokratischen Prinzip der repräsentativen Gleichwertigkeit jedes Unionsbürgers fixiert sind. Das derzeitige Prinzip der degressiven Proportionalität¹⁷⁵ wird fortgeschrieben und nunmehr im Einklang mit dem VVE ausdrücklich als solches benannt.¹⁷⁶ Es ist zugleich ein demokratietheoretischer Grundmakel.

Ausweitung der marktintegrationsunabhängigen Supranationalitätsgegenstände: Die Systemkontur der marktintegrationsunabhängigen Supranationalitätsgegenstände erfährt durch den VvL eine bemerkenswerte Stärkung. Dies verdankt sich zum einen der weitgehenden Übernahme der Gegenstände der derzeitigen dritten Säule in die Supranationalität. Zugleich wird nunmehr der gesamte Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts von dem Erfordernis gelöst, die Binnenmarktintegration zu fördern.¹⁷⁷ Des Weiteren werden weitere, nicht notwendig marktintegrativ erforderliche Sachaufgaben ausdrücklich in den supranationalen Aktionsradius eingestellt.¹⁷⁸

Stärkung des übergreifenden Rahmens für gemeinschaftliche und außergemeinschaftliche Aufgaben: Auch das Konturelement des vom Vertrag von Maastricht kreierte übergreifenden Rahmens von Zielen, Werten und Institutionen für gemeinschaftlich-supranationale und außergemeinschaftlich-intergouvernementale Aufgaben und Politiken erfährt eine bemerkenswerte Fortentwicklung. Mit der Überwindung der Zweiteilung in Europäische

172 Grundlegend EuGH Slg. 1963, 1 (*van Gend & Loos*).

173 Grundlegend EuGH Slg. 1964, 1251 (*Costa/ENEL*).

174 Vgl. zum Vorrangprinzip schon oben im Textabschnitt über „Relativer Rückschnitt von Texttransparenz“.

175 Vgl. in der Sache Art. 190 Abs. 2 EGV.

176 Vgl. oben im Textabschnitt „Erhöhung der Legitimation unionaler Maßnahmen“.

177 Vgl. derzeit beispielsweise namentlich Artt. 61 lit.a, 65 EGV.

178 Vgl. oben im Textabschnitt „Steigerung des Potenzials innerer und äußerer Handlungsfähigkeit“.

Gemeinschaft und Europäische Union erledigt sich die Aufteilung oder Verdoppelung dieser Vorschriften. Folgerichtig ersetzt ein einziger Zielartikel die bisherigen Zielartikel von EGV und EUV, ohne allerdings die konkretisierende Nachführung der Ziele in den einzelnen Sachkapiteln von EUV und AV aufzuheben. Im Gegenteil kommt es in der Tiefe des Textes zu einem Aufwuchs von Einzelzielen.¹⁷⁹ Konsequentermaßen umfasst der neue Wertartikel die gesamte Spannbreite der neu konfigurierten Unionsgemeinschaft. Schlüssig werden im Anschluss an den VVE die derzeit auf EUV und EGV verteilten Funktions- und Institutionsbestimmungen des sogenannten einheitlichen institutionellen Rahmens¹⁸⁰ in einen profilbildenden Institutionenabschnitt im EUV zusammengeführt.¹⁸¹ Zwar werden alle Organe schlüssig in den Dienst der Ziele der Union gestellt,¹⁸² doch wird jedem Organ, insbesondere auch der Europäischen Zentralbank, konkretisierend ihre jeweils spezifische Funktionsaufgabe zugewiesen. So kann insbesondere das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken, die Preisstabilität zu gewährleisten,¹⁸³ nicht unabhängig von den Voraussetzungen zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik über die allgemeine Zielbindung ausgehebelt werden. Folgerichtig zum Aufbau der Union von ihren Sachaufgaben her erfolgt die Feinjustierung der Aufgaben jedes Organs schließlich im jeweiligen sachpolitischen Kapitel. Insgesamt ist aber die Methode des VvL geeignet, durch die Bündelung der profilbildenden Ziel-, Wert- und Institutionen-Bestimmungen die Perception der Union als Gemeinwesen mit Gemeinwohlausrichtung, konkretisierenden Zielen, Kompetenzen und Institutionen zu stärken.

Stärkung der Repräsentanzgleichwertigkeit der Unionsbürger: Schließlich kommt es zu einem großen Entwicklungssprung beim primärrechtlich in Art. 205 Abs. 4 EGV angelegten Systemelement der demokratietheoretisch stimmigen Gleichwertigkeit der Repräsentanz der Unionsbürger im europäischen politischen Entscheidungsverfahren. Sie erfolgt zwar, wie gesehen, nicht über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Wohl aber spiegelt sich die politische unionsbürgerliche Gleichwertigkeit in der Neudefinition der qualifizierten Mehrheit als doppelte Mehrheit im Rat.¹⁸⁴

Neue rechtliche Systemkonturen des transnationalen Gemeinwesens?

Fragt man abschließend, ob der VvL seinerseits markante innovative primärrechtliche Systemkonturen des transnationalen Gemeinwesens schafft, so fallen bei einer vorläufigen ersten Betrachtung mehrere Elemente auf, ohne mit diesen aber die Tiefe des Textraums voll auszuschöpfen. Immerhin lässt sich aber erkennen, dass an beiden Polen des europäischen Zusammenwirkens Neuerungen sichtbar werden: in der Transnationalisierung und in der unionalen Zusammenführung.

Neue Systemkonturen der Transnationalisierung: In dem spezifisch transnationalen Aspekt der Gemeinschaftsbildung markieren weder die Einführung der Kompetenzsystematik noch die Erleichterung der Verstärkten Zusammenarbeit zwischen einer Teilmenge von Mitgliedstaaten¹⁸⁵ kategorial neue Systemelemente. Sie sind lediglich Ausdruck einer zusätz-

179 So namentlich für das auswärtige Handeln der Union.

180 Derzeit Artt. 3-5 EUV i.V.m. Artt. 189ff. EGV.

181 Vgl. oben.

182 Art. 1 Ziff. 14 VvL: Art. 9 EUV = projektiertes neuer Art. 13 EUV.

183 Art. 2 Ziff. 91 VvL: Art. 105 Abs. 1 S. 1 AV = projektiertes neuer Art. 127 Abs. 1 S. 1 AV; vgl. dazu Art. 105 Abs. 1 S. 1 EGV.

184 Vgl. oben im Textabschnitt über „Erhöhung der Legitimation unionaler Maßnahmen“.

185 Art. 1 Ziff. 22 VvL: Art. 10 EUV = projektiertes neuer Art. 20 EUV; Art. 2 Ziff. 278 VvL: Artt. 280a-280i AV = projektierte neue Artt. 326-334 AV; vgl. dazu Art. I-44 VVE; Artt. III-416-III-420 VVE.

lichen Reifung bereits früher eingeführter Konturen der föderationsähnlichen Kompetenzordnung und der vertragsrechtlichen Fundierung. Auch die Nichtteilnahme Britanniens und Polens an der (begrenzten) Überprüfung inländischer Maßnahmen mittels der Grundrechte-Charta ist nur ein weiterer Fall der Nichtteilnahme einzelner Mitgliedstaaten an einem primärrechtsverbindlichen Integrationsschritt.

Hingegen bildet vor allem die neuartige primärrechtliche Einbeziehung der nationalen Parlamente oder deren Kammern in die politische und judikative Architektur der Union¹⁸⁶ ein innovatives Systemelement im transnationalen Charakter der Gemeinschaftsintegration. Denn mit diesen zarten Ansätzen der Einbindung nationaler Parlamente kann sich im unionalen Entscheidungsverfahren verfahrensförmlich auch der mitgliedstaatliche Parlamentarismus artikulieren. Die Letztverantwortlichkeit der unionalen Organe einschließlich des Europäischen Parlaments für die unionale Rechtsetzung wird dadurch nicht aufgehoben, aber doch die Aufmerksamkeit des lebendigen, im jeweiligen Mitgliedstaat wirkenden Parlamentarismus auf die unionale Rechtsetzung gelenkt. Insbesondere im Frühwarnsystem liegen Chancen für die innere Kohäsion und Akzeptanz der Union und ihrer Maßnahmen: so insbesondere darin, dass unionale Maßnahmen von den zuständigen Organen mit angereicherterem Sinn für die mitgliedstaatliche Vielfalt gestaltet werden oder unterbleiben. Aber auch die fehlende Repräsentanz aller mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeiten in der verkleinerten Kommission kann durch die vorgesehene frühzeitige Einbeziehung der nationalen Parlamente ausgeglichen werden, wenn sich die Kommission hinreichend reaktionsfähig und dialogbereit zeigt. Sie mag in den mit öffentlicher Legitimation ausgestatteten Stellungnahmen nationaler Parlamente zu unionalen Rechtsetzungsvorhaben sogar eine Hilfe in ihrer Diskussion mit Vertretern einzelner Interessenverbände finden. Man mag sich hierbei erinnern, dass die Einbeziehung der Mitglieder nationaler Parlamentarier im Konvent¹⁸⁷ sich in der Gesamtbetrachtung als kohäsionsförderlich bei der Diskussion, Lösungsfindung, Textausarbeitung und innenpolitischen Vertretung des Verfassungsvertrages erwiesen hat.

Als ein zweites, die Transnationalität betonendes neues Strukturelement der Gemeinschaftsbildung lässt sich die ausdrückliche Zuerkennung eines voraussetzungslosen Austrittsrechts jedes Mitgliedstaats erkennen. Es ist nicht einmal von der Erfüllung der Voraussetzungen der „*clausula rebus sic stantibus*“ abhängig. Dass sich aus dessen Existenz indes uniformierungsdämpfende Auswirkungen auf die unionale Politik ergeben, ist freilich eher zweifelhaft.

Neue Systemkonturen unionaler Zusammenführung: In dem spezifisch gemeinwesenbildenden Aspekt der Integration mag man manchen Neuerungen vielleicht nur eine graduelle Ausreifung bereits vorhandener Systemkonturen zuerkennen: so gewiss der Aufwertung der Grundrechte-Charta, aber wohl auch der legitimationssteigernden Neudefinition der qualifizierten Mehrheit als doppelte Mehrheit¹⁸⁸ mit ihrer Überwindung des legitimationstheoretisch nicht sinnfällig begründbaren Art. 205 Abs. 2 EGV; denn das dadurch anerkannte demografieabhängige Einflussgewicht eines Mitgliedstaats findet sich ansatzweise schon im geltenden Recht als Verhinderungshandhabung,¹⁸⁹ das nun aber auch bei der Gestaltung zum Tragen kommt.

Als innovative gemeinwesenbildende Neuerungen dürfen indes mehrere institutionelle Neuerungen zur Stärkung der unionalen Gemeinwohlorientierung¹⁹⁰ gelten: die Einführung

186 Vgl. dazu im Einzelnen oben Textabschnitt zu „Erhöhung der Legitimation unionaler Maßnahmen“.

187 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Der Europäische Verfassungskonvent, Wien 2004, S. 16f.

188 Vgl. oben im Textabschnitt über „Erhöhung der Legitimation unionaler Maßnahmen“.

189 Vgl. Art. 205 Abs. 4 EGV.

190 Vgl. zur Frage des europäischen Gemeinwohls Gerold Ambrosius/Peter Schmitt-Egner (Hrsg.): Europäisches Gemeinwohl – Historische Dimension und aktuelle Bedeutung, Baden-Baden 2006.

des Amtes des Präsidenten des Europäischen Rats, das nicht mit der Ausübung eines einzelstaatlichen Amtes verbunden sein darf;¹⁹¹ die Aufhebung des Prinzips der Repräsentanz aller mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeiten in der Kommission;¹⁹² die (vorsichtig auf parteipolitische Stärkeverhältnisse abstellende) Berücksichtigungspflicht des Ergebnisses der Wahlen zum Europäischen Parlament beim Vorschlag des Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durch den Europäischen Rat;¹⁹³ die organüberbrückende, aber möglicherweise nicht konstruktiv ausfüllbare Doppelbindung des Amtes des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik an Rat (Vorsitz ‚Auswärtige Angelegenheiten‘) und Kommission (einer der Vizepräsidenten).¹⁹⁴ Auch die Regularisierung der Konvents- methode für Vertragsänderungen im ordentlichen Verfahren¹⁹⁵ lässt sich hier einreihen.

In ihrem wirkungsrelevanten Innovationsgrad für die Gemeinschaftsbildung unklar ist demgegenüber die Neuformulierung der unionalen Zielbindung im Zielartikel.¹⁹⁶ Zwar gibt die Ausrichtung auf Frieden, Werte und Wohlergehen im Wesentlichen nur den *Acquis*¹⁹⁷ wieder. Indes könnte die textliche Voranstellung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unter Nachreihung des Binnenmarktziels und der Wegfall des seit Beginn bestehenden Introitus des EG-Vertrages, dass es „Aufgabe der Gemeinschaft ist [...], durch die Errichtung des Gemeinsamen Marktes“ und zwei weitere Wege die nachfolgenden Ziele zu fördern,¹⁹⁸ eine Umorientierung des primären Verflechtungswegs über die Wirtschaft auf ein Zusammenwachsen über einen staatsähnlich befriedeten, rechtlich gesicherten Raum andeuten. Dies bleibt aber fraglich, da letzterer ohne den Sockel des binnenmarktlichen Freiheitsraums kaum einen hinreichenden Selbststand und eine entsprechende transnationale Haftkraft aufweisen dürfte, mithin einer Rekonstruktion unter Einschluss des Binnenmarktes bedarf.¹⁹⁹ Spekulativ bleibt, ob das herausgehobene Ziel der Werteförderung²⁰⁰ in derselben Weise wie das Friedens- und Prosperitätsziel den Zusammenhalt antreibt. Dies gilt ähnlich für die aus dem Verfassungsvertrag verbliebenen Restbestände staatsanalogisierender Semantik („Gesetzgebungsverfahren“).

Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Lissabonner Vertrag in seiner primärrechtlichen Substanz nicht hinter dem Verfassungsvertrag zurückbleibt. Zwar leistet er nicht dessen kohärente Kodifikation des Primärrechts. Auch birgt er konzeptionelle Unklarheiten. Aber insgesamt verstärkt er die Normstruktur und Normwirkung des transnationalen Gemeinwesens sowohl in deren transnationalen wie in deren zusammenführenden Zügen. Dies geschieht überwiegend durch ein systemstimmiges Ansetzen an den bereits vorhandenen normativen Spezifika des transnationalen europäischen Gemeinwesens, aber auch durch deren zeitgerechte Erweiterungen. Die Reform bietet eine gute Chance, die mehr als 50-jährige Erfolgsgeschichte der europäischen Integration in die Zukunft fortzusetzen.

191 Art. 1 Ziff. 16 VvL: Art. 9b Abs. 5 a.E. EUV = projektiertes neuer Art. 15 Abs. 5 a.E. EUV; vgl. dazu Art. I-22 Abs. 3 VVE.

192 Vgl. dazu oben im Textabschnitt „Steigerung des Potenzials der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit“.

193 Ebenda.

194 Art. 1 Ziff. 19 VvL: Art. 9e Abs. 3 und 4 EUV = projektiertes neuer Art. 18 EUV; vgl. dazu Art. I-28 VVE.

195 Art. 1 Ziff. 56 VvL: Art. 48 Abs. 3 EUV = projektiertes neuer Art. 48 Abs. 3 EUV.

196 Vgl. dazu oben im Textabschnitt „Konzeptionelle Komplexierung“.

197 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Die Einheit des Primärrechts nach Amsterdam: Einheit und Kohärenz der Vertragsziele von EG und EU, in: Armin von Bogdandy/Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.): Konsolidierung und Kohärenz des Primärrechts nach Amsterdam, *Europarecht (EuR) Beiheft* 2/1998, S. 6780.

198 Art. 2 EGV.

199 Vgl. oben.

200 Art. 1 Ziff. 3 und 4 VvL: Artt. 1a, 2 EUV = projektierte neue Artt. 2, 3 EUV.

EU-Krisenmanagement in Afrika: die Operation EUFOR Tchad/RCA

*Hans-Georg Ehrhart**

Ein kleines Jubiläum ist zu vermelden: Die Europäische Union führt mit der Entsendung eines Militärkontingents in den Tschad und die Zentralafrikanische Republik (ZAR) ihre zwanzigste Krisenmanagementoperation seit 2003 durch, genannt ‚EUFOR Tchad/RCA‘. Zum siebten Mal geht es nach Afrika.¹ Im Kongo engagiert sich die Union seit 2005 mit zwei zivilen Operationen zur Reform der Polizei und des Militärs, nachdem sie dort zweimal militärisch interveniert hat.² Zudem war sie mit einer zivil-militärischen Mission im Sudan engagiert, welche die Afrikanische Union (AU) in ihrem letztlich vergeblichen Bemühen unterstützte, den Völkermord in Darfur zu beenden. Ein Schwerpunkt des Krisenmanagements der Union liegt also offenbar in Afrika. Die Frage ist nur: Warum? Nach eigenem Selbstverständnis betreibt die Europäische Union eine normen- und werteorientierte Außen- und Sicherheitspolitik. In der wissenschaftlichen Literatur wird sie denn auch als normative Macht beschrieben, die ihr internationales Umfeld nach allgemein-ethischen und legitimierten Standards gestalten will.³ Auch in diesem Beitrag wird normativ in diesem Sinne verstanden. In der internationalen Politik ist hingegen oftmals konsequentialistisches, also interessenorientiertes Handeln dominant.⁴ Das gilt erst recht für den Bereich des Krisenmanagements. Was sind also die Antriebskräfte für dieses Engagement in Afrika im Allgemeinen und in der subsaharischen Krisenregion im Besonderen? Diese Frage soll in mehreren Schritten beantwortet werden. Zunächst werden Konzepte und Ziele des Krisenmanagements in der Afrikapolitik der Europäischen Union sowie die ihnen zugrunde liegenden Werte skizziert. Im Anschluss daran wird die neueste ESVP-Operation in Zentralafrika vorgestellt, bevor in einem weiteren Abschnitt die involvierten Akteure und ihre Interessen analysiert werden. Nach der Erörterung bestehender Probleme und offener Fragen wird abschließend versucht, die Ausgangsfrage nach dem ‚Warum‘ zu beantworten.

EU-Krisenmanagement in Afrika: Konzepte, Ziele und normative Grundlagen

Die normativen Grundlagen der Europäischen Union, die diese zuerst im Innern entwickelt hat, haben eine friedensstiftende Wirkung innerhalb der Europäischen Union entfaltet. Die dabei angewandten Methoden der Integration, Kooperation und Verflechtung gründen auf gesellschaftlichen Werten wie Freiheit, Demokratie, und Rechtsstaatlichkeit sowie der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die mit zunehmender außen- und sicherheitspoli-

* Dr. Hans-Georg Ehrhart, Senior Research Fellow und stellvertretender Leiter, Zentrum für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

- 1 Bei dieser Zählung wird EUPOL RD Congo als Nachfolgeoperation von EUPOL Kinshasa als neue Operation gezählt. Vgl. die Internetseite des Rats der Europäischen Union, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu> (letzter Zugriff: 12.03.2008).
- 2 Vgl. Hans-Georg Ehrhart: Zwischen rationalistischem Kalkül und Logik der Angemessenheit: Zur Ethik des Befriedungskonzepts von VN und EU im Kongo, in: Sicherheit und Frieden (S+F) 3/2007, S. 105-111.
- 3 Vgl. Ian Manners: Normative Power Europe Reconsidered: beyond the Crossroads, in: Journal of European Public Policy 1/2006, S. 182-199 und Nathalie Tocci: Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners, CEPS Working Document 279/2007.
- 4 Vgl. dazu James G. March/Johan P. Olson: The Logic of Appropriateness, ARENA Working Papers 4/09.

tischer Handlungsfähigkeit auch auf internationaler Ebene gestärkt werden sollen. Als Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) formuliert Artikel 11 EU-Vertrag dementsprechend die Wahrung der gemeinsamen Werte und Interessen im Einklang mit den Grundsätzen der UN-Charta, Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit, die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) geht die Union von einem weiten Sicherheitsverständnis aus.⁵ Dieses gründet zunächst auf der Annahme, dass sich Sicherheit und Entwicklung gegenseitig bedingen. Interventionsfähigkeit unter Einschluss militärischer Mittel wird als notwendige Voraussetzung für die Bewältigung globaler Herausforderungen und Bedrohungen angesehen. Gemäß der ESS sind die Hauptbedrohungen der transnationale Terrorismus, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Staatszerfall und die organisierte Kriminalität. Die Europäische Union fühlt sich bei ihren Gegenmaßnahmen einem wirksamen Multilateralismus auf der Grundlage der UN-Charta und der darin enthaltenen transnationalen Normen verpflichtet. Darüber hinaus sichert sie zu, die Vereinten Nationen zu stärken. Deren Ausstattung mit den für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln sei für Europa ein vorrangiges Ziel.

Dieser Ansatz wurde Anfang 2004 durch den ‚Gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf die Vermeidung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten in Afrika‘ weiter ausgeführt. Als Ziele werden hier genannt: die Stärkung afrikanischer Einsatzmittel und Fähigkeiten, die enge Zusammenarbeit mit der UNO und regionalen Organisationen sowie die Bereitschaft der Europäischen Union, sich „wann immer erforderlich“ bei der Krisenbewältigung in Afrika mit eigenen Mitteln zu engagieren.⁶ Mit der Verabschiedung eines ESVP-Aktionsplans für Afrika zehn Monate später erfolgte ein erster Schritt zur Umsetzung der gemeinsamen Position. Er enthielt konkrete Maßnahmen wie technische Beratung im Bereich Operationsplanung und -führung, Ernennung von Verbindungsoffizieren, Aufstellung von Expertenteams für die Sicherheitssektorreform und Durchführung von Trainingskursen.⁷

Am 19. Dezember 2005 verabschiedete der Europäische Rat eine Afrikastrategie, die folgende Themen behandelt: Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und Regierungsführung, Entwicklungshilfe, nachhaltiges Wachstum, regionale Integration und Handel sowie Förderung von Humankapital. Im friedens- und sicherheitspolitischen Bereich bekräftigt die Europäische Union ihre Absicht, mit den afrikanischen Partnern bei der Konfliktprevention, Konfliktbearbeitung und Friedenserhaltung zusammenzuarbeiten sowie Frieden und Stabilität durch direkte Unterstützung im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu fördern und die Unterstützungsmaßnahmen für die Friedenskonsolidierung in Afrika zu intensivieren. Zudem will sie die Zusammenarbeit im Kampf gegen den illegalen Waffenhandel und den internationalen Terrorismus verstärken.⁸ Knapp ein Jahr später verabschiedete der Rat das EU-Konzept zur Stärkung afrikanischer Fähigkeiten für

5 Vgl. Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003.

6 Vgl. Gemeinsamer Standpunkt 2004/85/GASP des Rates vom 26. Januar 2004 im Hinblick auf die Vermeidung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten in Afrika und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/374/GASP, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 21 vom 28. Januar 2004, S. 25-29, hier S. 25.

7 Vgl. Rat der Europäischen Union: Action Plan for ESDP support to Peace and Security in Africa, 10538/4/04 REV 4, 16. November 2004.

8 Vgl. Rat der Europäischen Union: The EU and Africa. Towards a Strategic Partnership, 15961/05 (Presse 367), 19. Dezember 2005.

die Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten. Es soll kohärente und umfassende EU-Rahmenvorgaben für die Verwirklichung der Kernpunkte der EU-Strategie für Afrika im Bereich Frieden und Sicherheit bieten.⁹

Ende 2007 gelang es auf dem zweiten Gipfeltreffen mit der AU schließlich ein Dokument zur Begründung einer Strategischen Partnerschaft zu verabschieden. Eines der vier Hauptziele besteht darin, Frieden und Sicherheit sowie demokratische Regierungsführung und Menschenrechte „as preconditions for political, economic and social development“ zu fördern.¹⁰ Der Aktionsplan zur Umsetzung der Strategischen Partnerschaft definiert für den Bereich Sicherheit und Frieden drei vorrangige Aktionsbereiche: Verstärkung des Dialogs über friedens- und sicherheitspolitische Herausforderungen, vollständige Verwirklichung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur und gesicherte Finanzierung afrikanisch geführter Friedensoperationen.¹¹

Die Europäische Union hat also in den letzten Jahren ihre allgemeinen Zielsetzungen für die GASP hinsichtlich ihrer Politik gegenüber dem afrikanischen Kontinent in mehreren konzeptionellen Schritten näher bestimmt und auf höchster Ebene politisch beschlossen. Sie verfolgt demnach sogenannte Milieuziele,¹² in deren Mittelpunkt die Stärkung afrikanischer Fähigkeiten steht („African ownership“). Die Umsetzung dieses politisch-strategischen Ansatzes erfolgte im Bereich der Konfliktbearbeitung unter anderem durch zivile und militärische ESVP-Missionen. Dabei wird der Reform des Sicherheitssektors eine große Bedeutung beigemessen. So ist die Entscheidung einer entsprechenden Mission nach Guinea-Bissau vorgesehen.¹³ Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Stärkung afrikanischer Kapazitäten zur Konfliktbearbeitung durch Training, Beratung, technische Hilfe und logistische Unterstützung. Dementsprechend unterstützt die Europäische Union den Aufbau einer afrikanischen Friedenstruppe durch die AU.¹⁴ Ein wesentliches Instrument ist die Afrikanische Friedensfazilität (APF), die für den Zeitraum von 2008-2010 auf 300 Millionen Euro erhöht worden ist. Sie ist die wichtigste Finanzierungsquelle für den Aufbau afrikanischer Friedensstrukturen und die Durchführung entsprechender Aktivitäten.¹⁵

EUFOR Tchad/RCA: Hintergrund und Aufgaben

Nun geht es in den Osten des Tschad und den Nordosten der Zentralafrikanischen Republik, also in jene Nachbarländer des Sudan, die eine gemeinsame Grenze mit der Krisenregion

9 Vgl. Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse, 2760. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen: Allgemeine Angelegenheiten, 14779/06 (Presse 302), 13. November 2006.

10 The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy, S. 4, abrufbar unter: http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20071209PARCEST.htm (letzter Zugriff: 29.01.2008).

11 Vgl. ebenda, S. 30-34.

12 Nach Arnold Wolfers sind „Milieu Goals“ im Unterschied zu „Possession Goals“ nur indirekt mit Eigeninteressen verbunden. Sie gelten längerfristig und ihr Schwerpunkt liegt auf der regelbasierten Gestaltung des internationalen Umfeldes. Vgl. Nathalie Tocci: Profiling Normative Foreign Policy, 2007, S. 3-4.

13 Es handelt sich um die Mission EU SSR Guinea-Bissau. Vgl. die Internetseite der Europäischen Union, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/> (letzter Zugriff: 13.03.2008).

14 Eine Maßnahme in diesem Kontext ist die Europäisierung des französischen Programms RECAMP. Es zielt auf die Ausbildung ziviler und militärischer Expertise für Friedensmissionen im Hinblick auf die für 2010 vorgesehene Aufstellung einer afrikanischen Brigade von 5.000 Einsatzkräften. Vgl. Au coeur du partenariat stratégique: EURO RECAMP, in: Rat der Europäischen Union: ESDP Newsletter 5/2007, S. 20.

15 Diese Budgetlinie wurde 2004 auf Bitten der AU eingeführt und umfasste ursprünglich 250 Millionen Euro für den Aufbau kollektiver Friedens- und Sicherheitsstrukturen und -aktivitäten in Afrika. 242 Millionen Euro wurden bislang für die Unterstützung von Friedenseinsätzen der AU oder subregionaler Organisationen ausgegeben, 35 Millionen Euro für den Aufbau von Strukturen. Vgl. William Assanvo/Christian E. B. Pout: The European Union (EU): African Peace and Security Environment's Champion?, in: Fondation pour la Recherche Stratégique (Hrsg.): Points de Vue, 27. November 2007.

Darfur haben. In der Region schien sich letztes Jahr ein ‚Fenster der Möglichkeiten‘ zu öffnen: Im Juli 2007 wurde die UNO/AU-Hybridoperation für Darfur (UNAMID) beschlossen und zwei Monate später die multi-dimensionale UN-Mission im Tschad und in der ZAR (MINURCAT).¹⁶ Im Tschad begann im Februar 2007 ein interner politischer Dialog, der zu Wahlen im Jahr 2009 führen sollte. Ende Oktober 2007 fand in Libyen eine von der UNO und der AU organisierte Friedenskonferenz über Darfur statt, die in einen graduellen Friedensprozess münden sollte. Beide Prozesse sind jedoch extrem gefährdet. Zum einen fanden im Tschad wieder heftige Kämpfe zwischen Regierung und Rebellen statt, in deren Verlauf Mitglieder der politischen Opposition verhaftet wurden. Zum anderen waren die Ergebnisse der Friedenskonferenz bislang sehr enttäuschend.

Das strategische Ziel der Europäischen Union besteht darin, mit ihren politischen, humanitären und sicherheitspolitischen Mitteln zu einer Lösung des Darfur-Konflikts beizutragen, um eine Verschärfung oder ein Übergreifen auf angrenzende Gebiete zu verhindern. Sie will UNAMID unterstützen, die seit dem 31. Dezember 2007 die weitgehend erfolglose Mission der AU im Sudan (AMIS) abgelöst hat. Zudem will die Europäische Union durch die Entsendung eines Einsatzverbandes von bis zu 4.000 Soldaten an der Stabilisierung der an Darfur angrenzenden Regionen mitwirken, der spätestens nach einem Jahr von einer UNO-Blauhelmsuppe abgelöst werden soll. Es handelt sich also um eine sogenannte ‚Überbrückungsoperation‘, wie sie die Europäische Union bereits 2003 für knapp vier Monate im Osten des Kongo durchgeführt hat.¹⁷ Sie ergänzt die Mission MINURCAT, deren Aufgabe darin besteht, „to help create the security conditions conducive to a voluntary, secure and sustainable return of refugees and displaced persons, inter alia by contributing to the protection of refugees, displaced persons and civilians in danger, by facilitating the provision of humanitarian assistance in eastern Chad and the north-eastern Central African Republic and by creating favourable conditions for the reconstruction and economic and social development of those areas“.¹⁸

Hauptaufgabe des Militärkontingents ist es, zu einem stabilen Sicherheitsumfeld im Osten des Tschad und im Nordosten der Zentralafrikanischen Republik beizutragen. So soll EUFOR die Arbeit der UN-Polizei und der seit Langem dort tätigen humanitären Organisationen gewährleisten und die Voraussetzungen für die Rückkehr der vertriebenen Bevölkerung in ihre Heimatregionen verbessern. Keine leichte Aufgabe, wenn man bedenkt, dass sich im Tschad 234.000 Flüchtlinge aus Darfur, 41.000 aus der Zentralafrikanischen Republik und 179.000 Binnenvertriebene sowie innerhalb der ZAR 3.000 Flüchtlinge aus Darfur und 20.000 Binnenflüchtlinge in und außerhalb der zahlreichen Lager aufhalten, wo sie Übergriffen der verschiedenen Kriegsparteien oder marodierender Banden ausgesetzt sind.¹⁹

Die Europäische Union kann einerseits an ihr bisheriges Engagement in der Region anknüpfen. Dieses reicht von humanitären und entwicklungspolitischen Maßnahmen in beiden Ländern über die Förderung von Wahlen im Tschad bis hin zur Finanzierung der Multinationalen Streitkraft in der Zentralafrikanischen Republik (FOMUC). Geplant sind ferner Maßnah-

16 MINURCAT soll 300 Polizisten, 50 Verbindungsoffiziere und eine angemessene Zahl von zivilem Personal umfassen. Vgl. UN-Sicherheitsrat: Resolution 1778 (2007), adopted by the Security Council at its 5748th meeting, on 25 September 2007, S/RES/1778 (2007), 25. September 2007, S. 3.

17 Bei der im Jahre 2006 durchgeführten EUFOR RD Congo handelte es sich um eine „Stand-by-Operation“. Der Einsatzverband hatte die primäre Aufgabe, Störer der ersten freien Wahlen nach über vierzig Jahren abzuschrecken und die UNO-Blauhelmsuppe MONUC zu unterstützen.

18 Abrufbar unter: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minurcat/mandate.html> (letzter Zugriff: 31.01.2008).

19 Vgl. Central Intelligence Agency: The 2008 World Factbook, abrufbar unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cd.html> (letzter Zugriff: 26.01.2008) und Le Monde: L'Union européenne lance l'opération Eufor au Tchad et en Centrafrique, 30.01.2008.

men zur Reform des Militärs und der Polizei.²⁰ Andererseits muss sie auf politische Sensibilitäten der betroffenen Länder Rücksicht nehmen. Darum sieht sie sich in ihrem Krisenmanagementkonzept und angesichts ihrer Möglichkeiten zu Einschränkungen genötigt, die problematisch sind und sogar den Erfolg der Mission infrage stellen könnten. So soll die Kontrolle der Grenze nicht zum Mandat gehören, sondern unter ausschließlich nationaler Verantwortung bleiben, obwohl die grenzüberschreitenden Bewegungen bewaffneter Gruppen ein Kernproblem sind. Des Weiteren soll das EU-Kontingent nicht in Flüchtlingslagern und im unmittelbaren Umfeld eingreifen, obwohl nicht gewiss ist, ob die dafür vorgesehenen tschadischen und UNO-Polizeikräfte dazu in der Lage sind. Schließlich soll sich das Kontingent nicht in die inneren Angelegenheiten der beiden Länder einmischen, obwohl deren Sicherheitskräfte für die Flüchtlinge und für die eigene Bevölkerung ein Teil des Sicherheitsproblems darstellen.

Akteure und Interessen

Problematisch sind auch die vielfältigen und zum Teil gegensätzlichen Interessen der involvierten Akteure, welche die Europäische Union in ihr politisches Kalkül einbeziehen muss. Da ist zum einen Präsident Idriss Déby, der sich 1990 mit sudanesischer und französischer Unterstützung im Tschad an die Macht putschte und sich seitdem mit einer Mischung aus Unterdrückungsmaßnahmen, Intrigen und Demokratisierungsversprechen dort hält. Er setzt weiterhin auf eine Kultur der Gewalt, die seit der Staatsgründung auf dem Land lastet. Déby geht es in erster Linie um den Erhalt der Macht. Um diese zu sichern hat er die Verfassung ändern und Wahlen fälschen lassen. Seit der Tschad Ölexporteur ist, hat Déby das ursprünglich vorbildliche Abkommen mit der Weltbank über die Verwendung der Einkünfte aus dem Energiesektor für die Entwicklung des Landes einseitig verändert. Er finanziert mit diesen Einnahmen nun Waffen für die Aufrüstung seiner Armee und substaatlicher Akteure. Dazu gehören auch Rebellengruppen, die sich aus dem im Tschad und in Darfur siedelnden Stamm der Zaghawa rekrutieren, dem Déby selbst angehört.²¹ Diese Politik brachte ihn in Konflikt mit dem Sudan, seitdem er Rebellengruppen unterstützt, die in Darfur gegen das Regime in Khartoum kämpfen.

Der Sudan zahlt mit gleicher Münze zurück. Er unterstützt Regimegegner innerhalb des Tschad und die arabischen Reitermilizen Janjaweed, die mittlerweile nicht nur in Darfur ihr blutiges Unwesen treiben, sondern auch im Nachbarland. Bemühungen, diesen Stellvertreterkrieg zu beenden, sind bislang gescheitert, obwohl Libyen, Eritrea und Saudi-Arabien, die AU und die UNO um Vermittlung bemüht sind und die Hauptprotagonisten sich zum wiederholten Mal verpflichtet haben, die Rebellengruppen in jeweils anderen Lande nicht mehr zu unterstützen.²² Der prekäre Frieden zwischen dem islamischen Norden und dem animis-

20 Die Europäische Kommission will 2008 folgende Maßnahmen im Einsatzgebiet finanzieren: humanitäre Hilfe (38,5 Mio.), Sicherheitssektorreform (10 Mio.), Wiederaufbau und Eingliederungshilfen (13 Mio.). Vgl. die Internetseite der Vertretung der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen, abrufbar unter: <http://www.eu-un.europa.eu> (letzter Zugriff: 09.10.2007).

21 Die Zaghawa stellen drei Prozent der Bevölkerung, bekleiden aber 80 Prozent der Führungspositionen bei den Sicherheitskräften. Sie bilden keine monolithische Einheit. Die Clans konkurrieren vielmehr miteinander, was in jüngster Zeit zu Rebellionen und Desertionen selbst engster Familienmitglieder geführt hat. Eine andere große Rebellengruppe will nicht nur die Vorherrschaft Débys beenden, sondern der Zaghawa. Durch zahlreiche Abspaltungen und unterschiedliche Strategien ist die bewaffnete Opposition gegen Déby allerdings geschwächt. Vgl. Volker Gerdesmeier: *Gewaltsame Konflikte im Tschad. Ursachen, Akteure und Handlungsoptionen*, FriEnt/Misereor Konfliktanalyse, Bonn/Aachen, Dezember 2007.

22 Das jüngste dieser Abkommen wurde am 13. März 2008 am Rande der Tagung der Organisation der Islamischen Konferenz unter Beisein von UNO Generalsekretär Ban Ki-moon geschlossen. Im Gegensatz zu früheren Vereinbarungen ist die Einrichtung einer internationalen Kontaktgruppe und eines monatlichen Monitoring vorgesehen. Die Rebellengruppen in beiden Ländern sprachen sich gegen das Abkommen aus, weil sie nicht konsultiert wurden. Damit schwindet die Hoffnung, dass dieser Vertrag gehalten wird. Vgl. Le Monde: *Nouvel accord de paix entre N'Djamena et Khartoum*, 15.03.2008.

tischen Süden des Landes sowie die politische Rückendeckung durch China scheinen es dem in die OPEC strebenden Sudan gegenwärtig zu erlauben, im Darfurkonflikt kompromisslos zu bleiben.²³ So soll Khartum auch hinter dem gescheiterten Umsturzversuch im Tschad von Anfang Februar 2008 stehen. Die Konflikte in Darfur und im Tschad sind also eng miteinander verknüpft. Aber auch der sudanesisische Nord-Süd-Konflikt spielt eine Rolle. Im Sudan sind zwar für 2009 Wahlen vorgesehen, die die derzeitige Interimsregierung beenden sollen. Allerdings beschuldigen sich die ehemaligen Konfliktparteien gegenseitig, das Friedensabkommen von 2005, das auch eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit des Südsudan 2011 vorsieht, zu hintertreiben.²⁴ Es besteht also die Gefahr, dass ein halbwegs eingedämmter Konflikt wieder ausbricht und – vor dem Hintergrund der jüngsten blutigen Ereignisse in Kenia und am Horn von Afrika – große Teile Subsahara-Afrikas in Brand geraten.²⁵

Der Präsident der ZAR, François Bozizé, putschte sich 2003 an die Macht und wurde 2005 durch Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in seinem Amt bestätigt. Er wird politisch und militärisch von Frankreich, dem Tschad und der Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion unterstützt, die Soldaten für die FOMUC stellt. Er befürwortet einen inklusiven politischen Dialog, doch erst wenn sich die Sicherheitslage verbessert. Diese Forderung zielt auf die angebliche Unterstützung der zentralafrikanischen Rebellenbewegung UFDR durch den Sudan.

Libyen betrachtet den Tschad als seine natürliche Einflussphäre. In den 1980er Jahren veränderte Staatsoberhaupt Muammar al-Gaddafi schon einmal die Vereinigung beider Länder. Er führte aber auch jahrelang Krieg gegen den Tschad, dessen Armee von Frankreich und den USA unterstützt wurde. Seit der außenpolitischen Wende Libyens, in deren Verlauf er auch sein Streben nach Nuklearwaffen aufgab, neigt Gaddafi zu einer vermittelnden bis Déby unterstützenden Haltung im Tschad-Konflikt. So war er eine der treibenden Kräfte für die Durchführung der Darfur-Friedenskonferenz im Oktober 2007. Während des gewaltsamen Umsturzversuches Anfang Februar 2008 stellte er (auf französisches Ersuchen) Munition für die tschadischen T-55-Panzer zur Verfügung und kritisierte das Vorgehen der Rebellen gegen die legitime Regierung.²⁶ Die AU ernannte ihn dennoch zum Vermittler im Konflikt zwischen Tschad und Sudan.

Frankreich ist der langjährige Schutzpatron Bozizés und Débys. Der Präsident des Tschad gilt als Stabilitätsfaktor für das politisch und ethnisch zerrissene Land. Dabei spielen historische Bindungen ebenso eine Rolle wie geostrategische und wirtschaftliche Interessen. Paris hat seiner interventionistischen Politik in Afrika abgeschworen und sein militärisches Engagement auf dem schwarzen Kontinent dementsprechend reduziert.²⁷ Gleichzeitig ver-

23 Vgl. International Herald Tribune: Once again, Sudan shows its scorn for the world, 23.01.2008.

24 Die Umsetzung des umfassenden Friedensabkommens für den Sudan hinkt weit hinter dem Zeitplan her. Khartum fürchtet eine wachsende Popularität der südsudanesischen Volksbefreiungsbewegung SPLM und eine Abspaltung des ressourcenreichen Südens, während dieser gerade das anstrebt. Indem Khartum den heißen Darfur mit dem schwelenden Nord-Süd-Konflikt verknüpft, verzögert es die Umsetzung des Friedensabkommens.

25 Vgl. zur Lage im Sudan die Internetseite der International Crisis Group, abrufbar unter: www.crisisgroup.org (letzter Zugriff: 12.03.2008). Vgl. auch Zentrum für Internationale Friedenseinsätze: Asian, European and African Policies, Practices and Lessons Learnt in Peace Operations in Africa. DR Congo, Sudan and the Darfur Conflict. An Indian – European Dialogue in the Context of the German EU Presidency 2007, Report 08/2007, S. 8-14.

26 Vgl. Philippe Bernard/Natalie Nougayrède: Tchad: Paris avait décidé de ne pas intervenir, in: *Le Monde*, 08.02.2008.

27 Damit ist keine grundsätzliche Absage an eine militärisch instrumentierte Weltpolitik verbunden, sondern eher eine inhaltliche und geografische Umorientierung. Präsident Sarkozy will die französischen Streitkräfte nur noch mit einem Mandat der AU oder der UNO in Afrika einsetzen. Frankreich und die Vereinigten Arabischen Emirate haben die Errichtung eines Militärstützpunktes an der Meerenge von Hormus direkt gegenüber dem Iran und in der Nähe eines amerikanischen Stützpunktes in Bahrain vereinbart. 400 Soldaten sollen dort stationiert werden. Es ist die erste ständige Militärbasis Frankreichs am Persischen Golf und das erste Mal, dass ein solcher Stützpunkt in einem Land errichtet wird, mit dem Paris keine koloniale Vergangenheit hat. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Französische Basis in Abu Dhabi, 16.01.2008.

sucht es jedoch seine Afrikapolitik zu europäisieren, womit auch die Hoffnung auf ein stärkeres deutsches Engagement verbunden ist.²⁸ Das bringt Legitimation, spart Kosten und schafft Einfluss. Zugleich bleibt Frankreich mit mehreren afrikanischen Staaten über Verteidigungsabkommen verbunden. Auf der Basis solcher bilateralen Abkommen sind zurzeit 1.100 Soldaten im Tschad und 420 in der ZAR stationiert. Die ‚Opération Epervier‘ genannte Militärpräsenz im Tschad hat seit 1986 den offiziellen Auftrag, die Souveränität des Landes zu verteidigen, während die 2002 begonnene ‚Opération Boali‘ in der Zentralafrikanischen Republik die FOMUC und die nationale Armee unterstützt.²⁹ EUFOR Tchad/RCA hat einen anderen Auftrag und eine andere Führungsstruktur. Paris (und seinen EUFOR-Partnern) ist sehr an der Verdeutlichung dieses Unterschieds gelegen. Gleichwohl dürfte er nicht für alle leicht nachvollziehbar sein, denn EUFOR wird vom französischen Kontingent im Tschad personell, logistisch und mit Aufklärungskapazitäten unterstützt.³⁰ Trotz dieser Komplikation lancierten und unterstützen Präsident Sarkozy und Außenminister Kouchner – als Mitgründer von „Ärzte ohne Grenzen“ einer der frühen Befürworter humanitärer Interventionen – EUFOR vor allem aus humanitären und sicherheitspolitischen Gründen. Die durch die jüngsten Gewaltakte verschärfte Flüchtlingsmisere im Tschad und in der ZAR erhöht die Instabilität in Ländern, die zu den ärmsten und korruptesten der Welt gehören. Paris fürchtet letztlich eine ‚Somalisierung‘ der gesamten Region, sodass es auf verschiedenen Ebenen – UNO, Europäische Union, bilateral – aktiv ist, um den Krisenherd einzudämmen.

Es weiß sich dabei an der Seite der USA, die ihrerseits mehrere Interessen im Tschad verfolgen: Die Mineralölkonzerne Exxon und Chevron sind führend an der Ausbeutung des Ölfeldes Doba beteiligt. Die nationale Sicherheitsstrategie der USA aus dem Jahre 2002 stuft Subsahara-Afrika als energie- und sicherheitspolitisch bedeutend ein. Washington sieht im Tschad einen strategischen Alliierten im Kampf gegen den islamischen Fundamentalismus.³¹ Zudem sieht es sich im zunehmenden Konkurrenzkampf mit China um afrikanische Energiequellen. Des Weiteren befürchtet es, im Falle einer Verschlimmerung der Lage im Krisengebiet Sudan/Tschad/ZAR unter erhöhten Handlungsdruck zu geraten – zu einer Zeit, da seine militärischen Kräfte voll ausgelastet sind. Gleichwohl verstärkt Washington seine militärischen Aktivitäten auf dem bis zum 11. September 2001 lange vernachlässigten Kontinent. So unterhält es in Dschibuti seinen einzigen permanenten Stützpunkt in Afrika. Washington hat darüber hinaus mit verschiedenen Staaten Vereinbarungen über sogenannte *access points* für US-Streitkräfte in Krisenfällen vereinbart. Im Oktober 2007 nahm zudem das neue Regionalkommando für Afrika (AFRICOM) seine Arbeit auf.³²

28 Vgl. Jean-Marc Châtaigner: Zwischen Reform und Tradition: Die französische Afrikapolitik heute, Hintergrundinformation aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, Friedrich-Ebert-Stiftung, Oktober 2006.

29 Vgl. Linternaute Magazine: Les opérations extérieures de l'armée française. Tchad: 1.100 soldats français, abrufbar unter: <http://www.linternaute.com/actualite/savoir/06/armee-francaise-etranger/tchad.shtml> (letzter Zugriff: 28.01.2008).

30 Vgl. Philippe Bernard: La mission de l'Eufor pour le Darfour menacée par la guerre civile au Tchad, in: *Le Monde*, 02./03.12.2007.

31 Tschad war an der großen Antiterrorismus-Übung der USA in der Sahara 2005 beteiligt. Diese fand im Rahmen der Trans-Sahara Counter Terrorism Initiative statt, die von den USA 2005 für fünf Jahre initiiert wurde. Vgl. Martin Pabst: Die US-amerikanische Politik gegenüber Subsahara-Afrika, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift/ÖMZ* 4/2006, S. 441; vgl. auch Catherine Fellows: US targets Sahara 'terrorist haven', in: *BBC News*, 08.08.2005.

32 AFRICOM hat den Auftrag, Operationen und Aktivitäten der US-Streitkräfte in Afrika zu stärken, die Fähigkeiten der afrikanischen Partner zu erweitern und ein neues Modell integrierter zivil-militärischer Zusammenarbeit zu entwickeln. Vgl. J. Stephen Morrison/Kathleen Hicks: AFRICOM Commentary, 5. Oktober 2007, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., abrufbar unter: http://www.csis.org/media/csis/pubs/071004_commentary_africom.pdf (letzter Zugriff: 25.01.2008). Vgl. auch die offizielle Seite des AFRICOM, abrufbar unter: <http://www.africom.mil/> (letzter Zugriff: 12.03.2008).

Wo es um Rohstoffe in Afrika geht, ist China nicht weit. So soll es Rebellen im Kampf gegen Déby mit Waffenlieferungen unterstützt haben. Daraufhin hat dieser 2006 die diplomatischen Beziehungen zu Taiwan abgebrochen und Verhandlungen mit Peking über die Exploration weiterer Ölfelder begonnen. China hat zudem Bohrlizenzen für mehrere Explorationszonen von einem kanadischen Unternehmen gekauft. Es wird auch die erste Öltraffinerie des Landes bauen. Für das Reich der Mitte, das bereits einen großen Teil des sudanesischen Öls abnimmt, ist der Zugang zu tschadischem Rohöl von großem Interesse.³³ Das Öl könnte über die afrikanische Westküste oder – falls die Pipeline im Tschad mit dem im Sudan errichteten Netz verbunden würde – über das Rote Meer exportiert werden. Ein solches Vorhaben setzt allerdings eine Befriedung in Darfur und einen Ausgleich zwischen Tschad und Sudan voraus. Die jüngst an den Tag gelegte konziliantere Haltung Pekings im Darfur-Konflikt und sein Engagement in der UNAMID können also auch auf seine Energieinteressen in beiden Ländern zurückgeführt werden.³⁴

Die Interessenlage humanitärer Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ist im Hinblick auf den Einsatz der EUFOR zwiespältig. Einerseits begrüßen ihn die meisten angesichts der sich dramatisch verschlechternden humanitären Lage. So richtete die ehemalige UN-Hochkommissarin für Menschenrechte und heutige Präsidentin der NGO ‚Realizing Rights: The Ethical Globalization Initiative‘, Mary Robinson, am 11. Januar 2008 einen dramatischen Appell an die EU-Mitgliedstaaten, ausreichend Kräfte für EUFOR Tschad/RCA bereitzustellen und diese sofort zu entsenden.³⁵ Auch humanitäre Organisationen wie Misereor oder der UNHCR unterstützen im Prinzip das EU-Engagement. Allerdings gibt es auch Befürchtungen, dass die Neutralität und Unparteilichkeit von EUFOR seitens der Konfliktparteien bezweifelt werden könnte und sich dadurch negative Konsequenzen für die humanitäre Arbeit ergeben könnten.³⁶

Herausforderungen und offene Fragen

Wir haben es also mit einer Vielzahl von substaatlichen, staatlichen und internationalen Akteuren und Interessen sowie einer komplexen und dynamischen Abfolge von Aktivitäten zu tun. Das macht die Aufgabe für die Europäische Union nicht leichter. Die Union sieht sich also mit erheblichen Herausforderungen und einigen offenen Fragen konfrontiert:

Warum wurde die im Krisenmanagementkonzept geforderte Stärke von 4.000 Einsatzkräften nicht erreicht? Die Reaktion der Mitgliedstaaten auf den Truppenstellerkonferenzen war insgesamt verhalten. Bis Mitte Oktober 2007 wurden nur 2.500 Einsatzkräfte zugesagt, davon 1.500 aus Frankreich. Die französische Vorgabe lautete aber, dass mindestens die Hälfte aller Einsatzkräfte von anderen Ländern gestellt werden müsse.³⁷ So sollte vermieden werden, dass EUFOR als französische Operation wahrgenommen werden könnte. Daraufhin deutete Paris an, dass 3.000 Soldaten ausreichen würden. Nach fünf Truppenstellerkonferenzen wurden schließlich

33 Vgl. Roy May/Simon Massey: Chad: Politics and Security, Writenet Report, März 2007, S. 12-15.

34 Vgl. Howard W. French/Lydia Polgreen: China, Filling the Void, Drills for Riches in Chad, in: The New York Times, 13.08.2007.

35 Vgl. Mary Robinson: Time is running out, in: International Herald Tribune, 11.01.2008.

36 Vgl. Integrated Regional Information Network (IRIN): Chad: Thoughts on the pending EU/UN mission from UN' top humanitarian official, 17.12.2007, abrufbar unter: <http://www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportId=75906> (letzter Zugriff: 10.01.2008) und AllAfrica Global Media: Revised Plan for Peacekeeping Raises Concern, 23.08.2007, abrufbar unter: <http://www.allafrica.com/stories/printable/200708230420.html> (letzter Zugriff: 07.09.2007).

37 Interview mit dem Auswärtigen Amt am 12. September 2007.

3.700 Einsatzkräfte zugesagt.³⁸ Dazu trug vor allem die Bereitschaft Frankreichs bei, weitere 600 Soldaten zur Verfügung zu stellen. Pariser Hoffnungen auf weitere Kontingente blieben bislang unerfüllt. Insbesondere Deutschland signalisierte sehr zum französischen Leidwesen frühzeitig, dass es die Mission zwar politisch unterstützt, sich aber nicht mit Bodentruppen beteiligen wird.³⁹ Während sich Paris enttäuscht über die bislang an den Tag gelegte deutsche Hartleibigkeit zeigte, verstand das offizielle Berlin den französischen Ärger nicht. Zu der Verstimmung beigetragen hat wohl auch die von Berlin und London betriebene Regelung, die „gemeinsamen Kosten“⁴⁰ für die Operation auf 100 Millionen Euro zu beschränken. Schließlich wurden knapp 120 Millionen bewilligt,⁴¹ was einem Anteil von 15 Prozent an den Gesamtkosten entspricht. Folglich musste Frankreich tiefer in die Tasche greifen und einen Großteil der (wahrscheinlich viel zu niedrig) geschätzten 400-500 Millionen Euro selbst tragen.⁴²

Reicht die personelle Stärke des Einsatzkontingents aus? Diese Frage ist schwer zu beantworten, weil es keinen einheitlichen und immer gültigen Maßstab für die Bestimmung der für eine bestimmte Militäroperation notwendigen Truppenstärke gibt. Diese hängt von verschiedenen Faktoren ab, etwa der Art der Operation, dem Auftrag und der Größe des Operationsgebiets. Legt man gängige Maßstäbe für Stabilisierungseinsätze zugrunde, so sind vier bis zehn Soldaten pro tausend Einwohner erforderlich.⁴³ Bei einer Bevölkerung von 1,25 Millionen einschließlich der Flüchtlinge aus Darfur und der Binnenvertriebenen im Operationsgebiet müsste EUFOR Tchad/RCA also 5.000 bis 12.500 Einsatzkräfte umfassen.⁴⁴ Der bisherige Ansatz im Krisenmanagementkonzept der Europäischen Union von 4.000 Einsatzkräften läge demnach zu niedrig.⁴⁵ Zudem sprechen sowohl die Größe des Einsatzgebiets (ungefähr 300.000 km²) als auch die völlig unterentwickelte Transportinfrastruktur für eine dichtere Präsenz, es sei denn, die fehlende Personalstärke würde durch größere Luftbeweglichkeit ausgeglichen.

Ist die Europäische Union in der Lage, über ein ganzes Jahr die sehr anspruchsvollen Fähigkeiten bereitzustellen, die angesichts der Größe des Einsatzgebietes und der besonderen An-

38 Irland stellt mit 400 Einsatzkräften das zweitstärkste Kontingent und wird die Operation vom Hauptquartier Mont Valérien bei Paris aus leiten. Frankreich, das großen Wert auf den multinationalen Charakter der ESVP-Mission legt, stellt den Force Commander. Zusagen gaben ferner Polen (400), Schweden (200), Österreich (180), Rumänien (150), Belgien (120), die Niederlande (70), Spanien (70), Finnland (60), Italien (60), Portugal (30), Griechenland (20), Slowenien (15). Vgl. *Europolitics* 3455, 24. Januar 2008, S. 16-17.

39 Berlin hat vier Stabsoffiziere in das Hauptquartier entsandt. Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Zusagen für Tschad-Truppe der EU, 01.10.2007.

40 Die „gemeinsamen Kosten“ der militärischen Aktivitäten im Rahmen der ESVP, die von allen Teilnehmerstaaten gemäß dem Athena-Mechanismus anteilmäßig zu tragen sind, decken nur einen kleinen Teil der Gesamtkosten. Den größten Anteil der operativen Ausgaben müssen dagegen die teilnehmenden Nationen nach dem Prinzip „costs lie where they fall“ tragen. Vgl. Rat der Europäischen Union: Athena, abrufbar unter: http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=746&lang=EN&mode=g (letzter Zugriff: 12.03.2008).

41 Zunächst muss eine Kostenschätzung für die Verabschiedung der Gemeinsamen Aktion abgegeben werden. Danach erfolgt die detaillierte militärische Ausplanung durch den Befehlshaber, die in der Regel zu einem höheren Ansatz führt, der dem sogenannten Athena-Ausschuss zur Bewilligung vorgelegt werden muss.

42 Vgl. Philippe Bernard/Laurent Zecchini: Paris financera l'essentiel de l'opération Tchad-Centrafrrique, in: *Le Monde*, 5.10.2007 und Philippe Bernard/Philippe Ricard: La force européenne en Centrafrique et au Tchad sera à dominante française, in: *Le Monde*, 12.01.2008. Stimmt der in *Le Monde* (Laurent Zecchini: L'Union européenne lance l'opération Eufor au Tchad et en Centrafrique) vom 30.01.2008 angegebene Anteil von 15 Prozent „gemeinsamer Kosten“ an den Gesamtkosten, so müssten sich Letztere auf über 700 Mio. Euro belaufen.

43 Vgl. Bjoern H. Seibert: African Adventure? Assessing the European Union's Military Intervention in Chad and in the Central African Republic, MIT Security Studies Programme Working Paper, November 2007, S. 31-33.

44 Die Planungen der UNO gehen von zwei Optionen aus: A) Eine Infanteriebrigade von 6.000 Soldaten, 20 Hubschraubern und ein Beobachtungsflugzeug; B) eine Infanteriedivision von 10.900 Soldaten, elf Hubschraubern und zwei Beobachtungsflugzeugen. Vgl. UN-Sicherheitsrat: Report of the Secretary General on Tchad and the Central African Republic, S/2007/97, 23. Februar 2007, S. 13-14.

45 Die EU hatte ursprünglich drei Optionen für die Personalstärke der EUFOR erwogen: Option A) 3.000, Option B) 4.000, Option C) 8.000 Einsatzkräfte.

forderungen des Geländes notwendig sind? Immerhin soll sich der Verband aus einer luftbeweglichen Komponente, Einheiten mit großer taktischer Beweglichkeit und einer starken Aufklärungskomponente zusammensetzen. Es handelt sich hierbei um Einsatzmittel, die knapp und wertvoll sind. So fehlen Hubschrauber mit spezifischen Fähigkeiten sowohl der ISAF in Afghanistan als auch der UNAMID im Sudan. Paris hat diese Lücke mit weiteren Hubschraubern und einem taktischen Transportflugzeug partiell verkleinert.⁴⁶ Eine weitere Zusage über die Teilnahme mit Hubschraubern kam Anfang März von Moskau, die Verhandlungen über weitere Beiträge etwa von Norwegen und der Ukraine liefen zu diesem Zeitpunkt noch. Gleichwohl bleiben die logistischen Herausforderungen für die bislang größte Militäroperation der Europäischen Union in Afrika groß. Da von der *host nation* keine nennenswerte Unterstützung zu erwarten ist, müssen der Unterhalt der Truppe, also die Versorgung mit Gütern wie Wasser, Treibstoff, Nahrung und Unterkünften sowie der militärische Nachschub größtenteils auf dem Luft- und Seeweg sichergestellt werden. Das ist langwierig und teuer.⁴⁷ Insofern ist die Verärgerung in Paris, das nicht nur die militärische Hauptlast des Einsatzes trägt, sondern auch den größten Teil der Logistik übernimmt, nachvollziehbar. Weil anspruchsvolle Fähigkeiten über einen längeren Zeitraum vorgehalten werden müssen, sieht sich die Europäische Union gezwungen, den Prozess der Kräftegenerierung auch nach dem Beginn der Stationierung von EUFOR fortzusetzen.⁴⁸ Es bleibt abzuwarten, ob diese Bemühungen Erfolg haben werden.

Wie neutral und unparteiisch wird sich EUFOR Tchad/RCA verhalten können? Störfeuer sind sowohl vom Präsidenten des Tschad als auch von den verschiedenen Rebellengruppen und Milizen zu erwarten. Idriss Déby hat in der Affäre um die Hilfsorganisation ‚Arche de Zoé‘ gezeigt, dass er geschickt mit Stimmungen in der Bevölkerung umzugehen weiß.⁴⁹ Zudem hat er die EUFOR-Mission zunächst nur widerstrebend akzeptiert. Einerseits konnte er die dringende Bitte der UNO und Frankreichs nicht ablehnen, andererseits steht für ihn der Kampf gegen die Rebellen im Vordergrund. Die Intensivierung der Kämpfe seit Herbst 2007 führte zu Bombenangriffen der tschadischen Luftwaffe auf feindliche Rebellen im Sudan und zu einem weiteren Umsturzversuch im Tschad. Diesen nutze Déby wiederum zu einem Schlag gegen die zivile Opposition, wodurch der ein Jahr zuvor begonnene Demokratisierungsprozess möglicher Weise gestoppt wurde. Offiziell handelt es sich bei EUFOR Tchad/RCA um eine humanitäre Intervention, durchgeführt von neutralen und unparteiischen Kräften. Paris unterstützt aber auch den Präsidenten des Tschad, etwa durch die Drohung, zur Not militärisch gegen die Rebellen vorzugehen.⁵⁰ Diese Drohung erfolgte allerdings erst, nachdem die AU das Vorgehen der Rebellen verurteilt hatte. Der UNO-Sicherheitsrat rief kurz darauf zur Unterstützung der tschadischen Regierung auf, jedoch ohne die von Paris gewünschte Warnung an den Sudan und ohne den Zusatz „mit allen zu Verfügung stehenden Mitteln“.⁵¹

46 Insgesamt waren ursprünglich 20 bis 30 Hubschrauber vorgesehen. Die EU-Staaten Frankreich (9), Polen (2) und Rumänien (2) stellen 13 Hubschrauber. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Füllt Paris die Lücken in der Tschad-Truppe?, 11.01.2008 und Frankfurter Allgemeine Zeitung: Russland verspricht Hubschrauber für Tschad-Einsatz 12.01.2008 sowie *Europolitics* 3455, 24. Januar 2008, S. 16.

47 So soll alleine der Lufttransport eines Fünftel der Fracht für die Stationierung zwischen 9,2 und 16,9 Mio. US Dollar kosten. Vgl. Seibert: *African Adventure?*, 2007, S. 24.

48 *Mission militaires de UE*, in: *Europolitique* 3484, 5. März 2008, S. 13.

49 Im Oktober 2007 wurden 16 Europäer, darunter neun Franzosen, im Tschad der Kindesentführung angeklagt und erst nach der persönlichen Intervention von Präsident Sarkozy entlassen. Vgl. Alain Barluet: *Paris embarrassé met L'Arche de Zoé au pilori*, in: *Le Figaro*, 30.10.2007.

50 Es soll auch zu Gefechten zwischen französischen Soldaten und Rebellen am Flughafen von N'Djamena gekommen sein. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Rebellen bieten Waffenstillstand an, 06.02.2008.

51 Der Sudan will nach Pariser Lesart die Stationierung der EUFOR ebenso hintertreiben wie die der UNAMID. Vgl. *Le Monde*: *L'armée d'Idriss Déby a résisté à l'offensive rebelle sur N'Djamena*, 05.02.2008; und Frankfurter Allgemeine Zeitung: Rebellen: taktischer Rückzug, 05.02.2008.

Während die Europäische Union hofft, dass der EUFOR-Einsatz eine beruhigende Wirkung auf die Aktivitäten der Rebellen im Einsatzgebiet Tschad/ZAR haben wird, unterstützt Paris die Armee des Tschad insbesondere in den Bereichen Luftaufklärung und Logistik. Die Rebellen haben nach den jüngsten Luftangriffen der tschadischen Streitkräfte, die ihnen schwere Verluste beigebracht haben sollen, erklärt, man befinde sich mit Frankreich im Kriegszustand. Es ist also zu bezweifeln, dass die Versicherung von Verteidigungsminister Hervé Morin, er schließe einen Präventivschlag der französischen Armee gegen die Rebellen aus, deren negative Wahrnehmung verändert hat.⁵² Allerdings haben sich die französischen Einheiten während des jüngsten Umsturzversuches erstaunlich lange zurückgehalten. Drei Gründe dürften dafür ausschlaggebend gewesen sein: Erstens hat Präsident Sarkozy die Devise ausgegeben, nur noch mit internationalem Mandat in Afrika zu intervenieren.⁵³ Zweitens sollte die gerade angelaufene Stationierung der EUFOR nicht gefährdet werden⁵⁴ und drittens sollte den Akteuren vor Ort wohl auch verdeutlicht werden, dass Paris der entscheidende Machtfaktor bleibt.⁵⁵ Gleichwohl dürfte es sehr schwer sein, die Akteure von der Neutralität der EUFOR zu überzeugen.⁵⁶

Was passiert, wenn die UNO-Blauhelmsuppe, die das EU-Kontingent ablösen soll, nicht pünktlich oder gar nicht erscheint? Einen entsprechenden Beschluss kann der UNO-Sicherheitsrat heute noch nicht fassen. Die Lage im Krisengebiet kann sich aber ebenso ändern wie die politische Stimmung im Sicherheitsrat und in den vor Ort engagierten EU-Staaten selbst. Fraglich ist auch, ob Präsident Déby einer militärischen UNO-Mission dieses Mal zustimmen wird. Auf jeden Fall ist zu erwarten, dass die komplexe humanitäre (und die sie verursachende politische) Krise nicht innerhalb eines Jahres gelöst sein wird. Es ist wahrscheinlich, dass es sich um ein internationales Engagement handeln wird, dessen Ende nicht absehbar ist. Folglich muss die Europäische Union den Einsatz von EUFOR entweder verlängern, was aber aus finanziellen und politischen Gründen nur sehr schwer möglich sein dürfte. Oder sie muss rechtzeitig von einer UN-Truppe abgelöst werden, wie es gemäß dem Krisenmanagementkonzept der Union vorgesehen ist. Es bestehen allerdings Zweifel, ob New York dazu in der Lage sein wird. Die UNO ist mit entsprechenden Einsätzen bereits überdehnt. Sie hat über 80.000 Blauhelme weltweit im Einsatz und bereits Schwierigkeiten die Hybridmission für Darfur entsprechend auszustatten.⁵⁷ Über weit projizierbare einsatz- und durchhaltefähige Kräfte verfügen nur wenige Staaten, wie zum

52 Vgl. Thomas Scheen: Kämpfe an allen Fronten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.12.2007.

53 Vgl. Philippe Bernard/Natalie Nougayrède: Tchad: Paris avait décidé de ne pas intervenir, in: Le Monde 08.02.2008, S. 4.

54 Die Stationierung wurde zeitweise suspendiert. EUFOR Tschad/RCA ist laut Verteidigungsminister Hervé Morin notwendiger denn je. Vgl. Hervé Morin: „Nous tenons nos engagements“, Interview mit Hervé Morin, in: Le Figaro, 03.02.2008.

55 Die aus insgesamt rund 300 Pickups bestehenden Wagenkolonnen der 2.000 Rebellen mussten 700 km zurücklegen und wären eigentlich leichte Ziele für Luftangriffe gewesen. Frankreich soll Déby nur angeboten haben ihn auszufliegen. Vgl. Alain Barluet: Paris à volé au secours de la victoire d'Idriss Déby, abrufbar unter: <http://www.lefigaro.fr/international/> (letzter Zugriff: 13.03.2008).

56 Dies wird durch die erste Kampfhandlung bestätigt, bei der ein EUFOR-Soldat verwundet und ein weiterer gefangen genommen wurde. Vgl. International Herald Tribune: EU soldiers are shot at in Sudan, 05.03.2008.

57 UNAMID soll 20.000 Soldaten und 6.000 Polizisten umfassen. Die Dislozierung hat zwar Anfang Januar 2008 offiziell begonnen. Die Operation leidet aber an fehlender Mobilität und Kampfkraft (es fehlen 18 Transport-hubschrauber und sechs Kampfhubschrauber) sowie mangelhaften logistischen Fähigkeiten. Zudem erschwert die Regierung des Sudan das Vorhaben, indem sie etwa Norwegen und Schweden nicht erlaubte, 350 Pioniere zu entsenden, keine Nachtflüge zulässt, Unterstützungsmaßnahmen verweigert oder gar UN-Konvois militärisch „testen“, d.h. beschießen lässt. Angesichts dieser Lage warnte Jean-Marie Guéhenno den UN-Sicherheitsrat bereits vor einem Scheitern der Mission. Vgl. Philippe Bolopion: Au Darfour, „un manque tragique de moyens essentiels“ affaiblit la force commune ONU-UA, in: Le Monde, 11.01.2008.

Beispiel die USA und Kanada. Diese zeigen aber kein Interesse an einem militärischen Engagement im Tschad. Eine Folgemission müsste sich also aus den Entwicklungsländern rekrutieren. Aufgrund der unzureichenden Mobilität müsste diese Truppe wesentlich größer sein (mindestens 10.000 Soldaten) und würde auf erheblich größere Versorgungsprobleme stoßen als EUFOR. Des Weiteren stellt sich die Frage der Finanzierung des Einsatzes angesichts bereits existierender Belastungen wie etwa in der Demokratischen Republik Kongo, wo die UN-Friedensmission MONUC bereits mehr als eine Milliarde US-Dollar pro Jahr kostet, und des angelaufenen Einsatzes der Hybridtruppe in Darfur, der noch teurer wird. Schließlich ist der Zeitkorridor für eine Folgetruppe extrem eng. Soll EUFOR im März 2009 abgelöst werden, bleiben nach dem Ende der Regenzeit fünf Monate. Auf jeden Fall müsste das UN-Mandat vorher verabschiedet und die Frage der Truppensteller sowie der Ausrüstung noch 2008 geklärt werden.⁵⁸

Dass die Europäische Union der Sache selbst nicht ganz traut ist daran zu erkennen, dass nach sechs Monaten die Wirkung des europäischen Einsatzes auf die humanitäre und die Sicherheitslage überprüft werden soll. Das ist ein löbliches Unterfangen, nur soll diese Überprüfung anhand von Indikatoren der UNO erfolgen, die noch nicht feststehen. Bleibt nur zu hoffen, dass das offiziell angestrebte Ziel („endstate“) – die vollständige Stationierung der Polizeikräfte und des Einsatzverbandes der UNO sowie die Umsetzung von Wiederaufbau- und Hilfsprogrammen für die freiwillige Rückkehr der Vertriebenen – nach spätestens zwölf Monaten erreicht und der demokratische Prozess im Tschad wieder aufgenommen werden wird. Zwei negative Szenarien sind aber ebenso denkbar: erstens die Verwicklung von EUFOR in den tschadischen Bürgerkrieg mit nicht absehbaren politischen Folgen und zweitens die Wahl zwischen den Übeln, entweder den Tschad sudanesischem Einfluss zu überlassen oder die Alleinherrschaft von Idriss Déby zu stützen.

Rationalistisches Kalkül, humanitärer Idealismus oder Logik der Angemessenheit?

Angesichts der oben skizzierten Schwierigkeiten stellt sich die Frage, warum die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten die Operation EUFOR Tchad/RCA durchführen. Folgen sie eher einer rationalistischen (im Sinne von zweckrational) und interessenfixierten Logik, einer idealistischen Ethik des Guten oder einer Logik der Angemessenheit, die Ziele und Mittel, Normen und Werte, Interessen und „globale“⁵⁹ Kontexte in friedenspolitischer Absicht verbindet? Für den Einsatz können eine Reihe rationalistischer Argumente angeführt werden wie Einflussssicherung in der Region, Stabilisierung des Tschad und der ZAR, Energiesicherheit, Stärkung der ESVP, aber auch Stärkung der Rolle Frankreichs oder einfach persönliche Ambitionen des französischen Präsidenten. Rationalistische Gegenargumente weisen auf die Gefahren und Kosten des Engagements hin oder auf das mangelnde Interesse einzelner EU-Staaten, sich vor den Karren der Pariser Afrikapolitik spannen zu lassen.

Gleichzeitig spielen normative Erwägungen eine signifikante Rolle, ohne sich jedoch auf einen bloßen Idealismus zu beschränken. So ist die humanitäre Notlage in der Region unbestritten. Ihre enge Verknüpfung mit dem Darfur-Konflikt setzt die internationale Gemeinschaft unter Handlungsdruck. Der Entsendung von EUFOR Tchad/RCA gingen gescheiterte

58 Da die *Initial Operational Capability* voraussichtlich Mitte März 2008 erreicht wird und die Bedarfsplanung für die Folgemission sechs Monate später erfolgen soll, müssen diese Fragen zwischen Oktober 2008 und Februar 2009 geklärt werden. Vgl. Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on Sudan/Chad/Central African Republic, 2846th External Relations Council meeting, 28. January 2008.

59 „Global“ bezeichnet den engen Zusammenhang von lokalen und globalen Ereignissen und Prozessen. Vgl. dazu Ulrich Beck: Was ist Globalisierung?, Frankfurt am Main 1998.

Bemühungen der UNO, eine Blauhelmmtruppe zu entsenden, und des französischen Außenministers Bernard Kouchner, humanitäre Korridore vom Tschad nach Darfur einzurichten, voraus. Die enge Kooperation mit der UNO entspricht dem EU-Ziel eines effektiven Multilateralismus und basiert auf der Gemeinsamen Erklärung über die Zusammenarbeit im Bereich Krisenmanagement in Afrika von 2003.⁶⁰ Beide Sicherheitsorganisationen verstehen sich als friedenspolitisch engagierte „Normenunternehmer“ mit besonderer Verantwortung für Afrika und die Umsetzung der Millennium Development Goals.⁶¹ Diese Ziele sind nur zu erreichen, wenn zentrale Krisenherde befriedet werden. Dazu gehört auch das Krisendreieck Sudan/Tschad/ZAR. Die Tatsache, dass sich mit Frankreich nur ein Mitglied der ‚EU-3‘ im Operationsgebiet beteiligt, kann allerdings als Indiz für besondere nationale Interessen angeführt werden. Das starke Engagement der neutralen und paktungebundenen EU-Mitglieder spricht wiederum ebenso für die Relevanz normativer Präferenzen wie die insgesamt große Beteiligung von 14 EU-Mitgliedstaaten vor Ort und 22 im Hauptquartier.⁶² Die meisten von ihnen verfolgen keine signifikanten geo-, macht- oder energiepolitischen Interessen in der Region, sondern orientieren ihre Außenpolitik eher an friedens- und entwicklungspolitischen Zielen. Das bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass es sich um selbstlose Ziele handelt. Sowohl für Staaten als auch für kollektive Akteure wie die Europäische Union kann die Aufrechterhaltung und der Transfer bestimmter Normen – etwa durch die humanitäre Intervention der EUFOR Tchad/RCA – von stabilitäts- und sicherheitspolitischer Relevanz, also in ihrem aufgeklärten Eigeninteresse sein.⁶³

Gleichwohl zeigen die großen Probleme bei der Zusammenstellung, Stationierung und Durchführung der EUFOR Tchad/RCA wie schwierig es ist, die vielfältigen Ziele, Interessen, Werte und Normen in einem konkreten Fall gemäß einer Logik der Angemessenheit miteinander in Einklang zu bringen. Immerhin dauerte der gesamte Entscheidungsprozess sechs Monate und es waren nicht weniger als fünf Truppenstellerkonferenzen nötig, was bei einer humanitären Notlage eigentlich untragbar ist. Des Weiteren deutet die widersprüchliche Reaktion auf die Verhaftung führender tschadischer Oppositioneller auf unterschiedliche Präferenzen und gravierende Zielkonflikte der Akteure hin. Während Entwicklungskommissar Louis Michel die sofortige Freilassung der Oppositionellen verlangte, verzichtete Paris zunächst auf eine öffentliche Verurteilung.⁶⁴ Zudem besteht für die Mission immer noch eine riskante Diskrepanz zwischen Zielen und Mitteln. Die wesentlichen Gründe für diese Probleme sind mangelnder politischer Wille und eine inkonsistente politische Handlungslogik, unzureichende Fähigkeiten und fehlender politischer Rückhalt in der Öffentlichkeit.

60 Vgl. Europäische Union/Vereinte Nationen: Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management, 24. September 2003, abrufbar unter: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_2768_en.htm (letzter Zugriff: 29.01.2008).

61 Ein Normenunternehmer kann definiert werden als ein Akteur, „that sets out to change the behavior of others“. Ann Florini: The Evolution of International Norms, in: *International Studies Quarterly* 3/1996, S. 375. Vgl. auch Simon Rushton: The UN Secretary-General and Norm Entrepreneurship: Boutros-Ghali and Democracy Promotion, in: *Global Governance* 1/2008, S. 95-110.

62 Nur Bulgarien, Dänemark, Estland, Lettland und Malta beteiligen sich nicht an EUFOR Tchad/RCA.

63 Vgl. dazu Albrecht Schnabel: Humanitarian Affairs and State Foreign Policy, Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Hilton Hawaiian Village, Honolulu, Hawaii, März 2005, abrufbar unter: http://www.allacademic.com/meta/p70264_index.html (letzter Zugriff: 17.03.2008).

64 Vgl. Natalie Nougryède/Jean Pierre Tuquoi: Paris embarrassé par les arrestation d'opposants tchadiens au régime d'Idriss Déby, in: *Le Monde*, 13.02.2008. Sarkozys späterer Versuch, die verschleppten Oppositionellen während seines Kurzaufenthaltes im Tschad frei zu bekommen, schlug fehl. Vgl. Philippe Bernard: A N'Djamena, M. Sarkozy demande «la vérité» sur les opposants disparus, in: *Le Monde*, 29.02.2008.

Die EU-Mitglieder müssen also erstens ihre bisherigen Anstrengungen zur Formulierung und Umsetzung einer gemeinsamen Afrikapolitik mit dem Ziel intensivieren, zu einer gemeinsamen Handlungslogik zu kommen, die den proklamierten Prinzipien und Normen besser entspricht und zugleich in operative Ziele herunter gebrochen werden kann.⁶⁵ Ansonsten wird der Verdacht genährt, dass luftige Prinzipien und Normen zwar deklariert werden, in der Praxis aber kurzfristige Eigeninteressen vorgehen. Zweitens sollten die vielfältigen Fähigkeitslücken geschlossen werden, um angemessen agieren zu können. Durch die Stärkung und die funktionale Vernetzung analytisch-planerischer, finanzieller, administrativer, entwicklungspolitischer, polizeilicher und militärischer Fähigkeiten würde auch die eigene Glaubwürdigkeit erhöht.⁶⁶ Drittens muss sich die Europäische Union die Unterstützung ihrer Bürgerinnen und Bürger durch eine transparentere Sicherheitspolitik erarbeiten. Nötig sind also weniger Geheimniskrämerei oder Schönrederei und mehr öffentlicher Diskurs über das Für und Wider des EU-Krisenmanagements in Afrika. Dabei muss in jedem Einzelfall er- und geklärt werden, ob sich Normen und Interessen sowie Ziele und Mittel angemessen zueinander verhalten. Im Falle der Operation EUFOR Tchad/RCA bestehen daran erhebliche Zweifel.

<i>AFRICOM</i>	– <i>Regionalkommando der US-Streitkräfte für Afrika</i>
<i>AMIS</i>	– <i>African Union Mission in the Sudan</i>
<i>EUFOR TCHAD/RCA</i>	– <i>militärische Überbrückungsoperation der EU zur Unterstützung der multidimensionalen MINURCAT in der Republik Tschad und der Zentralafrikanischen Republik</i>
<i>EUPOL Kinshasa</i>	– <i>Polizeimission der EU in Kinshasa (Demokratische Republik Kongo)</i>
<i>EUPOL RD Congo</i>	– <i>Beratungs- und Unterstützungsmission der EU im Zusammenhang mit der Reform des Sicherheitssektors in der Demokratischen Republik Kongo</i>
<i>EU SSR Guinea-Bissau</i>	– <i>Beratungs- und Unterstützungsmission der EU im Zusammenhang mit der Reform des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau</i>
<i>FOMUC</i>	– <i>Force multinationale en Centrafrique de la CEMAC (Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale)</i>
<i>ISAF</i>	– <i>International Security Assistance Force, Afghanistan</i>
<i>MINURCAT</i>	– <i>United Nations Mission in the Central African Republic and Chad</i>
<i>MONUC</i>	– <i>United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo</i>
<i>UNAMID</i>	– <i>African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur</i>

65 Vgl. auch Sibylle Schneipers/Daniela Sicurelli: Empowering Africa: normative power in EU-Africa relations, abrufbar unter: <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/sicurelli-d-05i.pdf> (letzter Zugriff: 17.03.2008).

66 Vgl. dazu Hans-Georg Ehrhart: The EU as a civil-military crisis manager. Coping with internal security governance, in: *International Journal*, Spring 2006, S. 433-450.

EU-Russland: Hintergründe und Perspektiven einer schwierigen Beziehung

Heinz Timmermann*

Die Beziehungen EU-Russland sind in den vergangenen Jahren deutlich schwieriger geworden oder, wie manche es wahrnehmen, sogar in eine Krise geraten. Nahezu vergessen ist die Charta von Paris für ein neues Europa vom November 1990, in der sich die KSZE-Mitglieder für „Ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Freiheit“ engagieren wollten. Beigetragen haben zu den Problemen objektive Umstände, aber auch unterschiedliche Perzeptionen der Akteure gegenüber dem Partner. Verwiesen sei hier auf eine Reihe jüngster Kontroversen, darunter die Debatte um die US-Raketenabwehr, die Zukunft des Kosovo, das polnische Veto gegen die Aufnahme von Verhandlungen über die Neufassung des vertraglichen Verhältnisses EU-Russland, die Unterbrechung der Drushba-Pipeline-Abzweigung nach Litauen durch Moskau, der Streit um die Verlagerung des sowjetischen Kriegerdenkmals in Tallinn sowie die Auseinandersetzungen mit London um den Mord an Litwinenko und die Schließung von zwei britischen Kulturinstituten in Russland. Die Schwierigkeiten sind insofern verständlich, als sich beide Seiten in einem fließenden Zustand befinden und sich im Rahmen eines ‚Größeren Europa‘ neu positionieren. All dies kompliziert die Konstituierung einer nachhaltigen Partnerschaft, die zwar weniger ist als Integration, doch mehr sein will als bloße interessengeleitete Kooperation.¹

* Dr. Heinz Timmermann, Freier Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin/Köln.

1 Aus der jüngsten umfangreichen Literatur zu den EU-Russland-Beziehungen seien hier erwähnt: Nadejda Arbatova: *Russie-UE après 2007: le débat russe*, Russie.Nei.Visions No. 20, Paris 2007, abrufbar unter: <http://www.ifri.org> (letzter Zugriff: 04.03.2008); Katinka Barysch: *Russia, realism and EU unity*, CER policy brief, London 2007, abrufbar unter: http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_russia_FINAL_20July07.pdf (letzter Zugriff: 04.03.2008); Katinka Barysch: *The EU and Russia: From principle to Pragmatismus?*, CER policy brief, London 2006, abrufbar unter: http://www.cer.org.uk/pdf/EU_russia_barysch_final_10nov06.pdf (letzter Zugriff: 04.03.2008); Sabine Fischer: *Russia and the EU – New developments in a difficult partnership*, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Partnership with Russia in Europe. Scenarios for a Future Partnership and Cooperation Agreement*, Berlin 2006, S. 23-33; Sabine Fischer: *Die EU und Russland*, SWP-Studie 34, Berlin 2006; Thomas Gomart: *Paris et le dialogue UE-Russie: nouvel élan avec Nicolas Sarkozy?*, Russie.Nei.Visions No. 23, Paris 2007, abrufbar unter: <http://www.ifri.org> (letzter Zugriff: 04.03.2008); Thomas Gomart: *France's Russia Policy: Balancing Interests and Values*, in: *The Washington Quarterly*, Spring 2007, S. 147-155; Barbara Lippert: *EU – ENP and Russia – clash or cooperation in triangle?*, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Partnership with Russia in Europe. Economic and Regional Topics for a Strategic Partnership*, Berlin 2007, S. 12-35; Margareta Mommsen: *Die Europäisch-Russischen Beziehungen – eine Europäische Perspektive*, in: Ellen Bos/Jürgen Dieringer (Hrsg.): *Die Genese einer Union der 27. Die Europäische Union nach der Osterweiterung*, Wiesbaden 2008, S. 283-297; Arkadij Moshes: *Priorität gesucht. Die EU, Russland und ihre Nachbarn*, in: *Osteuropa* (Berlin) 2-3/2007, S. 21-33; Cornelius Ochmann/Andrei Zagorski: *Den Stau auflösen: Die EU und Russland 2008*, in: *spotlight europe* (Berlin) 1/2008; Alexander Rahr: *Der „Kalte Krieg“ ist Geschichte*, in: *Internationale Politik* (Berlin) 3/2007, S. 12-19; Winfried Schneider-Deters/Peter W. Schulze/Heinz Timmermann: *Die Europäische Union, Russland und Eurasien. Die Rückkehr der Geopolitik*, Berlin 2008; Hans-Joachim Spanger: *EU-Russland: Was bleibt von der strategischen Partnerschaft?*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* (Bonn) 2/2007, S. 91-113; Angela Stent: *Berlin's Russia Challenge*, in: *The National Interest*, Washington 1 March 2007, S. 46-52; Heinz Timmermann: *Die Beziehungen zwischen Russland und der EU*, in: Gerhard Mangott/Dmitri Trenin/Martin Senn/Heinz Timmermann (Hrsg.): *Russlands Rückkehr. Außenpolitik unter Vladimir Putin*, Baden-Baden 2005, S. 203-265; Christian Wipperfürth: *Putins Russland – ein vertrauenswürdiger Partner? Grundlagen, Hintergründe und Praxis der gegenwärtigen russischen Außenpolitik*, Stuttgart 2004.

Anfang der 1990er Jahre hatte dies noch ganz anders ausgesehen: Nach dem Zerfall der Sowjetunion standen die EU-Russland-Beziehungen auf beiden Seiten im Zeichen hochgespannter Partnerschaftsvisionen, schienen die Konzepte beider Seiten auf ein gesamteuropäisches Ordnungsmodell hinauszulaufen. In der Europäischen Union ging man von der Vorstellung aus, das neue Russland werde sich nach einer Phase erfolgreicher Systemtransformation und zügigen Strukturwandels in den Rahmen der liberal-demokratisch geprägten Staaten und ihres Wertesystems einordnen und somit werden ‚wie wir‘. Radikale Reformen von politischem System und Wirtschaftsordnung würden feste Fundamente für enge Interdependenzen bis hin zu einer Wertegemeinschaft legen. Entsprechende Bestimmungen in dem 1997 in Kraft getretenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) schienen solche Perspektiven ebenso zu rechtfertigen wie die mit der Mitgliedschaft in OSZE und Europarat verbundene Übernahme gesamteuropäischer Werte und demokratischer Prinzipien durch Russland.²

Moskau seinerseits hegte die Erwartung, dass die Europäische Union dem neuen Russland konstruktiv begegnen, das Land materiell massiv unterstützen, es in eine gesamteuropäische Sicherheits- und Friedensordnung einbeziehen und mit ihm ein ‚Gemeinsames Europäisches Haus‘ teilen werde. Geprägt werde die Partnerschaft durch eine Gemeinschaft von Werten, in der frühere ideologische Kontroversen keine Rolle mehr spielen. In diesem Kontext werde die Europäische Union Russland als gleichberechtigte Großmacht und vollwertigen Partner der internationalen Staatengemeinschaft behandeln und schließlich sogar als Vollmitglied in die Europäische Union aufnehmen – so damals Jelzin und andere hochrangige Moskauer Politiker. Auf beiden Seiten waren die komplementären Perzeptionen und wechselseitigen Erwartungen auch deshalb so groß, weil die Beziehungen Russlands zur Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten – anders als etwa im Rahmen des transatlantischen Bündnisses zu den USA – mehrdimensional angelegt wurden (Politik, Wirtschaft, innere Sicherheit, Internationales, Kultur), alle Ebenen umfassten (lokal, regional, national, international) und auf Dauer ausgerichtet waren.

Heute hat die Verdichtung der Beziehungen zur Europäischen Union aus russischer Sicht ihre Logik darin, dass Europa diejenige Region ist, mit der Russland historisch, politisch, wirtschaftlich und kulturell unter allen Weltgegenden am engsten verflochten ist. Seine Westgrenze zur Europäischen Union, die sich nach deren Erweiterung auf über 2000 km erstreckt, ist die stabilste unter all seinen Grenzen. Drei Viertel der Bevölkerung Russlands leben im europäischen Teil des Landes, sie blicken somit vorrangig in westliche Richtung; auch die Spitzenpolitiker Russlands betonen immer wieder den europäischen Charakter ihres Landes und seine historische und kulturelle Verbundenheit mit Europa, so zuletzt der Erste Stellvertretende Ministerpräsident Iwanow in einem Diskussionsbeitrag auf der Münchener Sicherheitskonferenz vom Februar 2008. Nicht zufällig genießt daher der visafreie Reiseverkehr zwischen Russland und Europa in der Bevölkerung höchste Priorität. Schließlich gibt es aus russischer Sicht eine Reihe aktueller Gründe, die für ein Nahverhältnis zur Europäischen Union und für eine Vertiefung der mehrdimensionalen Beziehungen sprechen. Dazu zählen: die Europäische Union als wichtigste Partnerin in den Bereichen Handel, Energieexporte und Modernisierungsinvestitionen; die Einbeziehung Russlands in den Ausbau transeuropäischer Netze von Pipelines, Fernstraßen, Eisenbahnen und Telekommunikationssystemen; die Vertiefung der sicherheits- und militärpolitischen Kooperation; das

2 Beschluß des Rates und der Kommission vom 30. Oktober 1997 über den Abschluß des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 327 vom 28. November 1997.

wachsende Gewicht des Euro und dessen Konsequenzen für die russisch-europäischen Wirtschafts- und Finanzaktivitäten; das zunehmende Gewicht der Union bei einer einvernehmlichen Gestaltung des ‚Größeren Europa‘, insbesondere im Zeichen der Erweiterung der Europäischen Union nach Osten und der Intensivierung ihrer Beziehungen zu den ‚Neuen Nachbarn‘ Ukraine, Moldau, Belarus und südkaukasischen Staaten.

Umgekehrt liegt das aktuelle Interesse der Europäischen Union an engen Beziehungen zu Russland auf der Hand. Für sie ist die europäische Großmacht Russland als Mitspieler für funktionale Zusammenarbeit unentbehrlich. Genannt werden sein weiträumiges Territorium, seine geografische Nähe, sein Nutzen- und Schadenpotenzial, seine Energieressourcen, seine relativ offenen Märkte und nicht zuletzt seine auch weiterhin vorhandenen militärischen Fähigkeiten. Als demokratisch orientierter, kooperativer und sich europäisch definierender Partner kann Russland aus europäischer Sicht erheblich zu Stabilität und Wohlstand auf dem Kontinent beitragen. Als peripherisierte und in ihrer Zuordnung unsichere Großmacht besteht dagegen die Gefahr, dass Russland Instabilität über Osteuropa hinaus nach Westeuropa exportiert. Hinzu kommt: Ohne Russland gibt es kein VN-Mandat für Friedenssicherung und Krisenmanagement, ohne Russland lassen sich viele Konflikte auf dem Alten Kontinent und in seinem Umfeld nur schwer regeln. Dies gilt für so zentrale Probleme wie Terrorismusbekämpfung, Fortsetzung von Abrüstung und Rüstungskontrolle insbesondere mit Blick auf den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Eindämmung von Organisierter Kriminalität sowie Umwelt- und Klimaschutz. Beide Seiten – die Europäische Union und Russland – stimmen bei allen Differenzen in ihren wechselseitigen Interessen und Wahrnehmungen in einem überein: Man braucht einander und muss entsprechend handeln. Denn, so Kanzlerin Merkel auf der Münchener Sicherheitskonferenz von 2007: „Gemeinsam mit Russland können wir viel bewegen und können wir viel erreichen.“³

Interaktionsprobleme

Trotz der Vielzahl gemeinsamer Interessen und fruchtbarer Interdependenzen ist die Partnerschaft EU-Russland in der Wahrnehmung der Beteiligten in eine Krise geraten. Zwar konnte auf einer Reihe von Feldern Konsens erzielt werden – von der Intensivierung des Energiedialogs über die Zustimmung der Europäischen Union zum WTO-Beitritt Russlands, die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch Moskau, die im Ganzen positive Regelung des Kaliningrad-Transits sowie die Einbeziehung der neuen EU-Mitglieder in das PKA. Zugleich haben sich die ursprünglich mit dem PKA verbundenen Erwartungen jedoch nur teilweise erfüllt und sind vielfach in Enttäuschung und Vertrauensschwund zwischen den Partnern umgeschlagen. Beigetragen haben dazu insbesondere folgende, hier nur stichwortartig zu nennende Entwicklungen:

Beide Partner, Russland und die Europäische Union, durchlaufen einen schwierigen Prozess von Identitätssuche und Selbstfindung. Russland als Kern der UdSSR erlebte den Zerfall seines Imperiums und seinen Abstieg als Großmacht; die Ausdehnung von Europäischer Union und NATO nach Osten hat in Moskau ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber dem Westen genährt. Inzwischen allerdings haben sich unter Putin im internationalen Beziehungssystem fundamentale, keineswegs abgeschlossene Machtverschiebungen ergeben, in deren Folge Russland die Schwächeperiode seiner reaktiven Politik der 1990er Jahre hinter

3 Rede der Bundeskanzlerin Angela Merkel auf der 43. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik am 10.02.2007, abrufbar unter: <http://www.securityconference.de> (letzter Zugriff: 04.03.2008).

sich gelassen hat und zu einer eigenständigen, handlungsfähigen und selbstbewussten Großmacht aufgestiegen ist.⁴ Russland ist – anders als in der Jelzin-Periode – nicht nur frei von Auslandsschulden und darin begründeten Abhängigkeiten, sondern entwickelt sich selbst in raschem Tempo zu einem Akteur auf den internationalen Investitions- und Finanzmärkten. Seinen Einfluss in Europa macht Russland insbesondere über seine Energiemacht und über seine verbliebenen Positionen in dem von ihm nach wie vor als „*domaine réservé*“ perzipierten GUS-Raum geltend. Dennoch bleibt auch weiterhin die Frage offen, wie sich Russland definieren soll: „Ein Staat aller Russen, die Schaffung einer russländischen Nation, eine postkommunistische Hegemonialmacht oder ein europäischer Staat, der Integration in die vorhandenen supranationalen Institutionen sucht.“⁵ Anders als in Moskau häufig wahrgenommen, ist die Europäische Union in ihrer Mehrheit (im Gegensatz zu den USA und einigen Neumitgliedern Ostmitteleuropas) jedoch keineswegs an einem schwachen Russland interessiert. Wenn in Moskau geglaubt werde, der Westen wolle Russland schwächen, so der deutsche Außenminister Steinmeier, so sei das falsch und deute auf einen Rückfall in Denkmuster des Kalten Krieges: „Europa braucht ein handlungsfähiges Russland, damit wir die gemeinsamen Herausforderungen in einer globalen Welt bewältigen können.“⁶ Ein Russland allerdings, das für Europa berechenbar ist und pragmatischen Interessenausgleich sucht.

Die Zusammenarbeit EU-Russland wird komplizierter und eine wechselseitige realistische Wahrnehmung schwieriger durch die Unterschiede in der Natur der Partner. Zwar versteht sich der Staatenverbund Europäische Union mit seinen jetzt 493 Millionen Einwohnern als globaler Akteur mit eigenen Interessen, was bei einer Realisierung von 25 Prozent des weltweiten Sozialprodukts sowie rund 20 Prozent des Welthandels und 45 Prozent der globalen Direktinvestitionen wirtschaftlich sicher zutrifft. Gerade mit Blick auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik liegt die letzte Entscheidung jedoch auch weiterhin bei den 27 Mitgliedstaaten. Nicht zu Unrecht genießt die Europäische Union daher in Russland wegen ihrer sichtbar eingeschränkten internationalen Handlungsfähigkeit nur begrenztes Ansehen. Auf der anderen Seite sehen wir einen zunehmend zentralisierten russländischen Staat, der seine Wiederkehr als Großmacht zwar – anders als in den 1930er Jahren – in Einklang mit den globalen Trends nicht revolutionär-konfrontativ betreibt, der aber auch weiterhin an überkommenen Konzeptionen wie ‚Einflussosphären‘ und ‚Nullsummenspiel‘ festhält. Sein Ziel ist dabei nicht länger wie in den Jahren zuvor die Verteidigung des Status quo, sondern die aktive Mitwirkung bei der Gestaltung der internationalen Politik.

Diese Konstellation bietet Moskau die Chance, seine Interessen insbesondere im wirtschaftlichen Bereich unter Umgehung Brüssels über bilaterale Kanäle durchzusetzen (vor allem in Blick auf Deutschland, Frankreich, Italien). In der Europäischen Union wird dies häufig als Versuch zu massiver Einflussnahme auf die gemeinsame Linie der EU-27 und gelegentlich sogar als Manöver zur Spaltung der Union wahrgenommen und entsprechend kritisiert. Zu Unrecht, wie mir scheint: Zum einen hat Moskau wiederholt sein Interesse an ei-

4 Grundsätzlich dazu Außenminister Sergej Lawrow: *Vnešnjaja politika Rossii: novyj etap*, in: *Expert* (Moskau) 47, 17.12.2007.

5 So Gerhard Simon: *Rußland auf der Suche nach seiner politischen Identität. Visionen und Wirklichkeiten*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Köln) 33/1997, S. 8.

6 Rede von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier auf der 42. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik: „Russland, Europa und die Welt – Perspektiven der Zusammenarbeit in globalen Sicherheitsfragen“, 05.02.2006, abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de> (letzter Zugriff: 04.03.2008). Ähnlich seine Rede: „Die Welt in Unordnung – veränderte Machtverhältnisse, fehlende Strategien“ auf der Münchener Sicherheitskonferenz vom 09.02.2008, abrufbar unter: <http://www.securityconference.de> (letzter Zugriff: 04.03.2008).

ner starken und einheitlich auftretenden Europäischen Union bekundet.⁷ Vor allem aber kann es niemand Moskau verdenken, wenn es entsprechende Chancen nutzt, solange Mitgliedstaaten im Zweifel nationale Interessen über gemeinschaftliche Ziele stellen und die Europäische Union selbst nicht die notwendige innere Kohärenz und Integration schafft.

Schließlich verleihen die Neumitglieder Polen und die baltischen Staaten aufgrund ihrer spezifischen historischen Erfahrungen und kollektiven Erinnerungen den Beziehungen EU-Russland besondere Akzente, wodurch die Russland-Perzeptionen innerhalb der Europäischen Union widersprüchlicher und komplizierter werden. So stehen den langen positiven Friedens- und Wohlstandserfahrungen im Westen „die Traumata und Erfahrungen derer gegenüber, für die der Kalte Krieg mit Fremdherrschaft und Diktatur einherging“.⁸ Während sich Putin anlässlich seiner Staatsbesuche in Budapest und Prag Anfang 2006 zur moralischen Schuld für die sowjetischen Militärinterventionen in Ungarn 1956 und in der Tschechoslowakei 1968 bekannte, weigert sich Moskau bis heute, durch analoge Gesten zur Entspannung mit Polen und den baltischen Staaten beizutragen. In Russland bildet der Sieg der Sowjetunion im Großen Vaterländischen Krieg auch weiterhin ein zentrales integratives Element der nationalen Identität, das ungebrochen in die postsowjetische Phase der russischen Eigenstaatlichkeit übernommen wurde.

Die Polen und Balten dagegen nehmen den sowjetischen Sieg nicht nur als Befreiung von Nazideutschland wahr, sondern auch als neue Unterwerfung (Polen) beziehungsweise als gewaltsame Einverleibung (Balten). Die Angst vor einem Wiederaufleben des russischen ‚Imperialismus‘ ist lebendiger und politisch aktueller Bestandteil der polnischen und baltischen Erinnerungskultur. Konkret äußert sich dies etwa in der Suche nach einem Nahverhältnis zu den USA als Rückversicherung gegen perzipierte Gefahren aus dem Osten. Ein anderes Beispiel sind die unterschiedlichen Denkansätze zur Energieaußenpolitik der Europäischen Union: Während Polen perzipierten russischen Energieoffensiven mit der Bildung einer „Energie-NATO“ zu begegnen empfiehlt, favorisiert Deutschland als Instrument zu einvernehmlicher Absprache mit dem Partner in Moskau eine „Energie-OSZE“. Ganz offensichtlich wollen Polen und die baltischen Staaten „ihre Mitgliedschaft in der EU dazu nutzen, um dem mächtigen Sukzessionsstaat Russland heute selbstbewusst entgegenzutreten“⁹ und Moskauer Einfluss insbesondere in ‚Zwischeneuropa‘ zurückzudrängen.

In Russland wird die Haltung der Neumitglieder aus Ostmitteleuropa als „primitive Russophobie“ und als „komplexbeladener Atavismus“ (Sergej Jastrshemskij) einer Politik gedeutet, die das europäische Rad zum Schaden Moskaus zurückdrehen will und sich von Intoleranz und Konfrontation mit Moskau leiten lässt.¹⁰ Die von Polen angestrebte rasche EU-Mitgliedschaft für die Ukraine, Moldau und ein demokratisches Belarus, das mit einem Fleischembargo begründete Veto gegen Verhandlungen über einen neuen Vertrag EU-Russland, das anvisierte Sonderabkommen Warschaus mit den USA über die Errichtung eines Raketenabwehrschirms in Polen – all dies wird in Moskau (und überwiegend auch in Brüssel) als Versuch Warschaus gewertet, spezifische nationale Interessen wahrzunehmen, den eigenen Einfluss in Brüssel zu steigern, die Union wie Rumsfeld im Kontext des Irakkriegs

7 Ein Beispiel hierfür bietet Vladimir Čizov: Moskva nuždaetja v sil'nom Evrosojuze, in: Nezavisimaja gazeta (Moskau), 22.10.2007. Der Autor ist Ständiger Vertreter Russlands bei der EU in Brüssel. Ähnlich Sergej Iwanow in einem Diskussionsbeitrag auf der Münchener Sicherheitskonferenz vom 10.02.2008, abrufbar unter: <http://www.securityconference.de> (letzter Zugriff: 04.03.2008).

8 So Günter Verheugen: Europa in der Krise. Für eine Neugründung der europäischen Idee, Köln 2005, S. 33-34. Der Autor ist Stellv. Kommissionspräsident.

9 Hierzu Mommsen: Die Europäisch-Russischen Beziehungen, 2008, S. 283.

10 Natal'ja Melikova: Eti ljudi privesli v Evrosojuz duch primitivnoj russofobii, Interview mit Sergej Jastržemb-skij, dem Vertreter des Präsidenten für die Beziehungen Russland-EU, in: Nezavisimaja gazeta, 17.11.2004.

in ein „Altes Europa“ und ein „Neues Europa“ zu teilen und sie damit zum Schaden ihrer Beziehungen zu Russland de facto zu spalten.¹¹ Mit der konfrontativen Konzeption der nationalistisch orientierten Kaczynski-Brüder hat sich Polen in der Europäischen Union allerdings eher selbst isoliert. Nach Übernahme der Regierung durch die bürgerlich-liberale Koalition Tusk ist sie in wesentlichen Punkten gescheitert, wie der von Moskau ebenso wie von Warschau bekundete Wille zum Abbau der wechselseitigen Spannungen demonstriert.

Gemeinsame Interessen ohne gemeinsame Werte?

Vor dem Hintergrund zunehmender Differenzen in den jeweiligen Interessen und Perzeptionen wächst die Unklarheit darüber, was den konkreten Inhalt der „strategischen Partnerschaft“ EU-Russland ausmacht: Wird sie erst angestrebt oder ist sie bereits erreicht und weiter auszubauen? Nur soviel lässt sich vorerst sagen: In ihrer multidimensionalen Vernetzung der Partner ist sie im gemeinsamen Verständnis mehr als bloße Kooperation, wie es sie auch während des Kalten Kriegs gab, jedoch weniger als institutionelle Einbindung Russlands in die Europäische Union, die nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs zum Kern der europäischen Wertegemeinschaft und zur Friedensmacht wurde. Aus Sicht der Europäischen Union gewinnt die Partnerschaft dann feste Fundamente, wenn sie sich auf gemeinsame europäische Werte stützt und dadurch Nachhaltigkeit und integrative Impulse erhält.¹²

Die Moskauer Politik dagegen ist weder ideologie- noch wertegeleitet, sondern orientiert sich an den von seiner Führung definierten kulturellen Traditionen und nationalen Interessen Russlands. Integration bedeutet für Moskau aktives und gleichberechtigtes Mitwirken in globalen Organisationen wie VN, G-8 und WTO, nicht aber Übertragung nationaler Souveränität zugunsten eines supranationalen Gebildes. So gesehen gilt die Europäische Union Russland vor allem als Quelle für wirtschaftliche Modernisierung und technologische Innovation in einem Gesamteuropäischen Wirtschaftsraum („Modernisierungspartnerschaft“), nicht aber als Modell und Impulsgeber für politisch-gesellschaftliche Demokratisierung. Die Partnerschaft EU-Russland ist somit eher von vielfacher Interaktion geprägt, nicht aber von Integration in europäischem Verständnis. In diesem Kontext ist die Moskauer Führung im Sinne einer Teil-Europäisierung zwar zur Anpassung seiner Gesetzgebung an bestimmte, eher technisch definierte wirtschafts- und handelspolitische Standards, Normen und Regelwerke bereit, wie sie ja auch der angestrebte WTO-Beitritt erfordert. Auch sind – anders als zu Sowjetzeiten – Meinungsfreiheit, Reisefreiheit und das Recht auf Privatbesitz gewährleistet. Dennoch: Obwohl in der Verfassung von 1993 erstmals in der russischen Geschichte der Vorrang der Rechte und Freiheiten des Menschen gegenüber dem Staat verkündet wird, sind die Machthaber in Moskau nur in Grenzen disponiert, über verbale Bekenntnisse hinaus solche Prinzipien und Grundwerte auch tatsächlich zu realisieren, wie sie im Rest Europas verstanden und gelebt werden: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Medienfreiheit, Menschenrechte.

11 Aufgrund unterschiedlicher Reaktionen auf den Irakkrieg der USA unterteilte der damalige US-Verteidigungsminister Rumsfeld die EU-Mitgliedstaaten in US-kritische „Alteuropäer“ einerseits, zu denen er die Mehrheit der Mitgliedstaaten vor der Osterweiterung von 2004 mit Deutschland und Frankreich an der Spitze zählte, und US-freundliche „Neueuropäer“ andererseits, zu denen er die Mehrheit der ostmitteleuropäischen Beitrittsländer mit Polen und den baltischen Staaten als Kern rechnete. In ihrer scharfen Gegenüberstellung hat diese Typisierung freilich nur begrenzte Aussagekraft, da sich ihr mehrere EU-Länder – z.B. Großbritannien einerseits und Ungarn andererseits – nicht eindeutig zuordnen lassen.

12 Vgl. hierzu Diana Schmidt: Eine Wertelücke zwischen Russland und dem Westen?, in: russlandanalysen (Bremen) 70/2005, S. 2-5, abrufbar unter: <http://www.russlandanalysen.de> (letzter Zugriff: 04.03.2008).

Tatsächlich betrachtet die Putin-Führung die Forderung nach Übernahme europäischer Grundwerte und Demokratieprinzipien als unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten Russlands, da sie die unterschiedlichen historischen und kulturellen Voraussetzungen nicht berücksichtigt. Russland versteht sich zwar als Teil Gesamteuropas. Zugleich sieht die Putin-Führung ihr Land jedoch nicht als Teil eines solchen Europa, wie es die Europäische Union verkörpert. Vielmehr ist sie entschlossen, als starker Staat und als konsolidierte, unabhängige und gleichberechtigte Großmacht in patriotisch-nationalem Konsens an den spezifischen kulturhistorischen, ethischen und systemformenden Traditionen und Werten Russlands festzuhalten und auf dieser Grundlage die inneren Entwicklungen des Landes selbst zu gestalten.

Auch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten lassen sich in ihrem Verhältnis zu Russland von konkreten Interessen leiten, am deutlichsten sichtbar im Energiedialog. Sie verbinden dies jedoch mit der Erwartung, dass die interessengeleitete Politik des russischen Partners nicht in autoritär-zentralistische Traditionen zurückfällt und damit Zuverlässigkeit, Berechenbarkeit und Flexibilität infrage stellt, sondern dass sich Russland in der Partnerschaft mit der Europäischen Union an gemeinsamen Werten und demokratischen Prinzipien orientiert. Aus Sicht der Union bestimmt der russische Bezug auf europäische Werte ganz wesentlich Grad, Charakter, Qualität und Nachhaltigkeit der Partnerschaft. Je größer das Ausmaß rechtsverbindlicher Übereinkünfte und gewachsener institutioneller Bindungen, desto dauerhafter die Interdependenzen als Basis der Partnerschaft. Im Verständnis der Europäischen Union ist dies nicht mit einem Aufdrängen eigener Modelle, mit der Etablierung eines „normativen Imperiums“ (Wladimir Putin) gleichzusetzen, wie es unter den Moskauer Eliten häufig wahrgenommen wird. Vielmehr soll damit zum Ausdruck gebracht werden: Innovation und Modernisierung können nachhaltig nur dann gelingen und die angestrebten Interdependenzen fördern, wenn sie sich bei allen Varianten von bewährten europäischen Prinzipien leiten lassen und sich nicht auf die Übernahme einzelner technischer Standards und Normen beschränken. Berechenbarkeit, Effizienz und Transparenz in Politik, Wirtschaft, Sicherheitsagenturen und sogar in den Außenbeziehungen sind dauerhaft nur dann gewährleistet – so die Überzeugung in der Europäischen Union –, wenn die Exekutive in ein funktionierendes System von Gewaltenteilung eingebunden ist, wenn Rechtssicherheit gewährleistet ist und wenn freien und unabhängigen Medien sowie einer lebendigen Zivilgesellschaft die Möglichkeit zu kritisch-konstruktiver Artikulation gegeben wird.

Folgt man der Theorie des demokratischen Friedens etwa im Sinne Czempiels, so schlagen Rezentralisierung sowie autoritäre und nationalistische Trends in der russischen Innenpolitik auf die Außenbeziehungen des Landes und folglich auch auf die EU-Russland-Beziehungen durch, gefährden dauerhaft stabile Kooperation und bergen sogar erhöhtes Konfliktpotenzial in sich. Kritische Stimmen aus der Gesellschaft und von Seiten ausländischer Partner dürfen daher nicht als Stabilitätsrisiko denunziert, sondern müssen im Gegenteil als unverzichtbare Stabilitätsfaktoren anerkannt werden. Als Ausdruck gesellschaftlicher Vielfalt und gelebter Partnerschaft bilden sie unerlässliche Instrumente der Korrektur möglicher Fehlentwicklungen.

Auch in Zukunft werden durch vielfältige Asymmetrien verursachte Ungewissheiten den Charakter der EU-Russland-Beziehungen prägen. Eine zentrale, in Europa durchaus kontrovers diskutierte Frage lautet: Wird Russland bei der Ausgestaltung seines inneren Systems im Zeichen eines staatsmachtfixierten bürokratischen Autoritarismus erneut seinen traditionellen und auf Dauer angelegten Sonderweg einschlagen, der die Partnerschaft mit der Europäischen Union auf Interessenausgleich begrenzt? Dieser Weg war bereits in der Vergangenheit unter dem letzten Zaren und unter dem Spätkommunisten Breshnew gescheitert.

Oder handelt es sich bei dem System Putin auch in dessen Nachfolge um einen temporären, die Turbulenzen der Jelzin-Periode überwindenden Umweg, der nach Überwindung des „Rechtsnihilismus“ (Dmitrij Medwedew)¹³ über die Zwischenetappe einer von Putin und seinem Nachfolger souverän gesteuerten Demokratie letztlich zu einer auch wertemäßig geprägten gegenseitigen „Verflechtung und Vernetzung von Wirtschaft und Gesellschaft“¹⁴ führt? Aufschluss über die Perspektiven der Partnerschaft könnten die Ergebnisse der praktischen Zusammenarbeit geben, die die Partner in den Wegekarten zu den vier anvisierten „Gemeinsamen Gesamteuropäischen Räumen“ entwickelten (Wirtschaft, Inneres, Äußeres, Wissenschaft und Kultur).¹⁵ Die vier Kooperationsräume, die zur Richtschnur für verstärkte Interdependenzen wurden, sollen hier kurz in ihrer Substanz sowie im Blick auf ihre Wahrnehmung in Russland und der Europäischen Union umrissen werden.

Vier Gemeinsame Gesamteuropäische Räume

Die zu den vier Räumen führenden Wegekarten (road maps) des EU-Russland-Gipfels vom Mai 2005 listen auf 52 Seiten mehr als 400 Einzelmaßnahmen auf. Zwar ist das Dokument völkerrechtlich nicht verbindlich und nennt keine inhaltlichen und zeitlichen Prioritäten für die Realisierung der einzelnen Projekte. Dennoch wird es von beiden Seiten als nützlich und perspektivreich wahrgenommen, da es trotz Auffassungsunterschieden unter den Partnern auf praktischen Feldern bei allen divergierenden Wertevorstellungen einen umfangreichen Katalog konkret abzuarbeitender Aufgaben nennt.

Der *Gemeinsame Wirtschaftsraum* EU-Russland mit seinen offenen, integrierten Märkten gilt beiden Seiten als Kern und Triebkraft der strategischen Partnerschaft und in seiner Komplementarität als zentraler Impulsgeber für gegenseitige Verflechtung und Interdependenz. So gehen bei einem Gesamtvolumen von 231 Milliarden US-Dollar im Jahre 2006 57 Prozent der Exporte Russlands in die Europäische Union und 6 Prozent der EU-Exporte nach Russland. Rund 70 Prozent aller Auslandsinvestitionen in Russland stammen aus der Europäischen Union; umgekehrt machen die Investitionen Russlands in Europa nur den zehnten Teil aus, zeigen aber rasch steigende Tendenz. Angestrebt wird, durch wechselseitige Abmachungen die Handels- und Wirtschaftsaktivitäten zu erleichtern, den Marktzugang und das Investitionsklima zu verbessern, eine hohe Regulierungskompetenz zu erreichen, einen zuverlässigen Rechtsrahmen zur Sicherung von Stabilität und Berechenbarkeit zu schaffen und die Infrastrukturen zu entwickeln. Auf diesen Feldern besteht zwischen den Partnern eine Disposition zu weitgehender Harmonisierung, zumal der bevorstehende und von der Europäischen Union unterstützte Beitritt Russlands zur WTO Wirtschaftsreformen stimuliert, Transparenz fördert und größere Rechtssicherheit schafft. Sollten die Interdependenzen in einem allmählichen Prozess sämtliche Wirtschaftsbereiche erfassen, so könnte Russland nach dem Romano-Prodi-Motto „Alles außer Institutionen“ perspektivisch in ein Verhältnis

13 Rede vor dem Bürgerforum in Moskau vom 22.1.2008, abrufbar unter: <http://kreml.org/opinions/171436199> (letzter Zugriff: 07.03.2008), sowie Rede vor dem Wirtschaftsforum in Krasnojarsk vom 15.2.2008, abrufbar unter: www.newsru.com/russia/15feb2008/medved4i7z_print.html (letzter Zugriff: 07.03.2008).

14 Frank-Walter Steinmeier: Verflechtung und Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU: Nicht Abgrenzung, sondern Vernetzung lautet das Gebot der Globalisierung, in: *Internationale Politik* 3/2007, S. 6-11, hier S. 8.

15 Wegekarten zur Schaffung von vier Gemeinsamen Räumen: Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Justiz; äußere Sicherheit; Forschung, Bildung und kulturelle Aspekte, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/external_relations/russia/summit_05_05/index.htm (letzter Zugriff: 10.03.2008). Ausführlich hierzu Hannes Adomeit/Rainer Lindner: Die „Gemeinsamen Räume“ Russlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit, SWP-Studie 34, Berlin 2005.

zur Europäischen Union treten, das demjenigen Norwegens im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EU plus EFTA) ähnelt.

So ist Russland aus der Sicht der Europäischen Union mittlerweile „von einem unzuverlässigen Kostgänger zum Markt der unbegrenzten Möglichkeiten“ geworden, nachdem es „das permanente Krisenmanagement in einen soliden Wachstumspfad münden ließ“.¹⁶ Mit den neuen Möglichkeiten sind zugleich jedoch auch neue Probleme in den EU-Russland-Beziehungen entstanden, insbesondere im Blick auf wechselseitige Investitionen in strategischen Wirtschaftsbereichen der Partner. In Deutschland und einigen weiteren EU-Ländern wächst der Widerstand gegen entsprechende Beteiligungen Russlands, wobei der Telekommunikationssektor und die europäische Luft- und Raumfahrtindustrie (Stichwort EADS) im Mittelpunkt stehen. Ähnliches gilt für den Energiebereich, in dem zwecks Verhinderung monopolistischer Marktmachtbildung ausländischer Konzerne Produktion, Durchleitung und Verteilung voneinander getrennt werden sollen. Hintergrund sind Befürchtungen, Moskau könne seine Beteiligungen als Druckmittel für politische Zwecke nutzen. Immerhin hat Gazprom bis heute in wenigstens 16 der 27 EU-Mitgliedstaaten investiert und in den drei größten Gasmärkten einen gewissen Zugang zu den Konsumenten erhalten.

In Russland wird die Einschränkung für Auslandsinvestitionen als ungerechtfertigter Eingriff in die Investitionsfreiheit im Allgemeinen und als Benachteiligung russischer Investoren im Besonderen wahrgenommen. In der Tat: Auslandsinvestitionen sind keine Einbahnstraße. Allerdings hat auch Moskau Beschränkungen von Investitionen in strategischen Industriebereichen und beim Zugang zu den Bodenschätzen vorgenommen – nicht zuletzt in Abwehr perzipierter EU-Bestrebungen, einseitig westliche und so auch Brüsseler Ordnungsvorstellungen durchzusetzen und die asymmetrischen Beziehungen der Jelzin-Periode zu perpetuieren. Aus europäischer Sicht müssen solche die Interdependenz konterkarierende Maßnahmen Ausnahmeregelungen bleiben, die klar definiert sind und bereits bestehende Investitionen nicht antasten. Zwar konnten sich die Partner auf ihrem Gipfel von Samara vom Mai 2007 darauf einigen, gemeinsam konkrete Regelungen zur Investitionssicherheit zu treffen, doch bleibt das umstrittene Problem der Bedingungen wechselseitiger Investitionen auch weiterhin offen.

In diesem Kontext haben die ‚Energiekriege‘ in der Ukraine Anfang 2006 und ein Jahr darauf in Belarus im EU-Raum hohe Wellen geschlagen sowie in der Wahrnehmung der Europäer Image und Reputation Russlands als verlässlichen Energielieferanten beschädigt. Immerhin liefert Russland 30 Prozent seiner Erdölimporte und 50 Prozent seiner Erdgasimporte in die Europäische Union. Gewiss verfolgt Russland mit seinem Energiepotenzial auch politische Ziele. Das lässt sich am Beispiel Belarus gut demonstrieren. So fügt sich die hartnäckig betriebene und schließlich erreichte Umwandlung des Minsker Pipelinesystems Beltransgas in ein paritätisches russisch-belarussisches Joint Venture in das Moskauer Bestreben, die Pipelinesysteme im postsowjetischen Raum und darüber hinaus zu übernehmen und sich damit die Herrschaft über die Energieströme aus dem GUS-Raum in Richtung Europa zu sichern.¹⁷

Unzutreffend ist jedoch der im EU-Raum vernehmbare Vorwurf an Moskau, die Energiepreise für Belarus (und andere GUS-Partner) aus vornehmlich politischen Erwägungen heraus dramatisch erhöht, in der Transitfrage wenig Verlässlichkeit gezeigt und bewusst einen

16 So Hans-Joachim Spanger: Paradoxe Kontinuitäten. Die deutsche Russlandpolitik und die koalitionären Farbenlehren, HSKF-Report (Frankfurt) 12/2005, S. 19.

17 Vgl. hierzu und zum Folgenden meinen Beitrag: Der Energiekrieg Russland-Belarus: Ursachen und Folgen, in: Reinhard C. Meier-Walser (Hrsg.): Energieversorgung als sicherheitspolitische Herausforderung, München 2007, S. 153-162.

Vertrauensbruch gegenüber seinen europäischen Vertragspartnern begangen zu haben. Denn zum einen hat die Europäische Union in den Verhandlungen über den russischen WTO-Beitritt Moskau immer wieder dazu gedrängt, von politischen Preisen schrittweise zu Weltmarktpreisen überzugehen – auch in den Beziehungen zu ihren GUS-Partnern. Zum anderen war es der belarussische Präsident Lukaschenko, der Russland durch wiederholte illegale Energieentnahme zu vorübergehender Schließung der durch Belarus führenden Leitungssysteme veranlasste und damit zugleich die europäischen Energiekonsumenten traf. Im Westen wenig wahrgenommen, trug der ‚Energiekrieg‘ paradoxerweise zu Entwicklungen bei, die dort eigentlich grundsätzlich begrüßt werden: „Der Übergang zu Weltpreisen auf den Energiemärkten bedeutete die Absage an die frühere imperiale Politik wirtschaftlicher Subventionen im Tausch gegen politische und politisch-militärische Loyalität.“¹⁸

Auch in Zukunft wird der Energiekomplex immer wieder Probleme zwischen der Europäischen Union und Russland aufwerfen. Denn zum einen konnte sich die Union bislang trotz wiederholter Ansätze nicht auf eine einheitliche Energiepolitik einigen. Und zum anderen verweigert sich Russland (und ähnlich übrigens auch Norwegen) bislang einer Öffnung seiner Pipelinesysteme für ausländische Benutzer. Dies blockiert nicht nur die Verabschiedung der Energiecharta, sondern hindert die Europäer darüber hinaus daran, durch Diversifizierung der Energielieferungen etwa aus Zentralasien einseitige Abhängigkeiten zu vermeiden. Die von den Partnern Russland und Europäische Union angestrebte (und bis Ende 2007 durch das polnische Veto durchkreuzte) Neufassung des PKA soll daher nach EU-Vorstellungen den Rahmen für engere Kooperation im Energiebereich fixieren, wie sie ansatzweise bereits in der Wegekarte „Wirtschaft“ dargelegt wurde. Wir brauchen einen Energiedialog, so Außenminister Steinmeier Anfang 2007, „der die Interessen von Produzenten, Konsumenten und Transitländern ausgleicht und einen Streitschlichtungsmechanismus einschließt“.¹⁹ Ein Durchbruch bei der Realisierung dieser Ziele würde der anvisierten Verflechtung EU-Russland kräftige Impulse geben. Davon sind wir jedoch vorerst noch weit entfernt. Die in Samara erzielte Übereinkunft, wonach die Europäische Union künftig frühzeitig über mögliche Lieferstörungen informiert werden soll, ist ein zwar wichtiger, aber nur ein kleiner Schritt in diese Richtung.

Im Hinblick auf den *Gemeinsamen Raum Freiheit, Sicherheit und Justiz* hatte Moskau auf dem Haager Gipfel vom November 2004 an einem verengten Verständnis von Freiheit als „Reisefreiheit“ festgehalten und damit die Verabschiedung des gesamten Dokuments der vier Wegekarten blockiert. Aus Moskauer Sicht gehörte der Aspekt „Grundwerte und demokratische Prinzipien“ nicht in diese Rubrik, sondern bildete einen Teil des wesentlich unverbindlicheren politischen Dialogs EU-Russland. In Europa wurde diese Interpretation als unzutreffend angesehen, bildete doch der Hinweis auf die Bedeutung der Grundwerte für die Partnerschaft einen integralen Bestandteil des PKA. In einer erstaunlichen Wende akzeptierte Russland schließlich auf dem Moskauer Gipfel vom Mai 2005 in verschiedenen Zusammenhängen der Wegekarten – allerdings nicht wie im PKA in der Präambel – die erweiterte EU-Interpretation von „Freiheit“, einschließlich seiner zentralen Elemente Demokratie, Rechtssicherheit, Menschen- und Minderheitenrechte sowie Medienfreiheit. Wie bereits eingangs betont, wurde im Folgenden freilich deutlich: Nicht zuletzt im Zeichen des Konstrukts der „Souveränen Demokratie“ klaffen das Verständnis der Grundwerte und der Charakter ihrer Realisierung eher weiter auseinander und setzen die Partnerschaft immer wieder neuen

18 Aleksej Arbatov: Is A New Cold War Imminent?, in: *Russia in Global Affairs* (Moskau) 3/2007, S. 84-97, hier S. 91.

19 Steinmeier: *Verflechtung und Integration*, 2007, S. 10.

Belastungen aus. Putins Hinweis, in schwierigen Situationen an den Institutionen vorbei zum „handgesteuerten System“ überzugehen, kann die Skepsis der Europäer nur vertiefen.²⁰

Die zumindest verbale Konzession Moskaus in der Interpretation von „Freiheit“ erfolgte, so scheint es, vornehmlich aus zwei Gründen. Zum einen verstehen die Russen in ihrer Mehrheit unter „Freiheit“ in erster Linie soziale Sicherheit und Gleichheit vor dem Gesetz, weniger aber die von der Putin-Führung eher kritisch gesehene Freiheit, sich autonom zu organisieren und unabhängig von den Regierenden für selbstdefinierte politische Ziele einzutreten. Der Verweis der Regierenden auf die aktuell herrschende „Stabilität“ hat diese spezifische Konnotation und ist daher zum zentralen Slogan zur Sicherung ihrer Macht geworden. Das in Europa oft übersehene spezifische Verständnis von Freiheit reduziert die Bereitschaft der Menschen, sich für einen demokratischen Aufbruch zu engagieren und entsprechende ‚Farbenrevolutionen‘ für politischen Wandel einzuleiten. Es birgt also für die Staatsmacht wenig Explosivstoff, zumal die Opposition nur schwach organisiert und von persönlichen Ambitionen zerrissen ist. Und zum anderen erfolgte die Konzession von Moskau deshalb, um Fortschritte in der Frage des langfristig anvisierten visafreien Reiseverkehrs zu erzielen. Dies ist ein Punkt, dem von der Bevölkerung Russlands große Bedeutung beigemessen wird und dessen Realisierung daher die Zustimmung der Bevölkerung zum System Putin zusätzlich festigt. Tatsächlich einigten sich die Partner auf ihren Gipfeln von London (2005) und Sotschi (2006) auf einen Kompromiss, der einzelnen Berufsgruppen aus Wissenschaft, Kunst und Bildung die visafreie Einreise in die Europäische Union erlaubt. Vor allem aber kombiniert er russische Wünsche nach Reiseerleichterungen und europäische Wünsche nach Abschluss eines Abkommens zur Rücknahme solcher Migranten, die von Russland aus illegal nach Europa gelangten. Sollten die Abmachungen realisiert werden und schließlich sogar den visafreien Reiseverkehr Russland-EU möglich machen, so wäre dies ein zentrales Element wechselseitiger positiver Wahrnehmung der Partner und damit ein wichtiger Baustein zur Errichtung eines ‚Gemeinsamen Europäischen Hauses‘.

Die Wegekarte *Äußere Sicherheit* ist die unverbindlichste aller road maps und weist den höchsten Grad von Unbestimmtheit auf. Im Blick auf die einzelnen Projekte werden weder Prioritäten und Mechanismen zu ihrer Umsetzung genannt noch werden zeitliche Rahmen vorgegeben. Als zentrale Ziele gelten gemeinsames Krisenmanagement und Schaffung eines größeren Europa ohne Trennlinien, basierend auf gemeinsamen Werten. Ähnliches gilt für das Bekenntnis zu „wirksamem Multilateralismus“ und zur „Stärkung der Rolle und der Wirksamkeit entsprechender internationaler und regionaler Organisationen“.

Tatsächlich beziehen Europäische Union und Russland, wie bereits eingangs angedeutet, in den internationalen Beziehungen auf wichtigen Feldern gleiche oder ähnliche Positionen. Zentrale Stichworte sind: effektiver Multilateralismus in einem funktionierenden System internationaler Regeln und Institutionen, in dem die VN den Kern bilden, sowie gewaltfreie Konfliktlösungen im Nahen und Mittleren Osten (Israel/Palästina beziehungsweise Iran), einer hochexplosiven Region im Umfeld von Europäischer Union und Russland. „Wir müssen uns weiter um engere Beziehungen zu Russland bemühen, das einen wichtigen Faktor für unsere Sicherheit und unseren Wohlstand bildet“, heißt es dazu in der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003.²¹ Noch deutlicher präzierte das Strategiepapier des Berliner Auswärtigen Amts vom August 2006: „Eine gesamteuropäische Friedensordnung

20 Zitiert nach Heinrich Vogel: Machtwechsel als Hütchenspiel, in: russlandanalysen (Bremen) 154/2007, S. 2-5, hier S. 3, abrufbar unter: <http://www.russlandanalysen.de> (letzter Zugriff: 07.03.2008).

21 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa für eine bessere Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003, S. 14.

und die Lösung wichtiger sicherheitspolitischer Probleme von Baltikum bis nach Nahost läßt sich nur mit und nicht ohne Russland erreichen.²² In diesem Kontext wollte Sergej Iwanow in seinen Diskussionsbeitrag auf der Münchener Sicherheitskonferenz vom Februar 2008 die Bildung gemeinsamer Friedensmissionen nicht ausschließen, sofern ihr Inhalt sowie ihr zeitlicher Rahmen klar definiert seien.

Die erwähnte Unbestimmtheit und Unverbindlichkeit der Wegekarte „Äußere Sicherheit“ verweist jedoch zugleich darauf: Unter dem Dach gemeinsamer Absichtserklärungen und Ziele existiert eine Reihe unterschiedlicher Positionen und Wahrnehmungen, die die EU-Russland-Beziehungen in den vergangenen Jahren auch auf internationalem Felde komplizierten und den angestrebten effektiven Multilateralismus auszuhöhlen drohen. So tragen die US-Pläne zur Errichtung von Komponenten eines bilateral vereinbarten Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien an der NATO vorbei ebenso wie die Suspendierung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa durch Moskau dazu bei, die Beziehungen zwischen den Partnern zu belasten und Konflikte in und über Europa auszutragen. Indem USA und NATO ihre Stützpunkte und Infrastruktur immer näher an Russlands Westgrenze heranführen, bleibt wenig von der Zusicherung der NATO, nach der deutschen Wiedervereinigung und der NATO-Osterweiterung Russland an seinen Westgrenzen einen sicheren Flankenschutz gegenüber weiteren geopolitischen Veränderungen und militärischen Vorwärtsstrategien zu bieten. Hinzu kamen weitere Divergenzen, die das Vertrauensklima zwischen Europäischer Union und Russland abkühlen ließen:

Es gelang den Partnern nicht, sich im Rahmen der VN auf den zukünftigen Status des Kosovo zu einigen: Während die meisten EU-Mitglieder in Anlehnung an den Ahtisaari-Plan für eine international überwachte Unabhängigkeit des Separatistengebildes eintraten und diese im Februar 2008 auch offiziell anerkannten, verweist Russland auf die VN-Resolution 1244, die das Kosovo als integralen Bestandteil Serbiens definiert. Die durchaus nachvollziehbare Position Moskaus dürfte nicht allein auf die Unterstützung für den traditionellen Verbündeten Belgrad und den Versuch zur Einflusswahrung auf dem Balkan zurückzuführen sein, wie es in Europa überwiegend wahrgenommen wird. Ganz wichtig für das Verständnis der russischen Position ist die Perspektive, dass nach dem von der VN nicht sanktionierten NATO-Angriff auf Serbien 1999 nunmehr eine weitere Entscheidung unter Umgehung der VN gefällt werden soll – nicht legal, doch legitim, wie es in Europa gesehen wird. In Moskau wird dies als Schwächung der VN und damit der eigenen Positionen und Interessen wahrgenommen, zumal dort die Ereignisse von 1999 in Politik und Gesellschaft noch heute als Trauma politischer Isolierung und Marginalisierung empfunden werden.

Ein zweites Beispiel für divergierende Interessen EU-Russland sind die ‚eingefrorenen Konflikte‘ in den Separatistengebilden Transnistrien, Südossetien und Abchasien, und dies trotz der Tatsache, dass beide Seiten sie als ernsthafte Bedrohung für die eigene Sicherheit wahrnehmen. Seit ihrer Osterweiterung 2004 und der damit einhergehenden Einbeziehung von Moldau und Georgien in die Politik der ‚Neuen Nachbarschaft‘ dringt die Europäische Union auf eine Lösung der Konflikte und erklärt ihre Bereitschaft, sich beim Krisenmanagement stärker als bisher zu engagieren. Russland zeigt daran jedoch wenig Interesse, und dies nicht zuletzt deshalb, um angesichts der näherrückenden Europäischen Union und des Engagements von USA und NATO in Georgien mit dem Konzept fortwirkender ‚eingefrorener Konflikte‘ und andauernder ‚kontrollierter Instabilität‘ seinen Einfluss in der Region zu

22 Zum Inhalt des offiziell nicht publizierten Papiers siehe: Frankfurter Allgemeine Zeitung: Berlin schlägt in der EU-Russlandpolitik eine „Annäherung durch Verflechtung“ vor, 04.09.2006.

wahren. Solche Absichten sowie die vagen Warnungen aus Politik und Medien Russlands, im Falle der internationalen Aufwertung des Kosovo seinerseits die genannten Separatistengebilde als Völkerrechtssubjekte anzuerkennen – all dies ist geeignet, die Reputation Moskaus in der Region und darüber hinaus die Partnerschaft mit der Europäischen Union zu beschädigen.

In der Wahrnehmung der russischen Eliten wächst die Vorstellung, ihr Land sei von einer ihm feindlich gesinnten Welt umgeben. Der trotz massiver Moskauer Einflussnahme erfolgte demokratische Aufbruch in der Ukraine 2004 hat diese Perzeption weiter zugespitzt. Russische Verschwörungstheorien und Einkreisungsängste veranlassten seine Führung zu einer zunehmend kritischen Haltung gegenüber der OSZE und bewegten sie sogar dazu, 2005 vorübergehend die Zahlung der Beiträge zum OSZE-Haushalt einzustellen. Als die russischen Behörden bei den Staatsdumawahlen 2007 und den Präsidentschaftswahlen 2008 die Aktivitäten der OSZE-Wahlbeobachtermission scharf eingrenzten (und damit auch die Kritik der Europäischen Union hervorriefen), verzichtete die OSZE und deren Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) sogar ganz auf Teilnahme. In der Wahrnehmung Moskaus verwendet die Organisation zunehmend doppelte Standards zu Lasten der Länder im GUS-Raum, um die auf Europa orientierte Opposition bei Wahlen durch politische Manipulation und massive materielle Unterstützung zu beeinflussen und sie damit für einen Macht- und Seitenwechsel weg von Russland zu präparieren. Von daher brauche die OSZE dringend eine umfassende Reform, heißt es in Moskau, bei der der Schwerpunkt von der zivilgesellschaftlich-demokratischen Förderung hin zur sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Dimension verschoben werde. Die Europäische Union wehrt sich zwar nicht gegen eine stärkere Betonung dieser beiden Aspekte, hält jedoch grundsätzlich an der Bedeutung der Wahlbeobachtung für die Realisierung europäischer Demokratieprinzipien im postsowjetischen Raum fest. Wenn man bedenkt, dass Europäische Union und OSZE im Hinblick auf Weiterentwicklung und praktische Umsetzung europäischer Prinzipien eng zusammenwirken, so bildet das schwindende Interesse und Engagement Moskaus im Rahmen der OSZE kein gutes Signal für die Partnerschaft EU-Russland.

Integrationskonflikte in ‚Zwischeneuropas‘?

Gerade das letzte Beispiel demonstriert: Unterschiedliche Wahrnehmungen der Absichten des Partners können die Verständigung zwischen ihnen konterkarieren und das Konfliktpotenzial steigern. Am deutlichsten zeigt sich dies im Blick auf die Länder ‚Zwischeneuropas‘ Ukraine, Moldau und Belarus, die in Moskau als „Nahes Ausland“ und in Brüssel als „Neue Nachbarn“ bezeichnet, jedoch nicht als gemeinsamer Nachbarschaftsraum wahrgenommen werden.²³ Den Ländern ‚Zwischeneuropas‘ wurde zunehmend bewusst, dass es für sie mit der Europäischen Union in der Region einen machtbalancierenden Faktor und sogar eine Alternative zu Russland als ihrem bislang zentralen Bezugspunkt gibt. In diesem Bewusstsein wurden sie dadurch bestärkt, dass Moskau seinen GUS-Partnern kein attraktives Gesellschaftsmodell und kein positives Integrationsprojekt auf der Basis angemessener Mit-

23 Unter der breiten Literatur zur Nachbarschaftspolitik seien hervorgehoben: Anne Faber: Europäische Nachbarschaftspolitik und externe Demokratieförderung durch die EU im Spiegel der Forschung, in: *integration* 1/2008, S. 89-94; Andrei Zagorski: Common European Neighbourhood and the Post Soviet Space, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Partnership with Russia in Europe*, Berlin 2007, S. 36-51; Lippert: EU – ENP and Russia, 2007; Barbara Lippert: Teilhabe statt Mitgliedschaft? Die EU und ihre Nachbarn im Osten, in: *Osteuropa* 2-3/2007, S. 69-94; Dmitri Trenin: *Russia, the EU and the common neighbourhood*, London 2005, abrufbar unter: http://www.cer.org.uk/pdf/essay_russia_trenin_sept05.pdf (letzter Zugriff: 04.03.2008).

entscheidung bietet. Ambitionen in Richtung auf demokratisch-rechtsstaatliche Verhältnisse in den Ländern ‚Zwischeneuropas‘ werden in Russland als Kontrollverlust und potenzielle Niederlage im Nullsummenspiel gegen die Europäische Union gewertet. Wo liegen im Kern die unterschiedlichen Interessen und Wahrnehmungen?

Zunächst: Die Europäische Union zielt mit ihrer Nachbarschaftspolitik weder auf geopolitisches Ausgreifen noch auf Absorption ihrer osteuropäischen Nachbarn nach dem Muster eines Nullsummenspiels. Tatsächlich geht es ihr darum, an ihrer Ostflanke politisch stabile, wirtschaftlich prosperierende, rechtsstaatlich verfasste und damit berechenbare Partner zu haben. Dabei drängt die Europäische Union weder wie die USA auf einen von außen gesteuerten und geostrategisch motivierten *Regime Change* noch strebt sie wie Russland nach Sicherung eines Status quo, der loyale autoritäre Regime stützt. Zwar wird die Europäische Union einen Anspruch Russlands, in ‚Zwischeneuropa‘ als bestimmende Ordnungsmacht zu fungieren, nicht akzeptieren. Angesichts der engen wirtschaftlichen sowie der vielfachen historischen, menschlichen und kulturellen Verbindungen dieser Länder zu Russland ist die Europäische Union jedoch zugleich bestrebt, Interessen und Perzeptionen Russlands in ihr Kalkül einzubeziehen und entsprechenden Einfluss auf ihre „Neuen Nachbarn“ zu nehmen. Bezeichnenderweise hält sich die Unterstützung Brüssels für die US-finanzierte und gegen russischen Einfluss gerichtete regionale GUAM-Organisation in Grenzen.

Russland dagegen perzipiert die Länder ‚Zwischeneuropas‘ als vorrangig russische Einflusszone und hält bis heute an seiner „Mittelfristigen Strategie gegenüber der EU“ von 1999 fest.²⁴ Danach soll die Entwicklung der Partnerschaft mit der Europäischen Union dazu beitragen, „Russlands Rolle als führende Kraft bei der Bildung eines neuen Systems politischer und wirtschaftlicher Beziehungen im GUS-Raum zu konsolidieren“. Russland versteht seinen Einflussverlust in der Region und den parallel dazu wachsenden Einflussgewinn der Europäischen Union als geopolitische Expansion der Union mit dem Ziel, über die Implantation farbiger Revolutionsviren die Machtverhältnisse im postsowjetischen Raum umzustürzen und Russland aus seinem „Nahen Ausland“ zu verdrängen. Nur vereinzelt sind in Moskau auch solche Stimmen zu vernehmen, die die Annäherung der Länder ‚Zwischeneuropas‘ an die Europäische Union nicht vorrangig auf deren Expansionsambitionen zurückführen, sondern auf die Attraktivität des Gesellschaftsmodells der Union. „Unlike the Soviet Union with its ideology of world Communism or imperial Russia with security guarantees as with Pan-Slavism and Orthodoxy, the Russian Federation does not have an attractive project to offer these days.“²⁵

Vor diesem Hintergrund wollen sich Europäische Union und Russland laut Wegekarte „Äußere Sicherheit“ ganz allgemein über die Zukunft ‚Zwischeneuropas‘ verständigen, die neutral als „an EU und Russland grenzende Region“ bezeichnet wird. Für beide Seiten haben im fragilen Beziehungsdreieck EU-Russland-‚Zwischeneuropa‘ wechselseitige stabile Beziehungen und einvernehmliches Krisenmanagement letztlich Vorrang vor gewaltgestützten geopolitischen Ambitionen zu Lasten der anderen Seite. Mit dem Westen sei Konkurrenz angesagt, nicht aber Konfrontation – so kürzlich Außenminister Lawrow. Umgekehrt stößt eine von den USA betriebene rasche NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens oder gar deren Einbeziehung in das erwähnte Raketenabwehrsystem unter vielen „Altmitgliedern“ der Europäischen Union – darunter auch Deutschland – auf große Skepsis, und dies nicht zuletzt deshalb, weil sich Russland damit zusätzlich eingekreist und provoziert

24 Die Mittelfristige Strategie in: *Diplomatiïeskij vestnik* (Moskau) 11/1999, S. 20-28.

25 So Arkady Moshes: *Reaffirming the Benefits of Russia's European Choice*, in: *Russia in Global Affairs* 3/2005, abrufbar unter: <http://eng.globalaffairs.ru> (letzter Zugriff: 04.03.2008).

fühlen müsste. Das gilt umso mehr angesichts der US-Pläne, Militärstützpunkte in Rumänien und Bulgarien zu installieren.

Angesichts des labilen Zustands in den Ländern ‚Zwischeneuropas‘ ist nicht auszuschließen, dass die Europäische Union und Russland künftig bei Gestaltung und Perspektiven dieses Raums über die Integrationskonkurrenz hinaus in Konflikt geraten – nicht zuletzt über jeweils unterschiedliche Wahrnehmungen der dortigen innenpolitischen Entwicklungen im Allgemeinen und die Übernahme europäischer Demokratienormen mit ihren Folgen für die internationale Zuordnung im Besonderen. Die Integrationskonkurrenz könnte sich in einem negativen Szenario dann zuspitzen, wenn sich Russland und einzelne Länder ‚Zwischeneuropas‘ in Interpretation und Anwendung europäischer Grundwerte stark auseinanderentwickeln. Umgekehrt wäre in einem positiven Szenario auf längere Sicht sogar daran zu denken, die auf Russland bezogenen vier Gemeinsamen Räume mit den in der Europäischen Nachbarschaftspolitik verankerten Aktionsplänen zu harmonisieren und damit der Schaffung eines ‚Größeren Europa‘ wichtige Impulse zu geben. Dies setzt freilich voraus, dass sich beide Seiten über gemeinsame Grundzüge ihrer inneren Strukturen und ihrer Politik in ‚Zwischeneuropa‘ verständigen.

Annäherung durch Verflechtung?

In den vergangenen 15 Jahren hat sich zwischen der Europäischen Union und Russland ein enges und intensives Netzwerk von belastbaren politischen und wirtschaftlichen Interessen herausgebildet. Aus europäischer Sicht ist eine dauerhafte strategische Partnerschaft mit Russland jedoch nur dann möglich, wenn sie die Realisierung gemeinsamer europäischer Grundwerte ins Auge fasst, auf wechselseitigem Vertrauen beruht und den offenen Dialog über kontroverse Punkte nicht scheut. Mit der Neuauflage des Sonderwegs im Zeichen einer autoritären Dynamik würde sich Russland im gesamteuropäischen Raum selbst isolieren – nicht nur gegenüber EU-Europa, sondern angesichts möglicher zukünftiger demokratischer Aufbrüche auch im postsowjetischen Raum Osteuropas und des Südkaukasus. Zugleich ergibt sich hieraus für die europäische Politik ein gewisses Dilemma. Denn einerseits hat sich Putins autoritär-bürokratischer, systemstabilisierender Etatismus insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet als eine wichtige Bedingung für die Fortentwicklung der europäisch-russischen Interessenallianz erwiesen. Andererseits fordert er die demokratische Glaubwürdigkeit der Europäer heraus und gefährdet auf längere Sicht auch die Interessenallianz, da nachhaltige politische Kooperation, vertiefte wirtschaftliche Interdependenz und dauerhaft gesicherter Frieden in der Wahrnehmung der Europäer nicht von der auf europäischen Prinzipien gründenden demokratischen Ordnung zu trennen sind.

In diesem Kontext tut sich die Europäische Union angesichts unterschiedlicher Erfahrungen, Interessen und Wahrnehmungen ihrer Mitgliedsländer schwer, einen kohärenten Ansatz gegenüber Russland zu finden. Grob gesehen zeichnen sich zwei unterschiedliche Strategien ab, die sich – zugespitzt ausgedrückt – als Strategie des *containment* beziehungsweise als Strategie des *engagement* charakterisieren lassen. Die Strategie der Eindämmung wird am deutlichsten von Polen und den baltischen Staaten betrieben. Sie geht davon aus, dass eine enge Verzahnung EU-Russland die Übernahme demokratischer Prinzipien und eine Beendigung geopolitischer Ambitionen durch Moskau insbesondere in ‚Zwischeneuropa‘ voraussetzt. Der Wechsel von der national-populistischen Regierung Kaczynski zu der liberal-konservativen Regierung Tusk führt Polen ganz offensichtlich wieder näher an den *mainstream* der EU-Russlandpolitik heran, wie nicht zuletzt die Wiederaufnahme hochrangiger bilateraler Besuche in Moskau und Warschau demonstriert. Dass Polen dabei mit Ronald Tusk statt einer „strategischen Partnerschaft“ eher die

Bildung einer „harmonischen Koexistenz“ mit Russland ins Auge fasst,²⁶ verweist zugleich auf fortbestehende Vorbehalte in Warschau und könnte dazu beitragen, die Ausarbeitung eines neuen EU-Russland-Vertrags zu erschweren. Die EU-Mitglieder Westeuropas zeigen zwar Verständnis für historisch bedingte Vorbehalte ostmitteleuropäischer Partner. Jedenfalls sind sie entschlossen, „nicht über ihre Köpfe hinweg zu entscheiden“ (Merkel), sondern sie zu konsultieren und ihre Interessen zu berücksichtigen. Dies müsse jedoch auch in der Gegenrichtung funktionieren: „Nur wenn neue und alte Mitgliedsstaaten bei der Schaffung einer neuen EU-Russland-Politik zusammenarbeiten, läßt sich eine Balance der Interessen innerhalb der EU finden“.²⁷

Die „Altmitglieder“ ihrerseits praktizieren eine Strategie des engagement – freilich in vielen inhaltlichen Varianten. Das Verhältnis Großbritanniens zu Russland hat sich jüngst deutlich abgekühlt – genannt seien der eingangs erwähnte Fall Litwinenko und seine Folgen, der Druck auf die in Russland tätigen britischen Energieunternehmen BP und Shell sowie die Verschlechterung der NATO-Russland-Beziehungen, die sich negativ auch auf die Haltung Großbritanniens zu den EU-Russland-Beziehungen auswirkt. Italien hat seine positive Einstellung zu Russland nach Berlusconi grundsätzlich auch unter Prodi beibehalten und dürfte daran unter jedem Nachfolger festhalten. Ein wichtiger Grund hierfür sind die engen, rasch anwachsenden Wirtschaftsbeziehungen, symbolisiert insbesondere in der Zusammenarbeit zwischen dem Energieunternehmen ENI und Gasprom. Das Frankreich Sarkozys schließlich hat seine unter Chirac betriebenen Sonderbeziehungen zu Russland in den Hintergrund gedrängt zugunsten einer Neubelebung seiner transatlantischen Beziehungen sowie seiner regionalen Aktivitäten zur Bildung einer „Mittelmeerunion“.²⁸ Auch hier sind es ganz wesentlich wirtschaftliche Überlegungen, die das Interesse Frankreichs an einer Einbindung Russlands dennoch stimulieren. So erhielt der französische Energiekonzern Total die Konzession, sich an der Ausbeutung der Stockman-Gasvorkommen in der Barentssee zu beteiligen, was noch kurz zuvor westlichen Firmen verweigert worden war.

In Deutschland herrscht parteiübergreifend Konsens über die Notwendigkeit, die strategische Partnerschaft mit Russland auszubauen, ohne darüber – wie Kanzler Schröder – auf Kritik an den demokratischen Defiziten und Repressionen des System Putin gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verzichten.²⁹ Von Schröders Charakterisierung Putins als „lupenreinen Demokraten“ haben sich sowohl Merkel als auch Steinmeier ausdrücklich distanzieren. So ist Merkels Rhetorik zwar zurückhaltender als diejenige ihres Vorgängers, und gelegentlich halten Christdemokraten ihrem sozialdemokratischen Koalitionspartner vor, in seiner Russlandstrategie die Bedeutung der Anwendung demokratischer Werte und Prinzipien nicht deutlich genug hervorzukehren. Insgesamt jedoch weist die Russland-Politik der Kanzlerin, eingebettet in häufige Bezüge auf die strategische Partnerschaft mit Russland, keine prinzipiellen Unterschiede zu derjenigen ihres Vorgängers auf. Ähnlich wie Steinmeier hält der CDU-Politiker Andreas Schockenhoff, der Koordinator für die deutsch-russische gesellschaftliche Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt, eine enge Zusammenarbeit EU-Russland für alternativlos und sieht in Russland sogar einen „potentiellen Wertepartner“. Seine Begründung: „Russland ist aufgrund seiner Lage und seiner Größe, seines politischen und militärischen Gewichts, seines Energiereichtums und seines wirtschaftlichen Po-

26 Donald Tusk: Unser Nachbar Russland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.2.2008.

27 So die Bundestagsabgeordnete Angelica Schwall-Düren: Wir brauchen eine Neue Europäische Ostpolitik für Russland, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Partnerschaft mit Russland in Europa, Berlin 2005, S. 16-23, hier S. 21.

28 Vgl. Gomart: Paris et le dialogue UE-Russie, 2007.

29 Hierzu im einzelnen Matthes Buhbe: Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Kompass 2020. Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven, März 2007, Berlin; sowie meinen Beitrag: Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/2007, S. 101-121.

tentials für die EU von strategischer Bedeutung.“ Um dem näherzukommen, brauchten Deutschland und die Europäische Union Geduld und einen langen Atem. Von dem neuen Präsidenten Medwedew erwartet Schockenhoff die Einleitung „tiefgreifender Reformen“ und fordert dazu auf, ihm einen „Vertrauensvorschuss“ zu gewähren.³⁰

In diesem Kontext sehen die EU-„Altmitglieder“ mehrheitlich gerade wegen der vielen gemeinsamen Interessen und einer potenziellen Annäherung von Werten im Dialog mit Russland Chancen, Probleme zu lösen und Perspektiven zu entwickeln. Aus ihrer Sicht dürfen die vielfachen Interessen, die Russland und die Europäische Union verbinden, nicht durch überzogene Konditionalität belastet werden. Vielmehr sollte deren Erfüllung Ergebnis eines längerfristigen Prozesses im Zeichen von Pragmatismus, neuem Realismus und Respekt für die schwierigen Transformationsprozesse in Russland sein. So wird die wachsende Einbeziehung Russlands in den Weltmarkt und sein steigendes Investitionsengagement im Ausland reziproke westliche Aktivitäten in Russland erleichtern und dabei EU-Spielregeln wie Transparenz, Corporate Governance und Umweltstandards fördern, die weniger von politischer Einflussnahme als von kommerziellem Kalkül gekennzeichnet sind. Bei alledem geht die Europäische Union in ihrem Engagement von der gegenwärtigen russischen Wirklichkeit aus und nicht von den unrealistischen Hoffnungen und Erwartungen der 1990er Jahre. Die europäischen Werte als dauerhafte Grundlage für nachhaltige Partnerschaft werden zwischen den Partnern zwar auch weiterhin thematisiert, nicht zuletzt unter Berufung auf die russischen Selbstverpflichtungen gegenüber Grundprinzipien von OSZE und Europarat. Zugleich bildet ihre mangelnde Implementierung jedoch kein prinzipielles Hindernis für die Realisierung gemeinsamer Interessen, wie sie mit der Regelung des explosiven Konflikts während des demokratischen Aufbruchs in der Ukraine im Dezember 2004 beispielhaft gelang. Im Rahmen mehrerer Verhandlungsrunden unter Teilnahme des EU-Trios Solana/Kwasniewski/Adamkus sowie des Staatsduma-Präsidenten Gryslow und des OSZE-Generalsekretärs Kubis gelang damals der Durchbruch, bei dem sich Juschtschenko und Janukowytsh auf ein Sieben-Punkte-Programm einschließlich einer Wiederholung der zuvor manipulierten Wahlen einigten. Aus kooperativer Wahrnehmung gemeinsamer Interessen EU-Russland, darunter Fortschritten bei der Bildung einer Freihandelszone und bei der Gewährung eines visafreien Reiseverkehrs, sollen allmählich gemeinsame Werte erwachsen. Damit setzt die Europäische Union auf sozialisierende Wirkung kleiner Verflechtungen und Harmonisierungsschritte, wobei gemeinsame Werte nicht als Voraussetzung für die strategische Partnerschaft gelten, sondern ähnlich wie bei Korb 3 der KSZE als Referenz für den Dialog.

Konkret heißt dies: In ihrem Verhältnis zu Russland wird sich die Europäische Union wohl auch in Zukunft kritisch-konstruktiv verhalten, in ihren Zielen berechenbar bleiben und legitime Interessen Moskaus respektieren. Dies geschieht nicht zuletzt in dem Bewusstsein, dass die Instrumente der Europäischen Union für eine effektive Politik der Konditionalität und damit für ihre tatsächlichen Einflusschancen auf Entscheidungsfindung und inneren Wandel in Russland gering sind. Die nach europäischen Protesten erfolgte partielle Entschärfung der Gesetzgebung zu den Nichtregierungsorganisationen 2005 ist eher die Ausnahme. In ihrer großen Mehrheit gibt die russische Bevölkerung – in Europa nur unzureichend wahrgenommen – Stabilität, zivilen Lebensperspektiven und moderater Wohlstandssteigerung Vorrang vor demokratischer Selbstbestimmung und Mitwirkung. Radikaler Kritik der Europäischen Union an der „manipulierten Demokratie“ und dem autoritären System Putin stehen

30 Andreas Schockenhoff: Medwedew einen Vertrauensvorschuss geben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.02.2008.

die Menschen eher skeptisch gegenüber. Die Begriffe „Demokratie“ und „Marktwirtschaft“ sind nach der schwierigen Transformationsphase unter Jelzin weitgehend diskreditiert. Mit ihrer überwiegenden Unterstützung des System Jelzin und seinen Fehlentwicklungen insbesondere im Blick auf den wirtschaftlichen Kollaps 1998 hat westliche Kritik in Russland unter den Menschen einiges an Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft eingebüßt.³¹

Vor diesem Hintergrund drängte die Europäische Kommission Anfang 2004 darauf, „von großen politischen Erklärungen zu einer themenbezogenen Strategie und Agenda überzugehen“.³² Insofern setzt die Union auf einen unsichtbaren Wertetransfer,³³ angestoßen durch politische Öffnung, soziale Differenzierung und die Herausbildung einer selbstbewussten Mittelklasse in Russland, durch internationale wirtschaftliche Verflechtung und durch eine Vielzahl von internationalen Partnerschaften und persönlichen Begegnungen jenseits der gouvernementalen Ebene. Die Erfahrungen mit dem KSZE-Prozess zeigen – freilich unter anderen Bedingungen –, dass enge partnerschaftliche Kooperation langfristig auch die politische Kultur verändern kann. Grundsätzlich setzt die Strategie der Verflechtung dabei nicht die Existenz gemeinsamer Werte voraus, sondern dient dazu, diese längerfristig zu erreichen. „Der schrittweise und schwierige Weg Russlands in Richtung Demokratie und effektive Verteidigung von Bürgerrechten wird westlichen Augen weiterhin ungewöhnlich erscheinen“ – so Marc Franco, der Leiter der EU-Delegation in Moskau. „Doch in einer breiteren historischen Perspektive wird die Mitgliedschaft Moskaus im Europarat Wirkung zeigen.“³⁴

Nachdem Polen sein Veto gegen eine vertragliche Neufassung der Beziehungen EU-Russland aufgehoben hat, werden in naher Zukunft entsprechende Verhandlungen beginnen, zumal die Krise in den europäisch-russischen Beziehungen die Europaorientierung der Putin-Administration nicht grundsätzlich beschädigt hat. In dem neuen, den aktuellen Bedingungen angepassten und völkerrechtlich verbindlichen Vertrag, der eher pragmatisch-operativ als normativ geprägt sein dürfte, werden die Partner unter Einschluss der bislang fehlenden Dimensionen Inneres und Internationales zwar ihre Kooperation und Interdependenz stärken, zugleich jedoch auf gleichberechtigter Grundlage als eigenständige Zentren ihre Unabhängigkeit wahren. In den Augen der Europäischen Union gilt Russland damit nicht länger wie die „Neuen Nachbarn“ ‚Zwischeneuropas‘ als transformationsgeprägter Juniorpartner, der in seinen Beziehungen zur Europäischen Union verschiedenen Formen der Konditionalität unterliegt und Asymmetrien zu akzeptieren hat.

Deutschland wird dabei laut Strategiepapier des Auswärtigen Amts auf ein „umfassendes, integrativ angelegtes und nach vorn weisendes Abkommen“ hinwirken – und „dies mit klaren Signalen, dass Russland in Europa willkommen ist“. Dabei würden in den „Vertrag über Strategische Partnerschaft“ – so könnte seine Bezeichnung lauten – die aktualisierten Absichtserklärungen der vier Wegekarten in ihrer Substanz integriert und in den Details im Anhang beigefügt oder in separaten Abkommen niedergelegt, beispielsweise im Blick auf den Komplex Energie. Um dem Vertrag Dauer und Nachhaltigkeit zu verleihen, darf aus europäischer Sicht der Bezug auf gemeinsame europäische Werte und Grundprinzipien

31 Vgl. hierzu Gerhard Mangott: Werte oder Interessen. Die Beziehungen der EU mit Russland oder gesinnungsethische Illusionen, in: russlandanalysen (Bremen) 121/2006, abrufbar unter: <http://www.russlandanalysen.de> (letzter Zugriff: 04.03.2008).

32 Europäische Kommission: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia, COM (2004) 106, 09.02.2004.

33 Gerhard Simon: Allianz für die Freiheit oder Potemkinsche Dörfer? Russland und der Westen nach dem Ende des Kalten Krieges, in: Europäische Rundschau (Wien) 4/2002, S. 49-65, hier S. 64.

34 The Moscow Times, 26.10.2007, S. 8.

– freilich ohne bindende Konditionalitätsklauseln – nicht fehlen.³⁵ Nicht nur das gewachsene Selbstbewusstsein Russlands verweist darauf, dass dies nicht einfach sein wird. Auch die Tatsache, dass neben neuen EU-Mitgliedern wie Polen auch Altmitglieder wie Frankreich und Großbritannien im Rahmen der Neuakzentuierung ihrer Russlandpolitik spezifische Vorstellungen zu den EU-Russland-Beziehungen entwickelten, wird die Vertragsverhandlungen kompliziert gestalten und den Vertrag selbst voraussichtlich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner fixieren.

Perspektiven

Es ist zu hoffen, dass Russland unter der Präsidentschaft Medwedew den wechselseitigen Interessen durch stärkere Bindung an gesamteuropäische Werte und deren schrittweise Realisierung größere Nachhaltigkeit verleihen wird. Denn eine von Rezentralisierung des Staates und Eliminierung sämtlicher Gegengewalten geprägte Stabilität schafft letztlich Instabilität, an der die Europäische Union keineswegs interessiert ist. Auch sind Verschwörungstheorien wenig geeignet, den für eine funktionierende Partnerschaft EU-Russland notwendigen und auch von Moskauer Seite angemahnten „Gemeinsamen Raum des Vertrauens“ zu schaffen.³⁶ Meist dienen sie dazu, von eigenen Fehlern abzulenken, die eigene Schuld der Einkreisungsstrategie eines verständnislosen und feindlichen Auslands anzulasten und damit im eigenen Lande zugleich nationalistische und fremdenfeindliche Gefühle zu wecken, nicht zuletzt im Verhältnis zu den Europäern. Ein eindrucksvolles Beispiel für die pauschale Verleumdung seiner politischen Gegner bietet die scharfe Wahlkampfreden Putins vom November 2007 im Sportpalast des Lushniki-Parks, mit der er als Listenführer der Partei Einheitliches Russland vor 5000 seiner Anhänger auftrat.³⁷

Die Zukunft der EU-Russland-Beziehungen wird zum einen ganz wesentlich von dem sich formierenden Charakter der Partner bestimmt. Wird sich die Europäische Union mit der Ratifizierung des Lissabonner Reformvertrags als eigenständiger, handlungsfähiger internationaler Akteur profilieren und gegenüber Russland einheitliche Positionen beziehen? Und wird Russland unter Präsident Medwedew den wechselseitigen Interessen durch stärkere Bindung an gesamteuropäische Werte größere Nachhaltigkeit verleihen? Eine Antwort auf diese Fragen wird erst die Zukunft geben können.

Zum anderen sind es wechselseitige Interessen und Wahrnehmungen, die die Beziehungen weiterhin determinieren werden. Aus Sicht der Europäischen Union bilden gemeinsames internationales Konfliktmanagement, Zusammenarbeit im Wirtschafts- und Energiebereich und zivilgesellschaftliche Kontakte zentrale positive Kooperationsfelder. Zugleich jedoch wird die wachsende Präsenz Russlands auf der Weltbühne gerade auf dem Energiesektor vielfach als einseitige Instrumentalisierung seiner wachsenden Macht perzipiert. Erschwerend kommt hinzu, dass eine gemeinsame Lösung der ‚eingefrorenen Konflikte‘ ebenso wenig in Sicht ist wie einvernehmliche Positionen über die Zukunft ‚Zwischeneuropas‘. Für Russland bleibt die Europäische Union auf längere Sicht bei allen Problemen ein

35 Zur Diskussion über einen neuen EU-Russland-Vertrag vgl. Nadezhda Arbatova: Russia-EU-Quandry, in: Russia in Global Affairs 2/2006, S. 100-110; die Beiträge von Katinka Barysch, Fyodor Lukyanov und Sabine Fischer in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Partnership with Russia in Europe, Berlin 2006; sowie die Ergebnisse des von Sergej Karaganov angestoßenen Workshops „Russia’s European Strategy: A New Start“, in: Russia in Global Affairs 3/2005, S. 8-21.

36 So Konstantin Kossatschow: Miteinander, nebeneinander, gegeneinander?, in: Berliner Zeitung, 16.11.2004. Der Autor ist Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses der russischen Staatsduma.

37 Die Rede findet sich in: Rossijskaja gazeta – Nedelja (Moskau), abrufbar unter: <http://www.rg.ru/2007/11/22/putin-forum.html> (letzter Zugriff: 07.03.2008).

zwar unbequemer, doch notwendiger Präferenzpartner für das ambitionöse Modernisierungsprojekt. Weder Medwedew noch Putin möchten in die Geschichte als Präsidenten eingehen, die „Europa für Russland verloren haben“. Zugleich wendet sich Russland jedoch gegen Interpretationen, wonach Moskau seine zunehmende Stärke zu offensiver Machtentfaltung nutzt und die Europäer daher entsprechende Gegenstrategien entwickeln müssten. Dies wird als Versuch wahrgenommen, den wachsenden Einfluss Moskaus einzudämmen, das Land geopolitisch einzukreisen und den Partner nachhaltig zu schwächen. In diesem Kontext wirft die erwähnte Ausarbeitung des PKA-Folgeabkommens als Grundlage für die zukünftigen EU-Russland-Beziehungen neue Probleme auf. Immerhin verweist die Absicht der Partner zur Neufassung des Dokuments auf ihr fortbestehendes Interesse an einer vertraglichen Fundierung ihrer Beziehungen. Tatsächlich könnte der neue Vertrag dazu beitragen, Misstrauen und Perzeptionsdifferenzen abzubauen, gemeinsamen Projekten einen profilierten Rahmen zu geben und damit den besonderen Charakter ihrer Beziehungen im Blick auf die Bildung eines ‚Größeren Europa‘ zu unterstreichen.

Präsident Medwedew hat in seinen Auftritten zur Präsidentschaftswahl das Thema „Europa“ sowie „internationale Beziehungen“ überhaupt fast gänzlich ausgeklammert. Zugleich hat er mit seinem bemerkenswert deutlichen Akzent auf demokratische Umgestaltung und wirtschaftliche Reformen Russlands eine sichtbare Orientierung in Richtung Europa vorgegeben. Im einzelnen nannte er dabei unter anderem die Gewährung umfassender bürgerlicher Freiheiten, die Überwindung des „Rechtsnihilismus“ zugunsten der Unabhängigkeit der Justiz und der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz, die Meinungsfreiheit und die Unabhängigkeit der Medien, den Respekt des Privateigentums, das Zurückdrängen hoher Staatsfunktionäre aus Vorständen und Aufsichtsräten staatlich kontrollierter Unternehmen.³⁸ Bereits ein Jahr zuvor hatte Medwedew auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos die Ansicht vertreten, demokratische Staaten seien schlichtweg effektiver als nichtdemokratische Staaten, denn „sie stützen sich auf die Prinzipien der Marktwirtschaft, die Herrschaft des Gesetzes und die Rechenschaftspflicht der Staatsmacht gegenüber der Gesellschaft“.³⁹ All dies waren Stichworte, an die Kommissionspräsident Barroso und Bundeskanzlerin Merkel, die als erster ausländischer Staatsgast nach den Wahlen nach Moskau eingeladen wurde, in ihren Glückwunschschriften an den neugewählten Präsidenten Medwedew anknüpften.

Gewiss, das Programm Medwedews enthält zunächst kaum mehr als verbale Zusicherungen, wie sie in wichtigen Aspekten wiederholt auch von Putin zu hören waren. Würden sie indes auch nur ansatzweise realisiert, so würde dies dem Kurs auf wechselseitige Verflechtung EU-Russland neue Anstöße geben, wie er in den vier Wegekarten vorgezeichnet ist. Zunächst allerdings muss offenbleiben, ob es dem in der russischen Geschichte bislang einmaligen Konstrukt eines Tandems in Form der Doppelherrschaft Medwedew/Putin überhaupt gelingt, die fragile Balance zwischen den verschiedenen Gruppen der russischen Elite zu wahren und in welche Richtung sie sich schließlich neigt – zu den Kräften von Sicherheit und Militär (Silowiki) oder zu den Vertretern liberaler Prägung. Erst danach wird sich zeigen, ob wir einer neuen, aus der russischen Geschichte wohlbekannten „Zeit der Wirren“ entgegengehen oder ob die von Medwedew vorgegebene Linie umfassender liberaler Reformen Chancen auf Realisierung hat und der strategischen Partnerschaft EU-Russland frische Impulse zu geben vermag.

38 Die wesentlichen Teile der Rede Medwedews vor dem Wirtschaftsforum von Krasnojarsk am 15.2.2008 finden sich unter: www.newsru.com/russia/15feb2008/medved417z_print.html (letzter Zugriff: 04.03.2008).

39 Medwedew beschwört in Davos Russlands Demokratie, in: *Russland-Aktuell* 29.1.2007, abrufbar unter: http://www.aktuell.ru/russland/Politik/artikel_3272print.html (letzter Zugriff: 07.03.2008).

Vor 60 Jahren: der Haager Europa-Kongress

*Wilfried Loth**

Vom 7. bis zum 10. Mai 1948 trafen sich 722 repräsentative Persönlichkeiten aus 28 europäischen Ländern in Den Haag, um über Wege zu einer Einigung Europas zu diskutieren. Sechs ehemalige Premierminister europäischer Länder nahmen an der Veranstaltung teil, 14 aktive und 45 ehemalige Minister, westdeutsche Ministerpräsidenten, führende Abgeordnete, Wirtschaftsführer, Gewerkschafter, Kirchenführer, zahlreiche Professoren, einige Intellektuelle und Künstler. Winston Churchill hielt die Eröffnungsansprache; etwa 40.000 Menschen kamen zu einer öffentlichen Kundgebung am dritten Verhandlungstag. Der Kongress führte zur Konstituierung der Europäischen Bewegung und mittelbar auch zur Gründung des Europarates.¹

60 Jahre später, in einer Zeit unsicheren Wartens auf die Ratifizierung des Vertrags von Lisabon, erscheint der Haager Kongress entweder als Sinnbild einer längst vergangenen Zeit, in der die Europa-Idee noch Begeisterung hervorzurufen vermochte und politische Kraft entfalten konnte oder als Marginalie in einer Geschichte der europäischen Integration, die im Wesentlichen von nationalen Regierungen geschrieben wurde und ihren Interessenausgleich widerspiegelt. Tatsächlich war er weder das Eine noch das Andere. Sein Zustandekommen und sein Verlauf zeigen vielmehr, dass nationale Regierungen stets der Vernetzung gesellschaftlicher Kräfte auf europäischer Ebene bedürfen, wenn sie europapolitisch erfolgreich sein wollen.

Winston Churchill und Duncan Sandys

Die Konstituierung einer länderübergreifenden Europäischen Bewegung, die sogleich Einfluss auf die Politik einiger europäischer Regierungen nahm, war das Ergebnis von Sammlungsbemühungen, die von Churchill ausgingen. Der ehemalige britische Kriegspremier, seit den Unterhauswahlen vom Juli 1945 eher lustloser Führer der konservativen Opposition, betrachtete es als seine Aufgabe, die Einigung der westlichen Länder auf dem europäischen Kontinent zu fördern – als Bollwerk gegen die Gefahr einer sowjetischen Expansion ebenso wie als Voraussetzung für wirtschaftliche Gesundheit und Stabilisierung der Demokratie. In einer aufsehenerregenden Rede vor Züricher Studenten im Oktober 1946 forderte er „eine Art Vereinigte Staaten von Europa zu schaffen“, beruhend auf einer „Partnerschaft von Frankreich und Deutschland“. Großbritannien sah er dabei eher unter den „Förderern des neuen Europa“ als unter seinen Mitgliedern; freilich sollte es eine höchst aktive Rolle bei seiner Konstituierung spielen.²

Um die Mobilisierung der öffentlichen Meinung voranzutreiben, beauftragte Churchill seinen Schwiegersohn und engen politischen Mitstreiter Duncan Sandys mit der Organisation einer überparteilichen Gruppe repräsentativer Persönlichkeiten, die den europäischen

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

1 Zu Vorgeschichte und Verlauf des Haager Kongresses vgl. Frank Niess: Die europäische Idee aus dem Geist des Widerstands, Frankfurt/Main 2001, S. 158-173 und 181-220; zum Kontext Wilfried Loth: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, Göttingen 1990, 3. Aufl. 1996.

2 Rede vom 19.9.1946, in: Walter Lipgens/Wilfried Loth (Hrsg.): Documents on the History of European Integration, Vol. III: The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries, 1945-1950, Berlin/New York 1988, S. 662-666.

Einigungsgedanken in Großbritannien fördern sollten. Sandys Bemühungen trugen bald Früchte: Am 16. Januar 1947 konnte er ein provisorisches ‚British United Europe Committee‘ präsentieren, dem neben konservativen Abgeordneten (unter anderen Robert Boothby) auch Labour-Politiker und Gewerkschaftsvertreter (Gordon Land, George Gibson, Victor Gollancz), Vertreter der liberalen Partei, der Kirchen und der Wissenschaft (darunter Bertrand Russell) angehörten; die britischen Föderalisten waren unter anderen durch Frances L. Josephy vertreten. Allerdings sprach sich das Exekutivkomitee der Labour Party gegen das Unternehmen aus, weil es weder Churchills Idee einer westlichen Blockbildung fördern noch dem Oppositionsführer eine Plattform für innenpolitische Erfolge bieten wollte. Infolgedessen entwickelten sich die Aktivitäten der Gruppe, die sich dann am 14. Mai 1947 definitiv als ‚United Europe Movement‘ (UEM) konstituierte, vorwiegend im konservativen und liberalen Milieu.³

Parallel zum UEM organisierten der ehemalige belgische Ministerpräsident Paul van Zeeland und Joseph Retinger, langjähriger Mitarbeiter des polnischen Exilpremiers Wladyslaw Sikorski, in Belgien, Luxemburg, Großbritannien und Frankreich eine ‚Independent League of European Co-operation‘ (ILEC), die an die europäischen Zollunions-Komitees der 1920er und 1930er Jahre anknüpfte. Am 7. März 1947 konnten sie die Konstituierung eines provisorischen Zentralkomitees auf internationaler Ebene bekannt geben. Die Gruppe sammelte einflussreiche Wirtschaftswissenschaftler, Bankiers und Manager, denen die Behinderung des Wiederaufbaus durch nationale Wirtschaftsgrenzen in Europa Sorgen machte. Sie teilten zwar keineswegs alle Churchills Furcht vor einer sowjetischen Expansion. Da sie aber auf einen raschen Beginn wirtschaftlicher Integration ohne Rücksicht auf sowjetische Vorbehalte drängten und ebenso wenig auf eine bestimmte Integrationsmethode festgelegt waren wie der britische Oppositionsführer, waren sie für eine Zusammenarbeit mit der Sandys-Gruppe geradezu prädestiniert. Manche Politiker, so der ehemalige Direktor des Internationalen Arbeitsamtes Harold Butler und der spätere britische Premierminister Harold Macmillan, wurden in beiden Organisationen zugleich aktiv.⁴

Im Gefolge der Churchill-Rede wurde schließlich auch Richard Graf Coudenhove-Kalergi, der Begründer der Paneuropa-Bewegung, wieder in der europäischen Politik aktiv. Zunächst schlug er Churchill eine Wiederbelebung der Paneuropa-Union „unter unserer gemeinsamen Führung“ vor. Nachdem dieser aber zurückhaltend reagiert hatte, organisierte Coudenhove im November 1946 eine Umfrage unter den Parlamentariern des westlichen Europa. Über 4.000 Abgeordnete wurden gebeten, sich – zustimmend oder ablehnend – zu der Frage zu äußern, ob sie „eine europäische Föderation im Rahmen der Vereinten Nationen“ befürworteten. Damit sollte die Einigungsbereitschaft in den Ländern des westlichen Europa demonstriert und Druck auf die Regierungen ausgeübt werden, endlich mit Initiativen zur Schaffung eines westlichen Europas zu beginnen. Die zustimmenden Abgeordneten wurden aufgefordert, in den Parlamenten überparteiliche Komitees zu bilden, die sich dann im Juni 1947 zu einem Europäischen Kongress in Genf treffen sollten.⁵

Die Aktion zeigte freilich, dass die Idee eines Zusammenschlusses, der das östliche Europa von vorneherein ausschloss und so die begonnene Spaltung Europas vertiefte, im Winter 1946/47 noch nicht sonderlich populär war. Nur wenige Abgeordnete waren bereit, sich mit einem solchen Konzept zu identifizieren. Bis Ende April 1947 gingen 660 Antworten

3 Vgl. Walter Lipgens: Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950. Erster Teil: 1945-1947, Stuttgart 1977, S. 313-331; Niess: Europäische Idee, 2001, S. 131-144.

4 Lipgens: Anfänge, 1977, S. 331-339.

5 Ebenda, S. 438-444.

bei Coudenhove ein; davon waren 646 positiv – kaum mehr als ein Achtel der erbetenen Antworten. Die ambitionösen Kongresspläne mussten folglich vorerst vertagt werden. Ähnlich erfolglos verliefen die Bemühungen René Courtins, Mit-Herausgeber von ‚Le Monde‘, in Frankreich ein Parallelkomitee zu dem britischen UEM zustande zu bringen. Die französischen Europa-Anhänger scheuten zumeist das Risiko, mit Churchills Westblock-Konzeption in Verbindung gebracht zu werden.⁶ Die Stimmen, die eine Einigung auch ohne sowjetische Zustimmung befürworteten, wurden zwar allmählich zahlreicher, doch überwog die negative Reaktion auf Churchills Vorstoß insgesamt bei Weitem.⁷

Erst nach der sowjetischen Absage an den Marshall-Plan am 2. Juli 1947 wurde das anders. Die vielen Anhänger eines Europas der „Dritten Kraft“, das zwischen den USA und der Sowjetunion vermitteln sollte, rangen sich jetzt zu der Einsicht durch, dass die europäische Einigung realpolitisch nur noch im Westen beginnen konnte; und allgemein wuchs die Überzeugung, dass im Hinblick auf den europäischen Wiederaufbau und die Integration des westlichen Deutschlands nicht mehr viel Zeit zu verlieren war. Courtin konnte am 16. Juli 1947 die Gründung eines ‚Conseil français pour l’Europe unie‘ bekannt geben, der sich als französisches Pendant zu Churchills UEM verstand. Führende Vertreter der französischen Sozialisten erklärten sich zur Mitarbeit bereit, so Robert Lacoste, Francis Leenhardt, André LeTrocquer und Ministerpräsident Paul Ramadier. Die Christdemokraten waren unter anderem durch Paul Coste-Floret, François de Menthon und Pierre-Henri Teitgen vertreten, die Linksliberalen durch Paul Bastid und René Mayer, die Unabhängigen Republikaner durch Paul Reynaud und René Mayer, die sozialliberale UDSR durch Edouard Bonnefous. Den Ehrenvorsitz übernahm Edouard Herriot, der langjährige Ministerpräsident der III. Republik.⁸

Coudenhoves Umfrage erhielt jetzt viel größere Resonanz. Nachdem er die Abgeordneten, die bislang noch nicht geantwortet hatten, im April 1947 noch einmal gemahnt hatte, erhöhte sich die Zahl der positiven Antworten bis Ende September auf 1.735. Damit sprachen sich insgesamt 43 Prozent der angeschriebenen Abgeordneten im Prinzip für eine „europäische Föderation“ aus, darunter 64 Prozent der italienischen Abgeordneten, 53 Prozent der niederländischen Abgeordneten und je 50 Prozent der französischen und belgischen Abgeordneten. Von den britischen Abgeordneten reagierten allerdings nur 26 Prozent positiv, von den skandinavischen Abgeordneten sogar nur 12 Prozent.⁹ Nachdem sich in Frankreich, Belgien, Italien und Griechenland föderalistische Parlamentarier zu sammeln begonnen hatten, konnte Coudenhove-Kalergi vom 8. bis 10. September 1947 an seinem Wohnsitz in Gstaad zwar kein „Vorparlament“, aber immerhin eine Versammlung von 114 aktiven Abgeordneten aus zehn Ländern organisieren. Diese gründeten eine ‚Europäische Parlamentarier-Union‘ (EPU) und beschlossen, für die Einberufung einer Europäischen Verfassungsgebenden Versammlung zu arbeiten.¹⁰

Für Duncan Sandys kam es nun darauf an, die Einigungsbewegung in den verschiedenen Ländern nicht nur zu stärken, sondern auch unter Kontrolle zu halten. Er war davon überzeugt, dass die Bewegung nur dann erfolgreich sein konnte, wenn sie sich zunächst auf eine funktionale Zusammenarbeit der Regierungen konzentrierte: Nur dann schien ihm eine britische Beteiligung erreichbar zu sein. Ohne Großbritannien, fürchtete er, würde es Frankreich

6 Ebenda, S. 570-571; Niess: Europäische Idee, 2001, S. 145-147.

7 Vgl. die Sammlung unterschiedlicher Reaktionen bei Lippens: Anfänge, 1977, S. 339-343 und 435-438.

8 Ebenda, S. 570-573.

9 Ebenda, S. 441-444.

10 Ebenda, S. 548-561; Heribert Gisch: The European Parliamentary Union, in: Walter Lippens/Wilfried Loth (Hrsg.): Documents on the History of European Integration, Vol. IV: Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union, 1945-1950, Berlin/New York 1990, S. 112-185.

nicht wagen, einem starken Westdeutschland in einer europäischen Gemeinschaft gegenüberzutreten. Folglich war für ihn, viel eindeutiger als für seinen Schwiegervater, eine britische Beteiligung an dem Einigungswerk unverzichtbar.¹¹ Schon im Vorfeld der Konstituierung des ‚Conseil français‘ lud er darum die übrigen Europa-Verbände zur Bildung eines „Verbindungskomitees“ der Europa-Bewegungen ein. Sie erfolgte am 20. Juli 1947 in Paris, im Rahmen eines Mittagessens auf den Champs Elysées. Neben dem UEM, dem französischen Rat, der ILEC und der EPU waren auch die militanten Föderalisten um Hendrik Brugmans und Alexandre Marc vertreten, die sich im Dezember 1946 zur ‚Union Européenne des Fédéralistes‘ (UEF) zusammengeschlossen hatten.¹²

Das Ringen um den Kongress

Die Föderalisten waren davon überzeugt, dass die Zeit für eine föderale Neuorganisation der Völker Europas reif war. Ihnen schwebte daher die Einberufung von „Generalständen Europas“ vor, die sich gegen die nationalen Regierungen und Parlamente zur Verfassunggebenden Versammlung des Vereinten Europas entwickeln sollten. Basierend auf einer umfassenden Mobilisierungskampagne sollten dort die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen vertreten sein, „etwa Angestellte, Arbeiter, Landwirte, Vertreter der Mittelklasse, Verbraucherorganisationen, politische und parlamentarische Körperschaften, Jugendbewegungen“. Die „spektakuläre Versammlung“ sollte nicht nur „die öffentliche Meinung beeindrucken“, sondern auch „ständige Ausschüsse“ zur Bearbeitung der anstehenden rechtlichen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und weiteren Fragen installieren. Die Vorsitzenden dieser Ausschüsse sollten „den Kern einer künftigen europäischen Regierung bilden.“¹³ Als Tagungsort für diese revolutionäre Manifestation wurde Versailles ins Auge gefasst.

Für Sandys waren diese Pläne eines korporatistischen Föderalismus gefährliche Hirngespinnste, die die europäische Einigungsbewegung zu diskreditieren und die Chancen für eine Mitwirkung Großbritanniens an dem Einigungsprozess zunichte machen würden. Noch ehe die UEF-Führer mit der organisatorischen Umsetzung ihres Vorhabens beginnen konnten, vereinbarte er darum mit der Führung der ILEC Ende September 1947 die Vorbereitung eines ganz anders gearteten Kongresses: einer „Konferenz von 500 bis 800 prominenten Europäern“, die „am ersten Wochenende nach Ostern 1948“ zusammentreten sollte, um die europäischen Regierungen zu drängen und zu ermutigen, mit ersten Schritten zur Einigung Europas zu beginnen. Der niederländische Senator und ehemalige Wirtschaftsminister Pieter Kerstens, der sich um die Konstituierung einer niederländischen Sektion des ILEC bemühte, sagte zu, die nötigen Gelder für die Finanzierung eines solchen Kongresses zu besorgen. Dementsprechend wurde Den Haag als Tagungsort gewählt. Die Föderalisten wurden eingeladen, sich als Mitveranstalter an dem Kongress zu beteiligen und zu diesem Zweck auch das Verbindungskomitee auszubauen.¹⁴

Für die Föderalisten stellte diese Einladung ein Danaergeschenk dar: Nahmen sie sie an und gingen ein Bündnis mit den konservativen Spitzenpolitikern und Wirtschaftsführern ein, so drohte „die schöpferische und revolutionäre Dynamik verloren zu gehen, die die föderalistische Doktrin mit sich gebracht hatte“ und deren Durchbruch sie sich von den „Generalständen“ erhofften. Beharrten sie dagegen auf ihren eigenen Kongress-Plänen, so spalteten

11 Vgl. Lipgens: Anfänge, 1977, S. 620-623.

12 Ebenda, S. 612-617.

13 Aufzeichnung Hendrik Brugmans 24.9.1947, in: Lipgens/Loth: Documents IV, 1990, S. 41-42.

14 Protokoll eines Treffens Sandys, van Zeeland, Retinger, Kerstens 28.9.1947 in Brüssel, zitiert bei Lipgens: Anfänge, 1977, S. 627.

sie nicht nur die europäische Bewegung, sondern gingen auch „das Risiko rascher Destruktion und Niedergang zu einer Sekte ein“.¹⁵ Den Ausschlag gab schließlich der höhere Realitätsgehalt des britischen Projekts: Es würde auf jeden Fall durchgeführt werden und beträchtliche Resonanz haben; demgegenüber war unklar, wie die „Generalstände“ finanziert werden könnten und ob sie angesichts der Konkurrenzveranstaltung der etablierten Kräfte noch die angestrebte Wirkung haben konnten. Insbesondere Brugmans warb in diesem Sinne für die Annahme der Einladung. Marc und auch die italienischen Föderalisten um Altiero Spinelli waren im Grunde dagegen, hielten sich aber zurück. Am 15. November 1947 beschloss das Zentralkomitee der UEF, sich am Haager Kongress zu beteiligen und dem Ausbau des Verbindungskomitees zu einem „Koordinierungskomitee“ zuzustimmen.¹⁶

In der vagen Hoffnung, den Haager Kongress vielleicht doch noch „in Generalstände Europas verwandeln“ zu können,¹⁷ nahmen die Föderalisten es hin, im Koordinierungskomitee mit einem Viertel der Stimmen in der Minderheit zu sein; UEM, französischer Rat und ILEC, die programmatisch auf einer Linie lagen, verfügten jeweils über die gleiche Stimmenzahl. Den Vorsitz mussten sie Sandys überlassen, den Posten eines Sekretärs Retinger.¹⁸ Notgedrungen akzeptierten sie auch die Vorgaben für die Organisation des Kongresses, die Sandys auf einer weiteren Zusammenkunft des Komitees am 13. und 14. Dezember 1947 präsentierte: Er sollte „in eindrucksvoller Weise die mächtige und weitreichende Unterstützung der europäischen Idee demonstrieren, die bereits existiert“ und „Material zur Diskussion, Propaganda und technischen Studien produzieren“. Dazu sollte er so repräsentativ wie möglich zusammengesetzt sein; die Entscheidung über die Einladungen sollte aber dem Koordinationskomitee vorbehalten bleiben. Als Name für die Veranstaltung wurde ‚Congress of Europe‘ festgelegt, das Präsidium des Kongresses wurde Churchill angetragen.¹⁹

In der Praxis bedeutete die Entscheidung über die Einladungspolitik, dass Sandys und Retinger Vorschläge über einzuladende Persönlichkeiten sammelten, danach entschieden, an wen Einladungen ausgesprochen wurden, und schließlich die Zusagen registrierten. Was die Zahl der Delegierten pro Land betraf, so setzte Sandys eine Formel gemäßigter Repräsentativität durch: 15 Repräsentanten pro Land plus zwei weitere für je eine Million Einwohner. Für Frankreich ergab das 104 Delegierte, für Großbritannien 118, für Belgien und die Niederlande jeweils 33, und so weiter. Länder, deren Regierungen Vertretern des Koordinierungskomitees die Einreise verweigerten und keine Zusagen gaben, Bürger ihres Landes mit den nötigen Visa für die Teilnahme am Kongress auszustatten, sollten nur mit kleinen Beobachter-Gruppen vertreten sein.²⁰ Das lief darauf hinaus, das westliche Europa so umfassend wie möglich zu sammeln und im Übrigen den Selbstausschluss der Sowjetunion und der von ihr beherrschten Länder noch einmal zu bekräftigen.

Zur organisatorischen Abwicklung ließ sich das Koordinierungskomitee von einer großen niederländischen Bank ein repräsentatives Büro einrichten. Kerstens sammelte so viele Spendengelder ein, dass den über 700 Teilnehmern des Kongresses nicht nur ein kostenloser

15 So die nachträgliche Charakterisierung des Dilemmas durch Denis de Rougemont: *The Campaign of the European Congresses*, in: *Government and Opposition* 3/1967, S. 329-349, hier S. 338.

16 Lipgens: *Anfänge*, 1977, S. 630-631.

17 So Alexandre Marc in einem Schreiben an Marceau Pivert 10.12.1947, zitiert bei Lipgens: *Anfänge*, 1977, S. 632.

18 Ebenda, S. 628-629; Text des Agreements vom 11.11.1947, in: Lipgens/Loth: *Documents IV*, 1990, S. 325-328.

19 Entwurf Sandys 11.12.1947, in: Lipgens/Loth: *Documents IV*, 1990, S. 328-339; Auszüge aus dem Sitzungsprotokoll bei Lipgens: *Anfänge*, 1977, S. 636-637.

20 Anhang A zum Entwurf Sandys 11.12.1947. Als „Anhang B“ legte Sandys gleich eine exemplarisch gemeinte Liste von möglichen Mitgliedern der britischen Delegation bei.

Aufenthalt in Den Haag, sondern auch die Übernahme aller Reisekosten angeboten werden konnte. Angesichts der immer noch prekären Verhältnisse im kriegszerstörten Europa war das eine bemerkenswerte Leistung, die für den Erfolg des Unternehmens ganz entscheidend war. Als sich dennoch eine Lücke in der Finanzierung des Kongresses auftat, ließ sich Sandys von Prinz Bernhard der Niederlande beim Vorstand des Philips-Konzerns einführen. Dieser half dann mit einer sehr großzügigen Spende aus. Ende Januar 1948 wurde der Termin des Kongresses definitiv auf den 7. bis 10. Mai 1948 festgelegt; danach konnte Retinger als Sekretär die offiziellen Einladungen verschicken.²¹

Sandys, Retinger und auch Brugmans suchten prominente Persönlichkeiten in den verschiedenen Ländern auf, um sie zur Mitarbeit an dem Unternehmen zu bewegen. In den meisten Fällen waren sie damit erfolgreich. „Wir haben eine sehr große Arbeit geleistet“, konnte Retinger dem ehemaligen rumänischen Außenminister Gregor Gafencu schon zum Jahresende 1947 berichten. „Von den großen Staatsmännern (aber das ist noch vertraulich) haben uns ihre Unterstützung zugesagt: Mister Churchill und Sir Stafford Cripps aus Großbritannien, die Monsieurs Herriot und L. Blum aus Frankreich, die Herren van Zeeland und Spaak aus Belgien, sowie Sforza aus Italien. Die niederländische Regierung mit ihrem Ministerpräsidenten an der Spitze wird uns dort empfangen, wo unsere Sitzungen stattfinden werden: im historischen Rittersaal.“²² Paul Ramadier und der italienische Ministerpräsident Alcide de Gasperi sagten ihre Teilnahme ebenfalls zu. In den westdeutschen Besatzungszonen konnten die Organisatoren unter anderen den Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen Karl Arnold und die Regierenden Bürgermeister von Hamburg und Bremen, Max Brauer und Wilhelm Kaisen gewinnen, ebenso Konrad Adenauer als Vorsitzenden der CDU in der britischen Zone, Martin Niemöller vom Rat der Evangelischen Kirche Deutschland, Gustav Heinemann als Justizminister von Nordrhein-Westfalen, Thomas Dehler, Heinrich von Brentano und Walter Hallstein als Vorsitzenden der Süddeutschen Rektorenkonferenz.²³

Ebenso gelang es, die christdemokratischen ‚Nouvelles Equipes Internationales‘ (NEI) für die Mitarbeit an dem Kongressvorhaben zu gewinnen. Vom Februar 1948 an gehörten sie als weitere einladende Organisation dem Koordinierungskomitee an.²⁴ Dagegen blieben alle Bemühungen der Föderalisten vergeblich, auch das sozialistische ‚Comité international pour les Etats-Unis socialistes d’Europe‘ (EUSE) mit ins Boot zu nehmen. Seine britischen Mitglieder „verfielen auf jede einfache Nennung des Namens Churchill in einen Trance-Zustand und jede Möglichkeit vernünftigen Verstehens lag in Ohnmacht“, klagte Henri Frenay von der französischen Sektion des Komitees nach einem Besuch in London. Mit neun zu sieben Stimmen lehnte der Vorstand des Komitees eine Beteiligung am Haager Kongress ab.²⁵ Coudenhove-Kalergi weigerte sich, die Vereinbarung über die Bildung des Verbindungs-

21 Niess: Europäische Idee, 2001, S. 181-182.

22 Retinger an Gafencu 27.12.1947, zitiert bei Niess: Europäische Idee, 2001, S. 173.

23 Vgl. Christoph Stillemunke: The Discussion on European Union in the German Occupation Zones, in: Lipgens/Loth: Documents III, 1988, S. 441-565, hier S. 454.

24 Lipgens: Anfänge, 1977, S. 633; vgl. Heribert Gisch: The ‚Nouvelles Équipes Internationales‘ (NEI), in: Lipgens/Loth: Documents IV, 1990, S. 477-540; Michael Gehler/Wolfram Kaiser (Hrsg.): Transnationale Parteienkooperation der europäischen Christdemokraten. Dokumente 1945-1965, München 2004; Wolfram Kaiser: Christian Democracy and the Origins of European Union, Cambridge/New York 2007, S. 191-205.

25 Henry Frenay an Marcel Hytte 15.12.1947, zitiert bei Lipgens: Anfänge, 1977, S. 633; vgl. Wilfried Loth: Sozialismus und Internationalismus. Die französischen Sozialisten und die Nachkriegsordnung Europas 1940-1950, Stuttgart 1977, S. 199-201; Wilfried Loth: The Mouvement pour les États-Unis d’Europe (MSEUE), in: Lipgens/Loth: Documents IV, 1990, S. 277-318.

mitees vom Juli 1947 zu ratifizieren und nannte dann immer neue Bedingungen für seine Mitarbeit, die im Grunde darauf hinausliefen, dass er selbst die Führung des Unternehmens übernahm und seine programmatische Ausrichtung kontrollierte. Erst Anfang April 1948 fand er sich zu einer Teilnahme an dem Kongress ohne Vorbedingungen bereit, zu einem Zeitpunkt, zu dem die meisten inhaltlichen Entscheidungen schon gefallen waren. Entsprechend marginal blieb sein Beitrag zur Ausrichtung des Kongresses.²⁶

Schwerwiegender als die Absage des Sozialistenkomitees und das lange Zögern Coudenhoves und seiner Parlamentarier-Union war die Opposition des Exekutivkomitees der britischen Labour-Party. Labour-Führer wie Morgan Phillips, Hugh Dalton und Denis Healey waren entschiedene Gegner einer britischen Beteiligung an einem supranationalen Europa. In dem Kongress-Plan sahen sie darum ein höchst gefährliches Unternehmen, das zudem die Handlungsfreiheit von Außenminister Ernest Bevin beeinträchtigte und der konservativen Opposition Auftrieb gab. Auf einer Konferenz der sozialistischen Parteien aller Länder, die sich am Marshall-Plan beteiligten, am 21. und 22. März 1948 in London setzten sie die Entscheidung durch, der Einladung des Koordinierungskomitees nicht zu folgen; 40 Labour-Abgeordnete, die sich schon zur Teilnahme am Haager Kongress entschlossen hatten, wurden aufgefordert, ihre Zusage rückgängig zu machen. Um die Solidarität des internationalen Sozialismus zu wahren, verboten die Parteivorstände der französischen SFIO und der SPD ihren Funktionsträgern ebenfalls die Teilnahme.²⁷

Nicht alle sozialistischen oder sozialdemokratischen Europapolitiker ließen sich von den Verboten beeindrucken. So hielten 23 der 40 Labour-Abgeordneten an ihrer Zusage fest, darunter Ronald W. G. Mackay, der Initiator der ‚All-Party Group for European Unity‘ im britischen Unterhaus, der unterdessen als Stellvertreter Coudenhoves auch eine führende Rolle in der Europäischen Parlamentarier-Union spielte. León Blum, Paul Henri Spaak, Carlo Schmid und Max Brauer blieben dem Kongress fern; dagegen nahmen Paul Ramadier und Wilhelm Kaisen in offener Auflehnung gegen die Beschlüsse ihrer Parteivorstände teil. Sie konnten freilich nicht verhindern, dass die Veranstaltung eine liberal-konservative Schlagseite bekam. Ganz so repräsentativ, wie Sandys es mit guten Gründen angestrebt hatte,²⁸ wurde der Haager Kongress nicht.

Verhandlungen und Beschlüsse

Dennoch hatte die Versammlung, die am Nachmittag des 7. Mai 1948 in Anwesenheit von Prinzessin Juliane und Prinz Bernhard der Niederlande eröffnet wurde, starkes politisches Gewicht. Insgesamt 722 Delegierte waren der Einladung schließlich gefolgt; dazu kamen etwa 250 Gäste und journalistische Beobachter. Die stärkste Delegation stellte mit 185 Mitgliedern Frankreich; ihr gehörten neben Ramadier unter anderen Edouard Bonnefous, Edouard Daladier, Edgar Faure, André François-Poncet, Edmond Giscard d’Estaing, Pierre-Olivier Lapie, François de Menthon, François Mitterrand und Paul Reynaud an. Aus Großbritannien kamen 147 Delegierte, darunter Anthony Eden und Harold Macmillan. Italien war nicht ganz so prominent vertreten: De Gasperi und andere führende Politiker mussten wegen der Regierungsneubildung im Anschluss an die Wahlen vom 18./19. April

26 Lipgens: Anfänge, 1977, S. 633-635; Martin Posselt: Richard Coudenhove-Kalergi und die Europäische Parlamentarier-Union, Diss. Graz 1987, S. 234-237, 275-284; Heribert Gisich: The European Parliamentary Union (EPU), in: Lipgens/Loth: Documents IV, 1990, S. 112-185.

27 Loth: Sozialismus, 1977, S. 204-209; Clemens A. Wurm: Great Britain: Political Parties and Pressure Groups in the Discussion on European Union, in: Lipgens/Loth: Documents III, 1988, S. 628-762; Wilfried Loth: The Socialist International, in: Lipgens/Loth: Documents IV, 1990, S. 436-475.

28 Vgl. seine Argumentation im Strategiepapier vom 11.12.1947, in: Lipgens/Loth: Documents IV, 1990, S. 330.

absagen. Die Vertreter Portugals, für die immerhin 20 Plätze vorgesehen waren, blieben nach einer Missfallenskundgebung Salazars ganz zu Hause. Polen, Ungarn, die Tschechoslowakei, Bulgarien und Rumänien waren nur durch Exilpolitiker vertreten. Spanien musste sich mit einer Beobachter-Rolle begnügen; sie wurde von vier Delegierten wahrgenommen, an ihrer Spitze der Philosoph und Ex-Minister Salvador de Madariaga. Jeweils nur ein Delegierter kamen aus Island und der Türkei.²⁹

Die Deutschen waren der politischen Zielsetzung entsprechend, wie sie Churchill vorgegeben hatte, als Delegierte mit vollem Status geladen. Da es darüber im Koordinierungskomitee noch einmal zu Diskussionen gekommen war, hatte sich ihre Einladung verzögert. Für manche der Eingeladenen konnten daraufhin nicht mehr rechtzeitig die erforderlichen Ausreisegenehmigungen der Besatzungsbehörden und Devisen beschafft werden, sodass die deutsche Delegation schließlich nur 51 Persönlichkeiten zählte. Sie genossen es sehr, von Churchill in seiner Eröffnungsansprache ausdrücklich als notwendige Partner beim Aufbau Europas begrüßt zu werden und zum ersten Mal seit Kriegsende auf internationaler Ebene wieder auf gleicher Augenhöhe auftreten zu können. In den Diskussionen des Kongresses hielten sie sich allerdings meist zurück, im Bewusstsein fortdauernder Abhängigkeit von den Entscheidungen der Besatzungsmächte. Stattdessen nutzen sie die Gelegenheit, Kontakte mit den prospektiven Partnern zu knüpfen. So traf Adenauer nach der Eröffnungsveranstaltung zum ersten Mal mit Churchill zusammen und fand sich „von ihm mit gewinnender Freundlichkeit behandelt“.³⁰ Innerhalb der deutschen Delegation lernte er Walter Hallstein kennen, der später sein engster europapolitischer Mitarbeiter werden sollte.³¹

Auf Churchills Eröffnungsansprache folgten Reden von Ramadier, Coudenhove-Kalergi, Brugmans³² und van Zeeland. Ein Versuch der Föderalisten, die Veranstaltung durch Verlesen einer „Präambel“, die auf die Schaffung einer europäischen Versammlung der „lebendigen Kräfte aller unserer Nationen“ zielte, gleich nach der Rede Churchills doch noch stärker in die Richtung von „Generalständen“ zu ziehen, wurde abgewiesen. Denis de Rougement, der die Proklamation einer solchen Zielsetzung des Kongresses zur Bedingung für seine Mitarbeit an der Kongressvorbereitung gemacht hatte, konnte den von ihm redigierten Text nur als „Botschaft an die Europäer“ verlesen, nach Statements von Sandys, de Madariaga und Ramadier. Die den Föderalisten zunächst zugestandene Unterzeichnung der Botschaft durch alle Delegierten unterblieb, nachdem einige Teilnehmer Einspruch gegen die Forderung nach einer gemeinsamen Verteidigung erhoben hatten.³³

Auf der anderen Seite sorgte die Kongressregie aber auch dafür, dass Churchill die Veranstaltung keineswegs dominieren konnte. Die Mitglieder des Koordinierungskomitees waren schon fünf Tage vor Kongressbeginn angereist und hatten sich im Detail über den Ablauf der Veranstaltung verständigt.³⁴ Die Berichte zu politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Fragen, an denen die Komiteemitglieder seit Jahresbeginn in unterschiedlicher Zusammensetzung gearbeitet hatten, wurden nicht einfach zur Abstimmung gestellt, sondern in entsprechenden Ausschüssen des Kongresses während des ganzen zweiten Verhand-

29 Niess: *Europäische Idee*, 2001, S. 183-184 und 190-192.

30 Konrad Adenauer: *Erinnerungen 1945-1953*, Stuttgart 1965, S. 210.

31 Walter Hallstein: *United Europe. Challenge and Opportunity*, Cambridge, Mass. 1962, S. 8. Weitere Zeugnisse zur deutschen Delegation bei Niess: *Europäische Idee*, 2001, S. 193-197.

32 Text in Lipgens/Loth: *Documents IV*, 1990, S. 51-55.

33 De Rougement: *Campaign*, 1967, S. 339-345; Reden und Resolutionen in: *Europe Unites. The story of the campaign for European Unity, including a full report of the Congress of Europe, held at The Hague, London 1949*; *Verbatim report des Kongresses (hektographiert)* im Archiv der Europäischen Bewegung, Deposit in den Historischen Archiven der Europäischen Union, Fonds ME, Florenz.

34 De Rougement: *Campaign*, 1967, S. 342.

lungstages und dann noch einmal am Abend des dritten Tages intensiv diskutiert und dabei zum Teil auch noch einmal substanziell verändert. Eugen Kogon, der von der UEF als deutscher Teilnehmer rekrutiert worden war, hielt gleich nach der Rückkehr aus Den Haag in seinen ‚Frankfurter Heften‘ fest: „Den beteiligten Sozialisten, Christlich-Sozialen, Syndikalistischen und Fortschrittlichen gelang es eindeutig zu verhindern, dass Churchill, dessen Bedeutung für die Einigung Europas im übrigen von jedermann anerkannt wird, und seine meist ebenso reichen wie stockkonservativen Gefolgsleute dem Kongress ihr Gepräge geben konnten.“³⁵

Die Verhandlungen des Politischen Ausschusses wurden von Auseinandersetzungen um das Zielbild, die Methoden und das Tempo der europäischen Einigung geprägt. Indirekt stand damit auch die Frage einer britischen Beteiligung im Raum, obwohl das vielen Teilnehmern gar nicht bewusst war. Sandys hatte in einem Rahmenentwurf für die Politische Resolution des Kongresses, den er Ende 1947 unter den Komiteemitgliedern zirkulieren ließ, verlangt, der Kongress solle sich „für das Endziel der europäischen Einheit“ aussprechen, dabei aber nur „in höchst allgemeinen Formulierungen die verschiedenen Formen erläutern, die diese Einheit annehmen könnte“. Als Institution zur Förderung des Einigungsprozesses wollte er einen „Europäischen Rat“ fordern, bestehend aus „einem System regelmäßiger Konferenzen europäischer Minister“, die „soweit als möglich einen gemeinsamen europäischen Standpunkt entwickeln sollten“, und einem „ständigen internationalen Sekretariat“, das die laufenden europäischen Probleme studiert und dem Rat Vorschläge unterbreitet.³⁶

In dem Bericht, der den Delegierten nach der Abstimmung im Koordinierungskomitee vorgelegt wurde, wurde auf Drängen der Föderalisten die supranationale Dimension der zu schaffenden „Politischen Union“ klarer angesprochen: „Früher oder später“ müsse der schrittweise politische Zusammenschluss „den Verzicht auf, oder um genauer zu sein, die gemeinsame Ausübung gewisser Souveränitätsrechte einschließen“. Als Endziel der Entwicklung wurde „die Bildung einer vollständigen Föderation mit einem gewählten europäischen Parlament“ genannt. Der Europäische Rat wurde jetzt als „Emergency Council“ bezeichnet, der „für die Durchführung gemeinsamer Aktionen zur Sicherung nicht nur des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und der militärischen Verteidigung, sondern auch des Erhalts der demokratischen Freiheit verantwortlich“ sein sollte. Außerdem sollte der Rat „die weiteren Stufen der politischen und wirtschaftlichen Integration Europas planen“. Hinzu kam die Forderung nach Schaffung einer „Europäischen Beratenden Versammlung“, die den Europäischen Rat „unterstützen und beraten“ sollte. Ihre Mitglieder sollten zunächst von den nationalen Parlamenten entsandt werden; „später“ sollte „ein System direkter Wahl eingerichtet werden“.³⁷

In den Verhandlungen des Ausschusses rückte unter dem Einfluss von Mackay die Idee einer Europäischen Versammlung in den Mittelpunkt des Forderungskatalogs. Sie sollte „sofortige praktische Maßnahmen empfehlen, die geeignet sind, die notwendige wirtschaftliche und politische Union Europas in fortschreitendem Maße zu verwirklichen“ und Pläne für „die rechtlichen und verfassungsmäßigen Folgerungen“ ausarbeiten, „die sich aus der Schaffung einer derartigen Union oder Föderation ergeben“. Die Forderung nach Einrichtung eines Europäischen Rates entfiel. Stattdessen wurde erklärt, „dass die Zeit gekommen“

35 Eugen Kogon: Der Haager Europäische Kongress, in: Frankfurter Hefte 6/1948, S. 481-483, hier S. 481-482.

36 Duncan Sandys: Suggested Outline of the Political Report for the Hague Congress, 21.12.1947, in: Lipgens/Loth: Documents IV, 1990, S. 330-332.

37 Lipgens/Loth: Documents IV, 1990, S. 333-338.

sei, „zu der die europäischen Nationen einen Teil ihrer Souveränitätsrechte übertragen und verschmelzen müssen“.³⁸ Die Forderung der italienischen Föderalisten, aus der Europäischen Versammlung gleich eine Verfassunggebende Versammlung zu machen, wurde mit großer Mehrheit abgelehnt. Auch für einen Antrag Reynauds, die Direktwahl der Versammlung schon für die erste Wahlperiode zu verlangen, konnten sich nur wenige Delegierte begeistern. Zu Recht warnte Mackay davor, die britische und auch die französische Regierung mit einem solchen Vorschlag zu provozieren: Er würde die Chancen nur mindern, tatsächlich eine Versammlung zu bekommen, die mit der Ausarbeitung eines mehrheitsfähigen Verfassungsentwurfs beauftragt wurde. Die Resolution wurde schließlich in der Nacht zum 10. Mai verabschiedet. Von den über 300 Delegierten, die im Politischen Ausschuss mitgearbeitet hatten, stimmten weniger als ein Dutzend dagegen.³⁹

Im Wirtschafts- und Sozialausschuss stießen die liberalen Integrationsvorstellungen der ILEC, die bei der Vorbereitung federführend gewesen war,⁴⁰ auf die Kritik der Sozialisten und Gewerkschaftsvertreter. Das Zielbild der anzustrebenden „wirtschaftlichen Union“ blieb damit notwendigerweise etwas vage. Immerhin wurde aber festgehalten, dass der europäische Wiederaufbau „nicht erfolgreich sein“ könne, „wenn er auf der Grundlage streng geteilter nationaler Staatshoheiten durchgeführt wird“ und „auf jeder Stufe von einer gleichlaufenden Politik immer engeren politischen Zusammenschlusses begleitet wird“. Als Maßnahmen wurden gefordert: die schrittweise Beseitigung der Handels- und Zollschranken, ein gemeinsamer, wenn auch niedriger Außenzoll, Haushaltsstabilisierung, Angleichung von Preisen und Löhnen, freie Konvertierbarkeit der Währungen und schließlich eine Währungsunion, ebenso gemeinsame Planung zur Entwicklung der Landwirtschaft und der Grundindustrien und eine „Gleichschaltung“ der Haushalts- und Kreditpolitik sowie der Sozialgesetzgebung.⁴¹

Der Kritik der Linken kam die Mehrheit der Kommission mit Bekenntnissen zu sozialstaatlichen Prinzipien entgegen. So wurden die beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Organisationen der einzelnen Länder aufgefordert, „Mittel und Wege zu einer weiteren Steigerung der Erzeugung und Vereinfachung der Verteilung bei gleichzeitiger Besserung der sozialen Verhältnisse und Sicherung einer gerechten Verteilung der Erzeugnisse der wirtschaftlichen Tätigkeit gemeinsam zu untersuchen“. Die Förderung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte sollte mit „Sicherung des Lohnstandards und der sozialen Sicherheit“ verbunden werden; die Wirtschaftspolitiken der einzelnen Länder sollten einander „angeglichen“ werden, „um eine Vollbeschäftigung zu gewährleisten“.⁴² Auf konkrete Maßnahmen wie eine supranationale Kontrolle des Kapitalverkehrs und eine Europäisierung der Ruhrindustrie wollte sich die Mehrheit der Delegierten jedoch nicht festlegen. Auch für eine Unterstützung der Forderung nach einer Beteiligung der Arbeiter und ihrer Organisationen an den europäischen Gremien fand sich keine Mehrheit. Der Protest der Gewerkschaftsvertreter gegen diese Abfuhr konnte nur dadurch aufgefangen werden, dass der Ausschuss nach langwierigen Verhandlungen – die bis in den frühen Morgen des 10. Mai andauerten – einem „post-

38 Politische Resolution des Haager Kongresses, in: Lippens/Loth: Documents IV, 1990, S. 345-347; deutsche Übersetzung, in: Walter Lippens (Hrsg.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984, Bonn 1986, S. 240-242. Bei der häufig nachgedruckten Übersetzung im Europa-Archiv 3 (1948), S. 1443-1444, handelt es sich um den vorletzten Entwurf, nicht um die verabschiedete Fassung.

39 Auszüge aus den Debattenbeiträgen, in: Lippens/Loth: Documents IV, 1990, S. 339-345. Vgl. auch Henri Brugmans: *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges 1970, S. 133.

40 Text des vorgelegten Berichts, in: Lippens/Loth: Documents IV, 1990, S. 208-212.

41 Wirtschaftliche und soziale Resolution, in: Lippens/Loth: Documents IV, 1990, S. 347-350; deutsche Übersetzung, in: Europa-Archiv 3 (1948), S. 1444-1445.

42 Ebenda.

Congress Economic Committee“ den Auftrag gab, „eine Kompromiss-Politik für Europa auszuarbeiten, die die besten Grundzüge von Kapitalismus und Sozialismus enthalten sollte“.⁴³

Dem Kulturellen Ausschuss wurde ein Bericht vorgelegt, den Denis de Rougement im Kontakt mit Autoren wie Étienne Gilson, Ignazio Silone und Salvador de Madariaga erarbeitet hatte. Er sprach von einem „gemeinsamen christlichen Erbe sowie anderen geistigen und kulturellen Werten“ und der „gemeinsamen Verpflichtung gegenüber den menschlichen Grundrechten“, die für die Mitglieder einer „europäischen Union“ gelten sollten. Allzu föderalistische Passagen waren nach einer Intervention Retingers im letzten Moment aus der Vorlage entfernt worden. Konkret wurde dann die Einrichtung eines „europäischen Kulturzentrums“ verlangt, das unabhängig von jeder Regierungsüberwachung „das Bewusstsein der europäischen Einheit fördern“ und als Forum des Austauschs der „geistigen Führer“ Europas dienen sollte. Weiter wurde die Schaffung einer „europäischen Zentrale für Kinder und Jugendliche“ gefordert, die Kinder- und Jugendforschung betreiben sowie „den Austausch von Jugendlichen aller Schichten in Europa“ fördern sollte. Zuletzt sah der Entwurf auch noch die Schaffung eines Obersten Gerichtshofs zur Einhaltung der Menschenrechte vor, der sowohl von einzelnen Bürgern als auch von „kollektiven Einheiten“ angerufen werden konnte und „befähigt“ sein sollte, „die Einhaltung der Erklärung der Menschenrechte zu sichern“.⁴⁴

Die Debatte über den kulturellen Bericht „entfaltete sich in der üblichen Konfusion“, wie de Rougement sarkastisch kommentierte. Während der Schriftsteller Charles Morgan die kulturellen Angelegenheiten ganz in den Händen der nationalen Regierungen lassen wollte, verlangten andere Delegierte die sofortige Einrichtung einer Körperschaft, die die Arbeit des Kongresses fortsetzen sollte. Ein Hauptmann Cheshire von der Bewegung für moralische Aufrüstung wollte die Rückkehr zu Gott in dem Dokument verankert sehen und griff den Entwurf als „anti-christlich“ an. Schließlich sprach sich Bertrand Russell nachdrücklich für das vorgeschlagene Kulturzentrum aus: Es werde den Menschen der verschiedenen Länder helfen, engen Kontakt zu halten und die Standpunkte der jeweils anderen verstehen zu lernen. Seine Autorität trug dazu bei, dass die materiellen Vorschläge des Berichts schließlich alle einstimmig angenommen wurden.⁴⁵

Meilenstein in der Entwicklung zur Einheit

Einige dezidierte Föderalisten waren vom Verlauf des Kongresses so enttäuscht, dass sie kurz vor seinem Ende unter Protest abreisen wollten. Sandys musste van Zeeland als Vermittler einschalten, um einen solchen offenen Bruch zu vermeiden. Möglicherweise war die Verlesung der „Botschaft an die Europäer“ der Preis, den er dafür zahlen musste – er selbst hatte sie nach den Einwänden gegen ein Bekenntnis zur europäischen Verteidigung zunächst ganz streichen wollen.⁴⁶ Marc setzte dann aber eine Presseerklärung der UEF durch, in der

43 Europe Unites, S. 48. Vgl. die Diskussionsbeiträge ebenda, S. 46-65 sowie die Darstellung bei Loth: Sozialismus, 1977, S. 210.

44 Resolution des Kulturausschusses, in: Europa-Archiv 3 (1948), S. 1445-1446; zur Entstehung de Rougement: Campaign, 1967, S. 339-341. Leider gibt de Rougement nicht an, worin genau die Korrekturen bestanden, die er nach einer Besprechung am 26. April 1948 in London vornehmen musste.

45 Ebenda, S. 342.

46 De Rougement ist auch hier nicht ganz präzise: Er berichtet von einer Krisensitzung, in der van Zeeland die Verlesung der Botschaft ohne die inkriminierte Passage als Kompromiss vorgeschlagen hat (ebenda, S. 344), erwähnt aber die Abreisedrohung nicht. Über diese informierte Sandys Frank Niess in einem Gespräch am 25.11.1966; siehe Niess: Europäische Idee, 2001, S. 210.

ungenügende Repräsentativität des Kongresses und „Halbheiten“ in seinen Beschlüssen kritisiert wurden.⁴⁷ Auf dem zweiten Jahreskongress der UEF vom 7. bis 11. November 1948 in Rom musste Brugmans für seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem UEM heftige Kritik einstecken.⁴⁸

Die Enttäuschung der radikalen Föderalisten über das Ausbleiben eines Durchbruchs zur europäischen Konstituante sollte jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass es den Initiatoren des Haager Kongresses tatsächlich gelungen war, die europäische Einigung auf die Agenda westeuropäischer Politik zu setzen. Nachdem das Koordinierungskomitee den Außenministern der fünf Mitgliedstaaten des Brüsseler Paktes am 18. Juli 1948 ein Memorandum übermittelt hatte, in dem der Vorschlag einer „Europäischen Versammlung“ von Parlamentsvertretern erläutert wurde, machte sich der französische Außenminister Georges Bidault diesen Vorschlag bei der nächsten Sitzung des Konsultativrats des Brüsseler Paktes am 20. Juli 1948 in Den Haag zu eigen. Knapp einen Monat später, am 18. August 1948, billigte die unterdessen umgebildete französische Regierung einen Verfahrensvorschlag des Koordinierungskomitees zur Einberufung dieser Versammlung. Damit war entschieden, dass bei der nächsten Zusammenkunft des Konsultativrats am 25. Oktober 1948 über diesen Vorschlag befunden werden musste.⁴⁹

In den Regierungsverhandlungen über das Projekt einer Europäischen Versammlung und der Auseinandersetzung über die Ergebnisse der ersten Sitzungsperiode des daraus hervorgehenden Europarats sollte sich herausstellen, dass die Labour-Regierung für eine substanzielle Beteiligung Großbritanniens an dem europäischen Einigungswerk nicht zu haben war.⁵⁰ Das ändert aber nichts daran, dass der transnationale gesellschaftliche Konsens, auf dem die späteren europäischen Gemeinschaften beruhten, in erster Linie von britischen Europapolitikern organisiert worden war und dass er auf ein weit größeres Europa zielte als das „Europa der Sechs“, das dann zunächst zustande kam. Dieser Konsens war notwendigerweise unpräzise, was die institutionelle Ausgestaltung eines vereinten Europas betraf. Er umfasste aber sehr klar die Bereitschaft zur partiellen Zusammenlegung nationaler Souveränitätsrechte, zur sozialstaatlichen Ausgestaltung der Gemeinschaft und zur Festigung der demokratischen Ordnung in den beteiligten Ländern.⁵¹ Nach dem Haager Kongress ging er nicht einfach wieder verloren. Vielmehr entwickelte er sich in kritischer Auseinandersetzung mit den Erfahrungen konkreter Europapolitik, und diese wurde von ihm mitgeprägt.

Wenige Wochen nach dem Haager Kongress gab sich Winston Churchill von seinem Erfolg überzeugt: „Dieser Europa-Kongress wird von den Historikern als Meilenstein in der Entwicklung unseres Kontinents hin zur Einheit gewürdigt werden.“⁵² Bislang ist das wohl noch nicht in genügendem Maße geschehen; die historische Forschung hat sich allzu sehr auf das Regierungshandeln und seine Interpretation in diplomatischen Akten konzentriert. Nachdem die Europäische Union heute aber in vielerlei Hinsicht so aussieht, wie sie von den Delegierten des Haager Kongresses in engagierten Auseinandersetzungen skizziert worden war, spricht in der Tat Vieles dafür, den Kongress von 1948 als einen Erinnerungsort des gemeinschaftlichen Europas zu entdecken.

47 Erklärung 20.5.1948, in: Lipgens/Loth: Documents IV, 1990, S. 56.

48 Ebenda, S. 57-78.

49 Vgl. Loth: Der Weg nach Europa, 1990, S. 70-72; das Memorandum vom 18.7.1948, in: Lipgens/Loth: Documents IV, 1990, S. 359-360, der Verfahrensvorschlag vom 18.8.1948 ebenda, S. 360-362.

50 Loth: Weg nach Europa, 1990, S. 70-79.

51 Die auf die radikalen Föderalisten zurückgehende Charakterisierung Sandys' und der Komitemehrheit als „Unionisten“ ist irreführend.

52 Festgehalten von Sandys in einem Memorandum für das Koordinierungskomitee, zitiert bei Niess: Europäische Idee, 2001, S. 219.

LITERATUR

Transatlantische Beziehungen nach 9/11 und dem Krieg im Irak

*Uli Brückner**

Bis zum Ende des Kalten Krieges war klar, was unter ‚Westen‘ zu verstehen war, denn es gab einen Gegenentwurf und in globaler Perspektive auch noch die sogenannte Dritte Welt. Diese Grundüberzeugung zieht sich durch transatlantische Studien jener Zeit. In den 1990er Jahren schwindet diese Gewissheit und es beginnt die Suche nach den ideellen Grundlagen für die Zukunft des Verhältnisses. Anknüpfungspunkte dieser Debatte sind zum Beispiel die Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) im Verhältnis zur NATO, das Engagement der USA auf dem Balkan oder der Beginn des Globalisierungsdiskurses. Wissenschaftliche und politische Positionen in Europa bewegen sich zwischen dem Bekenntnis zur Fortsetzung einer ‚alternativlosen‘ atlantischen Partnerschaft und einer politischen Weiterentwicklung eines integrierten Europas in Richtung eines selbstständigen globalen Akteurs, sowie der Frage, ob dies ein Widerspruch sein muss. Werner Weidenfeld forderte 1996 eine Neubestimmung der transatlantischen Agenda, die „wenn sie erfolgreich sein will, beiden Partnern nicht nur eine gemeinsame Agenda zweckrationalen Handelns liefern, sondern ihnen auch eine Neubestimmung ihrer Identitäten ermöglichen (muss), die den Partner auf der anderen Seite miteinbezieht“.¹ So könnte man das Programm umschreiben, an dem Politik und Wissenschaft in Europa seither arbeiten, auch wenn sich seit Mitte der 1990er Jahre nicht nur Personen und Kontext verändert haben.

Thomas Jäger, Alexander Höse und Kai Oppermann (Hrsg.): *Transatlantische Beziehungen. Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2005, ISBN 3-531-14579-7; 540 Seiten, 41 €.

Nikos Kotzias und Petros Liacouras (Hrsg.): *EU-US Relations. Repairing the Transatlantic Rift*, Palgrave Macmillan: Houndmills Basingstoke 2006, ISBN 10: 1-4039-3521-1; 263 Seiten, 19,99 £.

Roland Dannreuther und John Peterson (Hrsg.): *Security Strategy and Transatlantic Relations*, Routledge: London/New York 2006, ISBN 10: 0-415-40189-5; 262 Seiten, 19,99 £.

Lazaros Miliopoulos: *Atlantische Zivilisation und transatlantisches Verhältnis. Politische Ideen und Wirklichkeit*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2007, ISBN 978-3-531-15292-9; 510 Seiten, 64,90 €.

Vordergründig nehmen alle jüngeren Veröffentlichungen zu transatlantischen Beziehungen 9/11 und den Irakkrieg als zentrale Bezugspunkte. Hinter der Analyse und Bewertung dieser Ereignisse steht jedoch die Frage nach der gemeinsamen Agenda und ihrer Grundlagen.

Die hier besprochenen Bücher sind nicht mit der Absicht eines repräsentativen Überblicks über den Stand der Forschung ausgewählt. Dafür ist schon die Auswahl zu klein. Auch stammen alle Veröffentlichungen aus Europa, wengleich zahlreiche amerikanische Auto-

* Dr. Uli Brückner, Jean Monnet Chair, Stanford University.

1 Werner Weidenfeld: *Kulturbruch mit Amerika? Das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeit*, Gütersloh 1996, S. 11.

ren vertreten sind. Vor allem handelt es sich um sehr unterschiedliche Textgenres: eine Dissertation, ein Konferenzband, das Ergebnis eines Forschungsprojekts und eine Aufsatzsammlung.

Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit

Am Lehrstuhl für internationale Beziehungen der Universität zu Köln ist unter der Herausgeberschaft von *Thomas Jäger*, *Alexander Höse* und *Kai Oppermann* ein Sammelband entstanden, der sein Programm im Titel trägt: ‚Transatlantische Beziehungen. Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit‘. Das Autorenregister zählt über 40 Personen. Nahezu alle sind aus Deutschland oder den USA. Da es sich bei diesem Sammelband meist um Aufsätze handelt, die nicht eigens für dieses Vorhaben geschrieben wurden, sondern anderswo zwischen 2002 und 2004 erschienen sind, verwundert der übergroße Anteil deutscher und amerikanischer Autoren.

Die Herausgeber begründen ihre Auswahl ebenso wenig wie ihr Ziel und die Kriterien, die bei der Zusammenstellung der Beiträge angewandt wurden. Im Vorwort schreibt Jäger, dass die transatlantischen Beziehungen „seit jeher sämtliche Sachbereiche der Politik: Sicherheit, Wohlfahrt und Herrschaft“ berührten. Deswegen könne ihre Analyse nicht auf ein einzelnes Politikfeld beschränkt werden, sondern müsse das Verhältnis in seiner Gesamtheit erfassen. Was hier mit Gesamtheit gemeint ist, benennen die drei Begriffe im Untertitel, denen sich die Hauptteile des Buches widmen. Der Bereich Sicherheit wird dabei noch einmal unterteilt in ein Kapitel, das sich mit Sicherheits- und Verteidigungspolitik befasst und ein weiteres, in dem es um Innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung geht.

Auf einen gemeinsamen analytischen Rahmen, eine theoretische Fundierung, eine übergreifende Fragestellung oder Zielsetzung wird verzichtet. Konsequenterweise wird im Schlusskapitel auch nicht versucht, eine Schlussfolgerung zu ziehen. Stattdessen wer-

den unter dem Titel „Ausblicke“ fünf verschiedene Beiträge von namhaften Persönlichkeiten aus Politik und Wissenschaft (unter anderen *Henry Kissinger*, *Lawrence Summers*, *Egon Bahr*, *Andrew Moravcsik*) nebeneinander gestellt.

Inhaltlich bewegen sich die Einzelbeiträge zwischen drei Szenarien, die sich vom semantischen Aufwand her sehr, in ihrer Ausrichtung jedoch kaum unterscheiden: Europa steht an der Seite der USA. Es positioniert sich gegen die USA. Oder es findet einen dritten Weg dazwischen.

In vielen Beiträgen ist die Rede von starken Veränderungstendenzen und Dynamiken. So sieht Jäger in der Globalisierung (definiert als eine Komprimierung von Raum und Zeit), dem unterschiedlich verlaufenden Wertewandel auf beiden Seiten des Atlantiks und in der technischen Revolution der Kriegsführung seine drei zentralen Erklärungsfaktoren für die konstatierten Turbulenzen zwischen den USA und Europa (S. 19). Beiträge aus den anderen Bereichen kommen zu anderen Gewichtungen, Erklärungen und Bewertungen. Es lässt sich aber trotz der fachspezifischen Unterschiede ein gemeinsamer Nenner erkennen in Gestalt der weit verbreiteten Überzeugung, dass sich Veränderungen in den transatlantischen Beziehungen vor allem über eine unterschiedliche Entwicklung der Werte auf beiden Seiten des Atlantiks erklären lassen.

Da sich die Herausgeber konsequent einer Kommentierung und Interpretation der zusammengetragenen Beiträge enthalten, bleibt es dem Leser der 540 Seiten überlassen, das Verbindende oder einen roten Faden zu erkennen. Ohnehin ist aber kaum davon auszugehen, dass viele Leser ein solches Buch von vorn nach hinten durchlesen. Stattdessen mag wohl eher das Konzept verfolgt worden sein, ein Spektrum dessen anzubieten, was aktuell zu den als zentral erachteten Bereichen transatlantischer Beziehungen veröffentlicht wurde. So gesehen ist der Band ein durch seine Vielfalt interessantes Tableau, das vor

allem dank seiner umfangreichen empirischen Übersichten, Tabellen und Synopsen auch als Nachschlagewerk nützlich erscheint. Wer sich rasch über den Stand von Entwicklungen bei Truppenstärken, Budgets oder der Gesetzgebung gegen Terrorbedrohung in komparativer Perspektive informieren will, findet hier kompetente und übersichtliche Antworten. Wer ein Gesamtbild sucht, steht angesichts der Fülle des Materials vor einer ziemlichen Herausforderung.

Der Irakkrieg im transatlantischen Elitendiskurs

Eine andere Art Sammelband ist ‚EU-US Relations. Repairing the Transatlantic Rift‘, herausgegeben von *Nikos Kotzias* und *Petros Liacouras*. Der Titel ist auch in diesem Fall Programm. Für das Projekt wurden fast 40 Persönlichkeiten aus vielen verschiedenen Ländern und beruflichen Hintergründen versammelt, darunter *George Soros*, *Gilles Andréani*, *Christoph Bertram*, *Kemal Dervis*, *Timothy Garton Ash*, *Stanley Hoffmann*, *Bronislaw Geremek* oder *Joseph Stiglitz*. Angestoßen hatte das Projekt der damalige griechische Außenminister *George A. Papandreou*, der den Rahmen eines informellen EU-Außenministertreffens in Kastellorizo während der griechischen Ratspräsidentschaft im Mai 2003 dazu nutzte, eine illustre Schar von europäischen und amerikanischen Spezialisten zu versammeln. Ihre gemeinsame Aufgabenstellung war es, unmittelbar nach Kriegsbeginn im Irak nach Antworten für das Problem zu suchen, wie die beschädigten transatlantischen Beziehungen repariert werden könnten. Vor diesem Hintergrund liest sich das Namensregister nicht nur wie ein *Who is Who* der transatlantischen Beziehungen. Neben der Qualität der Autoren liegt eine weitere Stärke des Bandes darin, dass die Beiträge auf die gemeinsame Aufgabenstellung verpflichtet wurden. Da das Buch aus einer Konferenz hervorging, hatten alle Autorinnen und Autoren Gelegenheit zum direkten Austausch und schrieben auf der Grundlage der

gleichen historischen Situation mit dem Wissensstand vom Frühling 2003.

Die gemeinsame Arbeit entstand in unmittelbarer Nähe zur Politik, im nicht nur räumlichen Umfeld eines EU-Außenministertreffens. Es geht den Beiträgen folglich nicht allein um wissenschaftliche Hintergrundanalysen oder zeithistorische Bestandsaufnahmen, sondern vorrangig um politische Zuarbeit, Handlungsempfehlungen beziehungsweise konkrete Politikberatung.

Kotzias und Liacouras gliedern die Beiträge in sechs Kapitel. Nach einer Einführung der Herausgeber, die die Ausgangslage und die Aufgabenstellungen umreißt, folgen Teile, die sich in unterschiedlicher Perspektive mit den Ursachen der EU-US-Differenzen befassen. Daran schließen sich Politikempfehlungen an. Der Schlussteil enthält zwei längere Beiträge. Der erste stammt von *Margarita Mathiopoulos*, die den Entwurf einer neuen Transatlantischen Charta vorlegt. Dies erscheint – ohne dass das ausdrücklich als solche benannt wird – als eine Art Synthese des Buches. Daran schließt sich als Hintergrundmaterial eine Studie des Centre for European Studies in Birmingham an, die auch den Außenministern bei ihrem Treffen in Kastellorizo vorgestellt wurde. Darin geht es um die Untersuchung der Einstellungen der Europäer zu den transatlantischen Beziehungen für den Zeitraum 2000-2003.

Bietet der Kölner Sammelband einen Markt an Ideen und ein Spektrum an möglichen Entwicklungspfaden für die transatlantischen Beziehungen, so verfolgt das griechische Projekt das umgekehrte Ziel. Vor dem Hintergrund des gerade begonnenen Irakkriegs geht es nicht darum, Alternativen auszuloten, sondern um ein eindeutiges politisches Bekenntnis zu Europa als verlässlichem, konstruktiven Partner der USA.

Jenseits seiner politischen Funktion und der analytischen Qualität der einzelnen Beiträge ist der Band auch zeitgeschichtlich interes-

sant. Die Momentaufnahme vom Frühling 2003, wo eine transatlantische Elite kurz nach dem Beginn des Irakkriegs über die Möglichkeiten zur Reparatur der Beziehungen nachdenkt, liefert nicht nur ein Tableau der dort vertretenen Meinungen. Sie ist wegen der Nähe der Beteiligten zur europäischen Politik auch eine Quelle; beispielsweise für die Antwort auf die Frage, welche Werte und Einstellungen handlungsleitend gewesen waren an diesem Punkt in der Geschichte der transatlantischen Beziehungen.

USA und EU – Revolutionary Powers?

An der Universität Edinburgh entstand unter der Herausgeberschaft von *Roland Dannreuther* und *John Peterson* ein Sammelband, der sich auf Aspekte der Sicherheitspolitik in den transatlantischen Beziehungen konzentriert. Im Mittelpunkt von ‚Security Strategy and Transatlantic Relations‘ steht der Vergleich der Europäischen mit der Amerikanischen Sicherheitsstrategie. Der Band ist mit 200 Textseiten weniger als halb so umfangreich wie die zuvor besprochenen Bücher. Lag deren Stärke in der Breite und Vielfalt, so besticht das schottische Projekt durch seinen Tiefgang. Es hat einen thematischen Fokus, eine gemeinsame Fragestellung und es wird im Einführungsteil eine historische Einbettung und eine theoretische Fundierung geliefert, von der aus die einzelnen Beiträge weiterarbeiten. Die Herausgeber führen ein kleines, überwiegend schottisches Team an Wissenschaftlern konzeptionell zu einem imposanten Gemeinschaftswerk, was mehr ist als die Summe der einzelnen Teile und was seit seinem Erscheinen in der Fachwelt breit und ausgesprochen positiv aufgenommen wurde.

Wie auch in den anderen besprochenen Büchern geht es auch hier den Autoren jenseits der empirischen Analysen im Kern um die Frage nach den Grundlagen der Beziehungen zwischen den USA und Europa. Verschiedene Beiträge spezifischer Politikfeldanalysen betonen, dass der Kontext oder exogene Fakto-

ren das transatlantische Verhältnis verändern. Der Befund wurde mitunter verbunden mit der Hoffnung, dies möge nichts an den gemeinsamen Grundwerten und Überzeugungen ändern. Bei Dannreuther/Peterson werden die Beziehungen zwischen den USA und Europa nicht nur als abhängige Variable diskutiert, sondern explizit auch als unabhängige Variable und hier unter dem Aspekt von USA und EU als „revolutionary powers“.

In dieser Lesart werden die Sicherheitsstrategien als Versuche der USA und der EU verstanden, die Welt nach jeweils ihrem Abbild zu gestalten. Dies wirft in den einzelnen Beiträgen eine Vielzahl von Fragen auf, wie sie sich zu Zeiten des Kalten Krieges so nicht gestellt haben. Eine solche Perspektive unterscheidet sich aber nicht nur methodisch von den meisten anderen Beiträgen in den besprochenen Büchern. Sie weist zugleich über die reine Binnenanalyse hinaus und fragt nicht nur nach den Folgen der Veränderungen für die USA und Europa, sondern für die Welt.

Ob aber diese revolutionäre Umgestaltung gemeinsam, gegeneinander oder in einer irgendwie gearteten Zwischenform geschehen wird, hängt wieder von den Grundlagen ab. Diese auszuloten geht über die Möglichkeiten eines solchen Sammelbandes hinaus, auch wenn er klug konzipiert ist und auf kompetente Einzelbeiträge bauen kann.

‚Atlantische Zivilisation‘

Lazaros Miliopoulos legt mit seiner Dissertation einen Beitrag zur Grundlagenforschung vor. Motiviert von der verlorenen Gewissheit darüber, was den ‚Westen‘ ausmacht, liefert seine Doktorarbeit mit dem Titel ‚Atlantische Zivilisation und transatlantisches Verhältnis. Politische Ideen und Wirklichkeit‘ nicht nur eine höchst belebte und intellektuell anspruchsvolle ideengeschichtliche und geschichtswissenschaftliche Bestandsaufnahme der ideellen Grundlagen der transatlantischen Beziehungen. Die Arbeit verfolgt auch ein politisches Ziel, nämlich „ein Zivilisationsmo-

dell als politische Idee des Westens systematisch vor dem Hintergrund einer historischen Wirklichkeit zu entwerfen, sowie diese Idee als alternatives Angebot in die zivilisationspolitische Debatte einzubringen“ (S. 41). Nach seinem Befund leiden die Beziehungen zwischen Europa und den USA an „einer Identitätskrise aufgrund eines fehlenden Identitätsbewusstseins“ (S. 41). Das gilt es ihm wiederherzustellen.

Vor diesem Hintergrund will Miliopoulos nichts weniger als eine philosophische Idee des Westens entwickeln, für die er den Begriff der „Atlantischen Zivilisation“ wählt und die mit dem Anspruch konkreter Realisierbarkeit in die politische Praxis eingebracht werden soll. Sein Sprachniveau und ein über 2.500 Fußnoten umfassender Apparat erleichtern die Anbindung an die zivilisationspolitische Debatte nicht gerade, aber das ist auch nicht die vorrangige Aufgabe einer

Dissertation auf dem Feld der Grundlagenforschung.

Was dabei verarbeitet und mit Blick auf das selbst gesteckte Ziel geleistet wird, verdient hohe Anerkennung. Ob und in welcher Weise diese politische Idee den Diskurs befruchtet, ist kein Maßstab für ihre Qualität, liegt das doch jenseits der Möglichkeiten einer solchen Arbeit.

Angesichts der Heterogenität der besprochenen Veröffentlichungen verbietet sich ein Fazit, weil es den unterschiedlichen Ansprüchen und Qualitäten jeder einzelnen nicht gerecht werden würde. Als eine Art roter Faden zieht sich aber ein Eindruck durch alle Bücher, egal ob als politisches Programm explizit formuliert oder als Unterton: Die ideellen Grundlagen des Verhältnisses zwischen den USA und Europas zu suchen, bewusst zu machen und in die politische Praxis zu übersetzen, ist aller Mühen wert.



Osteuropa

Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Herausgegeben von Aron Buzogány und Rolf Frankenberg

2007, 292 S., brosch., 45,- €, ISBN 978-3-8329-3064-6
(Weltregionen im Wandel, Bd. 2)

Ausgehend von Grundüberlegungen zur Entwicklung der Transformationsforschung sowie der Bedeutung von Zivilgesellschaft in Demokratisierungsprozessen erörtert der vorliegende Band exemplarisch zentrale Entwicklungsdynamiken, welche den Wandel von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Osteuropa in den letzten beiden Dekaden prägen.

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



Nomos

TAGUNG

Die Fusionsthese in der Diskussion

Andreas Hofmann*

Am 12. März wurde in Köln unter dem Titel „Europe Reloaded: Differentiation or Fusion?“ ein Workshop zu Fusions- und Differenzierungsprozessen in der Europäischen Union ausgerichtet und erste Ergebnisse eines Buchprojektes zur Würdigung der vom Kölner Politikwissenschaftler Wolfgang Wessels entwickelten „Fusionsthese“ präsentiert. Die Durchführung des Workshops erfolgte im Rahmen des vom 6. Rahmenforschungsprogramm der Europäischen Union geförderten Exzellenznetzwerks EU-CONSENT.¹

Im Zentrum des Workshops wie des Buchprojektes² steht eine kritische Diskussion der Fusionsthese als Erklärungsansatz zum Prozess der europäischen Integration. In der Einführung wurden Grundlagen dieses Ansatzes von *Funda Tekin* und *Gaby Umbach* referiert. Die Fusionsthese stellt den Integrationsprozess in den Kontext der Entwicklung der Staatlichkeit in Westeuropa seit der frühen Neuzeit.³ Sie erklärt die Integrationsbestrebungen der Mitgliedstaaten als Resultat des Versuches der gemeinschaftlichen Lösung von Problemen, die von den Mitgliedstaaten alleine nicht geleistet werden kann. In ihrem Streben nach der Beantwortung einer Reihe konstitutioneller Grundfragen suchen die Mitgliedstaaten nach einer adäquaten Problemlösungsebene

Europe Reloaded: Differentiation or Fusion? EU-CONSENT Workshop

Buchprojekt

Universität zu Köln in Kooperation mit dem
Institut für Europäische Politik (IEP, Berlin)

Köln, 12. März 2008

Welcome and Introduction

Funda TEKIN, Gaby UMBACH, Universität zu Köln

The Evolution and Dynamics of the EU System: Theoretical, Political and Institutional Aspects

Chair: Anne FABER, Universität zu Köln

Fusion and Comitology

Thomas CHRISTIANSEN, European Institute of
Public Administration

The big easy? Growth, differentiation and dynamics of EU enlargement policy 1973-2007

Barbara LIPPERT, Institut für Europäische Politik

Strengths of a fusing Europe

Lee MILES, Liverpool University

EMU, Economic Governance and Sustainable Development: Models and Trends

Chair: Gaby UMBACH, Universität zu Köln

Lisbon as economic governance: fusion or dif-fusion?

Iain BEGG, London School of Economics

* Andreas Hofmann, M.A., Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

1 Das Netzwerk behandelt Fragen zu den sich wechselseitig verstärkenden Effekten der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union. Die Internetseite ist abrufbar unter: www.eu-consent.net (letzter Zugriff: 25.03.2008).

2 Die Publikation wird herausgegeben von Udo Diedrichs, Anne Faber, Funda Tekin und Gaby Umbach. Sie wird im Herbst 2008 in der Reihe *Europäische Schriften* des Instituts für Europäische Politik im Nomos Verlag, Baden-Baden, erscheinen.

3 Zum Einstieg in die Fusionsthese vgl. Wolfgang Wessels: Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Michael Kreile (Hrsg.): Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen 1992, S. 36-61; Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur des Verfassungsvertrags: Ein Meilenstein in der Integrationskonstruktion, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 45-85.

und nach effizienten und demokratisch legitimierten Entscheidungsfindungsverfahren, ohne nationale Autonomie weitreichend abzugeben. Der Kölner Workshop stellte sich die Aufgabe, diesen Prozess in ausgewählten Politikbereichen der Europäischen Union zu betrachten, ihn mit Prozessen der Differenzierung⁴ zu kontrastieren und Erkenntnisse im Hinblick auf eine weiterführende Verfeinerung des Ansatzes zusammenzuführen.

Das EU-System – Evolution und Dynamik

Das Eröffnungspanel, geleitet von *Anne Faber* mit Beiträgen von *Thomas Christiansen*, *Barbara Lippert* und *Lee Miles*, fokussierte auf eine Gesamtsicht der Evolution des EU-Systems im Lichte des Fusionsansatzes. Hier wurde festgehalten, dass die Fusionsthese in erster Linie eine Erklärung für die Stabilität der Evolution des EU-Systems bietet. Als Voraussetzung für diese Stabilität identifizierten die Referenten eine ‚Sub-Optimalität‘ des Systems, die verhindere, es genauer zu klassifizieren. Anstatt einer eindeutigen Entwicklung in Richtung einer bestimmaren Finalität seien vielmehr gerade die Verschränkungen zwischen supranationalen und intergouvernementalen Elementen des Systems wesensbestimmend. Die Verschränkung fördere die Stabilität eines ‚dritten Wegs‘ der Systementwicklung zwischen der Nachfrage nach supranationalen Lösungen auf der einen und der Skepsis gegenüber einer föderalen *finalité* auf der anderen Seite. Dieses Resultat wird als Ausdruck der Leistungsorientierung der verantwortlichen Politiker gewertet, die die Handlungsfähigkeit des Staates durch übernationale Integration zu wahren suchen, ohne gleichzeitig eigene Einflussmöglichkeiten zu verlieren. Zugleich sei das resultierende Gefüge von einer Undeutlichkeit der Kompetenzabgrenzung zwischen den involvierten Ebenen gekennzeichnet.

European Monetary Union and enhanced cooperation
Jean Victor LOUIS, Prof. em. Université Libre de Bruxelles

The potential for integration of ‚sustainable development‘
Hartmut MARHOLD, Centre International de Formation Européenne

The External Dimension of the „new“ EU: Fused or Differentiated?

Chair: Udo DIEDRICHS, Universität zu Köln

EU's projection of security: peace missions as a tool both for fusion and differentiation
Gianni BONVICINI, Istituto Affari Internazionali

European Neighbourhood Policy and internal and external security
Gunilla HEROLF, Stockholm International Peace Research Institute

Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy – Fusion trends and future perspectives
Elfriede REGELSBERGER, Mathias JOPP, Institut für Europäische Politik

Europe Reloaded: Differentiation or Fusion? Revisiting Workshop Results

Chair: Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

Introduction: Anne FABER, Udo DIEDRICHS, Universität zu Köln

Panel Participants: Gunilla HEROLF, Stockholm International Peace Research Institute; Hartmut MARHOLD, Centre International de Formation Européenne; Lee MILES, Liverpool University

Conclusions

Anne FABER, Udo DIEDRICHS, Universität zu Köln

Aus den ersten Panelbeiträgen ergab sich folgendes Bild: Zentrale Aussagen der Fusionsthese in Bezug auf institutionelle Prozesse, wie sie insbesondere Wessels in einer Reihe von Artikeln seit der Mitte der Neunzigerjahre formulierte, seien durch Entwicklungen des letzten Jahrzehnts bestätigt worden. So sei

4 Differenzierung ist in diesem Zusammenhang zu verstehen als Ungleichzeitigkeit von Integrationsritten zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten und die daraus resultierende Uneinheitlichkeit der Integrationstiefe innerhalb des EU-Systems.

eine zunehmende Verschmelzung von legislativen und administrativen Prozessen festzustellen, die eine wachsende Politisierung administrativer Vorgänge zur Folge habe. Bestätigt wurde auch die Erwartung einer zunehmenden Nachfrage nach Beteiligung an Politikgestaltungsprozessen auf der europäischen Ebene von Seiten regionaler, nationaler und europäischer Akteure. Gleichzeitig sei eine wachsende Kluft zu beobachten zwischen europäisch integrierten politischen Akteuren und solchen, die keine europäische Anbindung vorweisen können.

Hingegen sei die beobachtete Differenzierung innerhalb des Systems der divergierenden Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zuzuschreiben. Dabei seien bestimmte, von Miles als ‚Fusions-Cluster‘ bezeichnete Gruppen zu identifizieren, innerhalb derer sich unterschiedlich integrierte Mitgliedstaaten weiterhin institutionell verschmelzen. Diese enge Bindung zwischen Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Integrationsstadien, so wie sie etwa in Mechanismen der Beteiligung des Vereinigten Königreichs und Dänemarks an der Währungspolitik der Euro-Zone und des Nicht-EU-Mitglieds Norwegen am Schengenraum zu beobachten sei, trage maßgeblich zur Stabilität des Systems bei. Die zu konstatierende Divergenz werde durch einzelne Erweiterungsrounden verstärkt. Kritisch sei in diesem Zusammenhang jedoch festzuhalten, dass das theoretische Erklärungsangebot hinsichtlich der Erweiterungen auch im Fall der Fusionsthese relativ schwach sei. Im Bezug auf die Nachbarländer der Union stellte das Instrument der Erweiterung über lange Zeit das einzige Instrument der Strukturierung der Beziehungen dar. Diese ‚Erweiterungsdoktrin‘ sei nach den letzten Erweiterungsrounden zunehmend unter Druck geraten; alternative Instrumente gewannen an Bedeutung. Die Europäische Union übernehme im Zuge ihrer Erweiterungspolitik eine neuartige Rolle als Garant der Stabilität in den Kandidatenländern.

Wirtschafts- und Sozialpolitik als Fusionsprozess

Das nachfolgende, von *Gaby Umbach* geleitete Panel, mit Beiträgen von *Jean Victor Louis*, *Iain Begg* und *Hartmut Marhold*, behandelte Prozesse der Fusion und Differenzierung in den Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Referenten identifizierten die Währungspolitik als gutes Beispiel für einen Fusionsprozess, in dem die Gleichzeitigkeit von supranationalen (Wirtschafts- und Währungsunion) und intergouvernementalen (Stabilitäts- und Wachstumspakt) Elementen innerhalb einzelner Politikbereiche zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus sei im Bereich der Währungspolitik eine ausgeprägte Tendenz zur Differenzierung zu erkennen, wobei jedoch Brücken zwischen den ‚ins‘ und den ‚outs‘ existierten. Verwandte Politikbereiche, wie Steuerpolitik und Beschäftigung, könnten möglicherweise das Potenzial weiterreichender differenzierter Kooperation bergen.

Auch die Offene Methode der Koordinierung (OMK) als Instrument der Zusammenarbeit in neuen Politikbereichen im Rahmen der Lissabon-Strategie könne als Kompromiss zwischen supranationalen und intergouvernementalen Modi der Politikgestaltung gesehen werden. In diesem Zusammenhang sei ein ‚Mega-Prozess‘ zu identifizieren, der eine Annäherung nationaler Zielsetzungen in den behandelten wirtschafts- und sozialpolitischen Bereichen – als Antwort auf externe Prozesse der Globalisierung – zur Folge habe. Von besonderer Bedeutung seien diesbezüglich Lern- und Sozialisationsprozesse, die aus dem Koordinationsprozess in nationale Projekte ‚diffundierten‘. Jedoch blieben die Verbindungen zu makropolitischen Steuerungsinstrumenten unklar. Betont wurde hier die Notwendigkeit eines umfassenderen ‚Policy-Mix‘ zur Beantwortung der globalen Herausforderungen, aber auch die Gefahr des Überschwappens der weniger verbindlichen OMK in bereits vergemeinschaftete Bereiche (so beispielsweise in der Umweltpolitik) und somit die Risiken eines Rückbaus von integrierten Politiken.

In seinem Beitrag vertrat Marhold die Einschätzung, dass das mit der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon – zumindest rhetorisch – eingeleitete Ende des institutionellen Reformprozesses gleichzeitig den Raum für neue inhaltliche Projekte eröffne. Allerdings sei die Vorstellung eines ‚Europe des projets‘ – im Sinne vielfältiger Projekte – nicht realistisch. Vielmehr müsse ein zentrales Projekt gefunden werden, das einzigartig und identifizierbar den Integrationsprozess über einzelne Politikbereiche hinaus tragen kann. Als besonders erfolgversprechend schlug Marhold das Projekt der ‚nachhaltigen Entwicklung‘ beziehungsweise der ‚neuen Nachhaltigkeitsstrategie‘ vor. Mit konkreter Substanz gefüllt verspräche es durch die Einbeziehung verschiedener Politikbereiche und Akteure ein besonderes Integrationspotenzial. In diesem Zusammenhang gewinne zudem die Frage politischer Führung an Relevanz, da gerade die Implementierung neuer Politikbereiche einer solchen bedarf. Als Vorteil des Fusionsansatzes zur Erklärung solcher Prozesse wurde sein Fokus auf Akteure verschiedener Ebenen, regional wie national und übernational betont.

Fusionsthese und auswärtiges Handeln

Das dritte Panel, geleitet von *Udo Diedrichs* mit Beiträgen von *Elfriede Regelsberger*, *Matthias Jopp*, *Gianni Bonvicini* und *Gunilla Herolf*, widmete sich dem auswärtigen Handeln der Union. Auch in diesem Bereich, so betonten die Referenten, sei eine dem Fusionsprozess entsprechende zunehmende Verschmelzung von Politikgestaltung auf der nationalen und europäischen Ebene festzustellen, obwohl in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiterhin ein intergouvernementaler Modus vorherrsche. Zu beobachten sei neben einer Zunahme außenpolitischer Instrumente insbesondere eine Zunahme an Akteuren: Eine neue Kategorie ‚fusionierter‘ Akteure steche hervor, die sich durch eine unklare Abgrenzung von Kompetenzen auszeichnen – so etwa der neu konzipierte Hohe Vertreter der Union für Außen-

und Sicherheitspolitik oder der Europäische Auswärtige Dienst. Europäische Institutionen tragen zu einer Verschmelzung verschiedener nationaler Wahrnehmungen bei, die sich in einem ‚Fusionskreislauf‘ wiederum auf die Ausformung dieser Institutionen auf der europäischen Ebene auswirken. Auch in diesem Prozess lassen sich Differenzierungstendenzen identifizieren. Diese verlaufen vornehmlich entlang der zivil-militärischen Kapazitäten des Krisenmanagements der Mitgliedstaaten, so etwa in der mit dem Lissabonner Vertrag ermöglichten „ständigen strukturierten Zusammenarbeit“. Zentral werde in diesem Bereich, so die Referenten, die zukünftige Suche nach interner und externer Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union.

Resümee und offene Fragen

Das abschließende Panel, geleitet von *Wolfgang Wessels* mit Diskussionsbeiträgen von *Gunilla Herolf*, *Hartmut Marhold* und *Lee Miles*, resümierte die Ergebnisse des Workshops und stellte die zukünftigen Möglichkeiten und Herausforderungen des Fusionsansatzes zur Diskussion. Als grundlegende Frage des Forschungsansatzes formulierten die Beteiligten: Wie kann der Entwicklungsprozess der Union von einer Gemeinschaft von sechs Mitgliedstaaten mit einer engen Ausrichtung auf den Montanbereich hin zu einer gesamteuropäischen Union der 27 mit einer staatsähnlichen Agenda analysiert, erklärt und bewertet werden? Der Fokus des Fusionsansatzes, so betonten die Referenten, liege mit dieser Fragestellung auf einer langfristigen Perspektive der Systementwicklung. Ein solcher Makro-Ansatz erscheine den involvierten komplexen Zusammenhängen angemessen. Die entsprechenden Untersuchungen müssen sich daher auf mehreren Ebenen vollziehen. Die Analyse des Einigungsprozesses werde so eingebettet in die Entwicklung der Staatlichkeit über einen weit über die Pariser Verträge zurückreichenden Zeitraum. Im Zuge dieses Prozesses komme es zu einer Transformation nicht nur des politischen Systems der Union, sondern auch – und gerade – zu einem Wandel der

Staatlichkeit auf der nationalen Ebene. Der Europäische Rat als ‚konstitutioneller Architekt‘ der Union stelle, so betonte Wessels in seinem Beitrag, in dem geschilderten Prozess das zentrale Bindeglied zwischen den interdependenten Entwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene dar. Er bestimme als ‚Institution der Mitgliedstaaten‘ diese Entwicklungen weitgehend und verdiene daher die besondere Aufmerksamkeit des Fusionsansatzes. Die geschilderte Situation sei gekennzeichnet von einer Reihe konstitutioneller Dilemmata, deren Beantwortung durch die Mitgliedstaaten ein bestimmtes Muster der Integrationsentwicklung erkennen ließe – einen Prozess von der Koordination einzelner Politikbereiche zu Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und schließlich der Vergemeinschaftung dieser Bereiche. Diese Annahme werfe jedoch die Frage auf, warum manche Politikbereiche vollständig diesem Muster folgen, andere jedoch nur begrenzt.

Im Laufe der Diskussion wurden das besondere Potenzial der Fusionsthese, aber auch ihre konzeptionellen Schwächen deutlicher. Notwendig

sei, so das Restümee, eine Präzisierung der potenziellen Umstände, die die Erwartungen der Fusionsthese falsifizieren könnten. Klärungsbedürftig sei ferner, welche Prozesse als ‚Fusion‘ zu bezeichnen seien und welche nicht. Eine Feinabstimmung des Konzepts werde die Debatte bereichern und die Güte der Erkenntnisse erhöhen. In diesem Zusammenhang formulierten *Anne Faber* und *Udo Diedrichs* in ihren Schlussbemerkungen vier weiterführende Forschungsfragen, die die Diskussionen des Tages aufgeworfen hatten: An welchem Punkt verlässt der Prozess der Differenzierung die Annahmen des Fusionsansatzes? Wie können externe Akteure und externe ‚Schocks‘ in den Ansatz eingebunden werden? Inwiefern beeinflussen Erweiterungsrounds den Fusionsprozess? Wie ist die Notwendigkeit politischer Führung mit dem Fusionsansatz zu vereinbaren?

Viele Beiträge aus dem Kreise der Workshop-Teilnehmer lassen auf eine Beantwortung dieser zentralen Fragen und eine fruchtbare Weiterentwicklung des Fusionsansatzes hoffen.



Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur

Herausgegeben von Mathias Jopp und Peter Schlotter

2. unveränderte Auflage 2008, 397 S., broch., 39,- €, ISBN 978-3-8329-3360-9

(*Europäische Schriften*, Bd. 86)

»Insgesamt ist ein für Lehrende und Studierende zu empfehlender Sammelband entstanden.« Siegfried Schwarz, Berlin, Welt Trends 5/8/08

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



Nomos

TAGUNG

Neue Führungsmächte als Partner der europäischen Außenpolitik

*Jörg Husar und Günther Maihold**

Zu den fundamentalen Entwicklungen, denen das internationale System gegenwärtig unterworfen ist, gehört der Aufstieg beziehungsweise die Rückkehr von Führungsmächten als maßgebliche Akteure in der internationalen Politik. Damit eröffnet sich für die europäische Außenpolitik einerseits neues außenpolitisches Potenzial, andererseits treten damit aber auch neue Akteure auf, die sich konträr zu europäischen Interessen positionieren und dabei auf regionalen beziehungsweise interregionalen Rückhalt bauen können. Entscheidend sind dafür zunächst der strategische Gestaltungswille und die Fähigkeiten der neuen Führungsmächte: Diese können sich sowohl auf die jeweilige Region beziehen als auch auf einzelne Politikfelder, in denen eine Mitgestaltung auf globaler Ebene beansprucht wird.

Zu den Instrumenten, die zur Gestaltung der Beziehungen mit den neuen Führungsmächten Anwendung finden, gehören insbesondere die strategischen Partnerschaften. In seinem einleitenden Referat machte *Elmar Brok* jedoch deutlich, dass diese Partnerschaften ein tatsächlich strategisches Konzept bislang vermissen lassen. Vor dem Hintergrund, dass seitens der Europäischen Union der Anspruch erhoben wird, mit jedem Partner in jedem Politikfeld zu kooperieren (*Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*) und das Instrument der strategischen Partnerschaften bislang offenbar weitgehend wirkungslos geblieben ist, verfolgte die Konferenz das Ziel, das Potenzial einer politikfeldspezifischen Differenzierung der Partnerschaften auszuloten. Die zentralen

Europe and New Leading Powers: Towards Partnership in Strategic Policy Areas

Internationale Konferenz des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. und der Stiftung Wissenschaft und Politik mit Unterstützung der Europäischen Kommission und der ASKO Europa-Stiftung.

Berlin, 20./21. November 2007

Eröffnung und Einführung in die Konferenz

Elmar BROK, Mitglied des Europäischen Parlaments (CDU)

Kommentar: Dr. Gunter PLEUGER, ehemaliger deutscher UN-Botschafter und Staatsminister im Auswärtigen Amt

European Foreign Policy: What role for policy area centred approaches?

Prof. Dr. Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Universität Würzburg

Kommentar: Prof. Dr. Tanja A. BÖRZEL, FU Berlin

Towards partnership in different policy areas

Global governance beyond the OECD-World: The Role of New Leading Powers

Dr. Thomas CONZELMANN, Universität Maastricht

Kommentar: Dr. Stefan MAIR, Forschungsdirektor der Stiftung Wissenschaft und Politik

International Financial Architecture: Partnership despite clash of interests?

PD Dr. Heribert DIETER, Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik

Climate Policy: New Partners for the Post-Kyoto process?

Dr. Susanne DRÖGE, Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik

Kommentar: Barbara STEFFNER, Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland

* Jörg Husar, Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
Prof. Dr. Günther Maihold, stellvertretender Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Fragen lauteten daher: Inwiefern ist die Europäische Union in der Lage, politikfeldspezifische Partner zu definieren und eine entsprechend fokussierte Kooperation strategisch geleitet voranzutreiben? In welchen Politikfeldern ist ein solcher Ansatz sinnvoll und welche Instrumente sollten dabei zur Anwendung kommen?

Politikfeldspezifische Partner für die europäische Außenpolitik?

Sowohl *Gisela Müller-Brandeck-Bocquet* als auch *Tanja Börzel* zeigten sich skeptisch hinsichtlich der Frage, ob die Europäische Union überhaupt in der Lage ist, politikfeldspezifische Partner zu definieren: Die europäische Außenpolitik sei weitgehend durch Geographie (beziehungsweise Nachbarschaft) und Geschichte determiniert und zudem fehle der Europäischen Union vielfach schon aus internen, institutionellen Gründen die notwendige Fähigkeit, Prioritäten zu setzen. Bei der Beurteilung dieser Fähigkeit müsse allerdings differenziert werden, ob es sich um Angelegenheiten der ersten oder zweiten Säule handelt, ob *high* oder *low politics* behandelt werden und welche Akteurskonstellationen innerhalb der beteiligten Institutionen vorherrschen.

Der höchste Vergemeinschaftungsgrad besteht zweifelsohne in der Handelspolitik, dementsprechend scheint hier eine strategische Prioritätensetzung hinsichtlich neuer Partner am ehesten machbar. Tatsächlich hat die Europäische Kommission mit ihrem Strategiepapier ‚Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalisierten Welt‘¹ dies erstmals unter Beweis gestellt – sogar unter Hinweis auf quantifizierbare Kriterien wie etwa Größe und Wachstum der jeweiligen Wirtschaft. Es muss daher die Frage aufgeworfen werden, warum diese Praxis nicht auch auf andere Politikfelder übertragbar sein soll. An der ökonomischen Natur der Handelspolitik kann es

Trade: Breaking the global trade impasse
Jürgen MATTHES, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Kommentar: Rafael LEAL-ARCAS, University of London

New Leading Powers as Contributors to EU conflict prevention and stabilization efforts

Dr. Ronja KEMPIN, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik

The EU's Relations with Individual Countries

Mexico-EU: How to deal with a wanna-be leading power

Prof. Dr. Günther MAIHOLD, stv. Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik

Kommentar: Dr. Jörg FAUST, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

South Africa-EU: Jointly filling the Sub-Saharan power vacuum?

Dr. Gero ERDMANN, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

Kommentar: Dr. Dr. Rolf-Friedrich KRAUSE, Leiter Referat 320, Auswärtiges Amt

South Korea-EU: A new leader taking a back seat?

Prof. Bernadette ANDRÉOSSO-O'CALLAGHAN, PhD, University of Limerick

Kommentar: Dr. Heinrich KREFT, außenpolitischer Berater der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

New Partners – new Instruments?

Abschlussdiskussion

nicht liegen, schließlich verfolgt die Europäische Union, wie *Jürgen Matthes* betonte, mit dem Abschluss von Handelsabkommen stets gleichzeitig politische Ziele, wenn diese nicht gar die zentrale Motivation für deren Abschluss darstellen.

Gerade im Falle der Klimapolitik erscheint es prinzipiell denkbar, Länderprioritäten anhand gemeinsam festgelegter Kriterien zu definieren, beispielsweise anhand der Kohlendioxid-Emissionen pro Kopf. *Susanne Dröge* führte jedoch aus, dass in diesem Bereich ein strate-

1 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, KOM(2006) 567 endg., 4. Oktober 2006.

gisches Auftreten der Europäischen Union gegenüber einzelnen Führungsmächten schon durch das Fehlen einer gemeinsamen Energiepolitik innerhalb Europas behindert werde. Im Hinblick auf die internationale Finanzarchitektur verwies *Heribert Dieter* auf die bis heute unvereinbaren systemischen Unterschiede zwischen Kontinentaleuropa und den britischen Inseln, die ein gemeinsames Auftreten und damit auch die Formulierung gemeinsamer Prioritäten verhinderten. Hoffnungen darauf, dass sich an der diagnostizierten weitgehenden Strategieunfähigkeit der europäischen Außenbeziehungen in absehbarer Zeit etwas verbessern könnte, erteilte Müller-Brandeck-Bocquet eine Absage. Auch die beschlossenen Reformen des Vertrags von Lissabon würden hier kaum Abhilfe schaffen, zumal weitere Erweiterungsrounden bevorstehen, die eine gemeinsame Außenpolitik mittelfristig weiter erschweren dürften.

Der Argumentation, es sei gegen die Natur der Europäischen Union, Prioritäten zu setzen, kann allerdings die Beobachtung entgegengehalten werden, dass die Europäische Union de facto genau dies bereits betreibt: Schließlich werden einzelne Länder wie Mexiko oder Chile durch umfangreiche Abkommen gegenüber anderen hervorgehoben, obwohl auch in diesen Fällen durchaus unterschiedliche Agenden der Mitgliedstaaten bestehen. Auch bei der Aufwertung Brasiliens zum strategischen Partner im Juli 2007 ist eine Abwägung konkurrierender Zielsetzungen vorgenommen worden. Offensichtlich gibt es also informelle Mechanismen der Prioritätensetzung, die derartige Entscheidungen trotz aller Widrigkeiten gestatten.

Attraktivität der Europäischen Union als Partner

Neben der Fähigkeit zur Prioritätensetzung auf Seiten der Europäischen Union ist fraglich, inwiefern diese in einzelnen Politikfeldern überhaupt einen attraktiven Partner darstellt. Hierzu berichtete *Gunter Pleuger*, in den Vereinten Nationen habe die Europäische

Union grundsätzlich den Vorteil als „rich, helpful, and not dangerous“ wahrgenommen zu werden. Bei vielen Abstimmungen der Generalversammlung sei die Europäische Union in der Lage, zusätzlich zu ihren eigenen 27 Stimmen weitere Staaten zu überzeugen und somit jene 50 bis 60 Stimmen zu vereinigen, die über den Erfolg einer Resolution entscheiden können. Dies mache sie in diesem Kontext zu einem prioritären Ansprechpartner, so sie denn in der Lage sei, sich intern auf eine Haltung zu einigen. Börzel fügte hinzu, die Europäische Union könnte den neuen Führungsmächten außerdem Legitimität bieten und ihre einzigartigen Erfahrungen mit regionaler Integration in die Waagschale werfen. Müller-Brandeck-Bocquet vertrat hingegen die Ansicht, die Europäische Union habe den neuen Führungsmächten außer wirtschaftlichen Anreizen nur wenig anzubieten. Insbesondere lege die Europäische Union im Rahmen der Förderung von *good governance* und nachhaltiger Entwicklung einen Paternalismus an den Tag, der sie für die meisten aufstrebenden Führungsmächte unattraktiv mache. Wie *Ronja Kempin* zudem deutlich machte, hat die Europäische Union im Bereich der Konfliktprävention und Stabilisierungsmaßnahmen selbst noch nicht genügend Profil gewonnen, um als attraktiver Partner der Führungsmächte aufzutreten. Dröge wies für den Bereich der Klimapolitik darauf hin, dass Europa aufgrund seiner Technologieführerschaft bei Energieeffizienz und erneuerbaren Energien zwar äußerst attraktiv sei, dass eine Ausschöpfung dieses Potenzials – etwa durch Technologietransfer – jedoch auf Probleme des Schutzes geistigen Eigentums stoße. Weitere Attraktivität beziehe Europa in diesem Feld darüber hinaus auch aus seiner Expertise im Emissionshandel.

Kriterien und Instrumente

Geht man einmal davon aus, dass die Europäische Union – auf formelle oder informelle Weise – zumindest hinreichend fähig ist, Prioritäten zu setzen und auch in der Lage ist, eine gewisse Attraktivität als Partner zu ent-

wickeln, so muss weiter gefragt werden, zum einen welche Kriterien in den einzelnen Politikfeldern zur Auswahl von Partnern angelegt werden sollten und zum anderen welche Instrumente jeweils geeignet sind, die Kooperation zu bewerkstelligen. Sowohl im Bereich des internationalen Handels wie auch der Klimapolitik sind einige der neuen Führungsmächte unverzichtbar für eine Problemlösung, sodass es keine Alternative dazu gibt, sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Dies stellten Matthes und Dröge zunächst für Brasilien, China und Indien fest. Zur Begründung können hier der Welthandelsanteil (China), die Beteiligung an informellen Club-Governance-Foren (Indien und Brasilien an der G4) und die Fähigkeit zur Mobilisierung weiterer Staaten (Indien und Brasilien in der G20+) beziehungsweise die Treibhausgas-Emissionen (China), deren Wachstum (Indien/Russland), Verfügbarkeit von CO₂-Senken (Brasilien) oder besondere Technologien/Produktionspotenziale (Brasilien/Russland) angeführt werden. Weniger klar sind die Kriterien vor allem für potenzielle neue Partner im Bereich der Konfliktprävention und Stabilisierung. Hier könnte beispielsweise die Zahl der gestellten Blauhelmsoldaten einen einfachen Maßstab bieten oder aber, wie Kempin vorschlug, die Verfügung über außergewöhnliche Fähigkeiten – beispielsweise habe Indien jüngst eine rein weibliche Polizeieinheit nach Liberia entsandt. Für die weltweite Förderung von *good governance* hingegen mögen die großen multiethnischen Demokratien Indien, Brasilien und Südafrika auf den ersten Blick ideale Partner darstellen, jedoch bezweifelte *Stefan Mair*, dass ein gemeinsames Auftreten tatsächlich sinnvoll sein kann, da die Bemühungen der drei Staaten um eine regionale Führungsrolle in den jeweiligen Nachbarstaaten auf Ablehnung stießen.

Was die Instrumente betrifft, sah Matthes wenig zusätzliches Potenzial in bilateralen handelspolitischen Aktivitäten, weder beim Einsatz der *carrots* (Handelspräferenzen) noch der *sticks* (Antidumping/Streitschlichtung im Rahmen der Welthandelsorganisa-

tion) und plädierte vielmehr für vertrauensbildende Maßnahmen, die auf ein besseres Verhandlungsklima im Rahmen der Doha-Runde abzielen sollten. Im Bereich der Klimapolitik sei es laut Dröge notwendig, Wege zu finden, wie die für eine signifikante Reduktion der Emissionen dringend benötigten Technologien transferiert werden könnten, ohne die Verletzung des geistigen Eigentums der europäischen Entwickler zu riskieren. Gleichzeitig sei die Reduktion der Energieintensität ein gemeinsames Interesse von Europa und neuen Führungsmächten wie China und Indien, sodass hier gemeinsam an rechtlichen Rahmenbedingungen und wirtschaftlichen Anreizen gearbeitet werden könne. *Barbara Steffner* hob für diesen Bereich daher die vorrangige Bedeutung der technischen und wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit hervor. Im Bereich der internationalen Finanzpolitik sah Dieter kein bilaterales Instrumentarium, das sinnvoll zum Einsatz gebracht werden könnte – den Aufbau eines echten internationalen *lender of last resort* habe man versäumt, nun sei eine Regionalisierung der Finanzpolitik zu beobachten. Insbesondere die asiatischen Staaten und unter diesen vor allem China würden derzeit immense Kosten auf sich nehmen, um im Falle von Finanzkrisen vom Internationalen Währungsfond, den Vereinigten Staaten und Europa unabhängig zu sein. Für den Fall der Konfliktprävention und Stabilisierungsmaßnahmen empfahl Kempin, Europa solle sich hier auf eine Einbindung neuer Führungsmächte in die langfristig orientierten Aktivitäten der Kommission beschränken. Dazu könne etwa die Konsultation bei der Formulierung von Strategiepapieren gehören. Im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stände zwar prinzipiell das Instrument der *framework* beziehungsweise *model participation agreements* zur Verfügung, hier müssten jedoch zunächst die eigenen europäischen Aktivitäten konsolidiert werden, bevor eine Kooperation mit neuen Partnern sinnvoll werde.

Einzelne Partner: Mexiko, Südafrika, Südkorea

Für die Analyse der bilateralen Beziehungen der Europäischen Union zu einzelnen Staaten wurden bewusst Fälle jenseits der viel diskutierten BRIC-Staaten² ausgewählt, denen aber gleichwohl durch unterschiedliche Abkommen ein hervorgehobener Stellenwert in den europäischen Außenbeziehungen zugestanden wird. Zu prüfen war hier zum einen die Führungsmachtqualität und zum anderen die (politikfeldspezifische) Eignung als Partner für gemeinsame Initiativen zur Gestaltung globaler und regionaler Politik. Im Falle Mexikos konstatierte *Günther Maihold*, dass das Land zwar über *power over resources* verfüge, jedoch nur sehr begrenzte *power over outcomes* aufweise. Unter anderem sei dies auf die asymmetrische Interdependenz mit den Vereinigten Staaten zurückzuführen. Mexiko habe keine relevanten Partner in Lateinamerika und sei nicht willens, eine subregionale Führungsrolle in Zentralamerika zu übernehmen. Es sehe sich ferner einer klaren Konkurrenz durch Brasilien und Venezuela ausgesetzt und sei bislang nicht in der Lage gewesen, eigene Initiativen zu gestalten. Maihold empfahl gegenüber Mexiko daher einen Politikansatz des *co-leadership*, um das Land bei der Entwicklung einer verantwortlichen Führungsrolle zu unterstützen. *Jörg Faust* ergänzte diese Sichtweise durch den Hinweis auf die Instabilität des politischen Systems, welche die Formulierung einer entschiedenen Außenpolitik zusätzlich erschwere.

Südafrika hingegen strebt, wie *Gero Erdmann* ausführte, sehr dezidiert eine regionale Führungsrolle in Afrika an. Diese Ambitionen werden eingerahmt durch das Konzept der ‚African Renaissance‘, das mit einer Art afrikanischen Eigenständigkeit verbunden ist, wie sie auch in dem Diktum ‚African solutions for African problems‘ zum Ausdruck kommt. Trotz dieses Führungsanspruches kam Erdmann zu dem Schluss, dass die Euro-

päische Union und Südafrika weder die militärische und wirtschaftliche Macht, noch den politischen Willen hätten, allein oder gemeinsam eine Führungsrolle auf dem afrikanischen Kontinent einzunehmen. Vielmehr sei schließlich neben den etablierten Mächten (Frankreich, Vereinigte Staaten) jüngst das verstärkte Auftreten neuer Akteure zu verzeichnen (China, Indien), die derlei Ambitionen konterkarierten. Wie *Rolf-Friedrich Krause* hinzufügte, sind zudem die Interessen der Europäischen Union gegenüber Südafrika zu diffus definiert, als dass sich hier ein wirkungsvolles gemeinsames Auftreten gestalten ließe.

Bernadette Andréosso-O'Callaghan argumentierte, dass das strukturelle Handelsdefizit der Europäischen Union gegenüber Südkorea der zentrale Beweggrund dafür gewesen sei, im Mai 2007 Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen aufzunehmen. Obwohl Südkorea heute die zehntgrößte Wirtschaft der Welt sei und einen der weltweit höchsten Anteile der Ausgaben für Forschungs- und Entwicklung am Bruttoinlandsprodukt aufweise, laufe das Land Gefahr, angesichts des chinesischen Aufstiegs und der Fülle neuer Freihandelsabkommen in der Region zunehmend marginalisiert zu werden. *Heinrich Kreft* ergänzte die ökonomische Analyse durch den Verweis auf die positive Rolle, die dem Land unter anderem als Vermittler im nordkoreanischen Nuklearkonflikt zukommt. Insofern stelle das Land für die Europäische Union durchaus einen politischen Partner mit Potenzial dar.

Ausblick

Will sich die Europäische Union künftig nicht nur rhetorisch, sondern auch praktisch als global einflussreicher Akteur profilieren, so wird sie nicht umhin können, sich in ihren Außenbeziehungen auf den Aufstieg neuer Führungsmächte einzustellen. Da das Instrument der strategischen Partnerschaften sich hierzu

2 Brasilien, Russland, Indien und China.

in der Vergangenheit als zu vage definiert und daher weitgehend wirkungslos herausgestellt hat, müssen differenziertere Ansätze der Politikgestaltung gefunden werden. Sowohl die horizontalen und vertikalen politischen Strukturen und Prozesse innerhalb der Europäischen Union als auch die regional- und politikfeldspezifischen Eigenschaften der Führungsmächte lassen dies als überaus komplexe Aufgabe erscheinen. Als vielseitiger Gegenpart bietet sich auf den ersten Blick das *India-Brazil-South Africa Dialogue Forum* (IBSA) an, dessen drei Mitgliedstaaten sich seit 2003 bemühen, gemeinsame Positionen

zu den verschiedensten Feldern globaler Strukturpolitik zu formulieren. Da diese Bemühungen aber in den einzelnen Politikfeldern überaus unterschiedlich erfolgreich sind und IBSA als Dialogprozess keinerlei Akteursqualität besitzt, führt an der Gestaltung bilateraler Beziehungen kein Weg vorbei. Dabei könnte der Versuch unternommen werden, Instrumente aus dem Bereich der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union nutzbar zu machen, da diese immer wieder als Beispiele für gelungene strategische Gestaltung der europäischen Außenbeziehungen angeführt werden.

Redaktionelles Versehen – AEI:

Aufgrund eines redaktionellen Versehens beim AEI wurde der Tagungsbericht von Carl Friedrich Nordmeier mit dem Titel: ‚Die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit in der erweiterten

Union – Optimierung und Qualitätssicherung in einer transnationalen Rechtsgemeinschaft‘ (integration 4/2007, S. 530-535) versehentlich um einige Absätze gekürzt. Diese behandeln insbesondere die Diskussionsbeiträge der Tagungsteilnehmer.

TAGUNG

Bologna oder ‚Bologna‘?

*Christian Baldus und Thomas Raff**

An Tagungen zur Bologna-Debatte ist derzeit kein Mangel. Diese Debatte betrifft die deutsche Rechtswissenschaft in besonderem Maße, weil hier ein breiter Konsens darüber besteht, dass eine Reform nach dem Bologna-Modell nicht sinnvoll sei. Entsprechend nimmt der Koalitionsvertrag von 2005 die Rechtswissenschaft von der Einführung dieses Modells aus; doch werden immer wieder Vorstöße aus der Landespolitik und von einigen Interessenvertretungen unternommen, dem Modell doch näher zu treten. Besonders gefragt sind hier die europäisch orientierten Teildisziplinen des Rechts, wird doch der Bologna-Prozess als europäisch inspirierte und europafinale Entwicklung begriffen. Die rechtswissenschaftliche Szene verfolgt die Entwicklung insgesamt sehr aufmerksam, denn von Kollegen namentlich aus den Philosophischen Fakultäten hört man eher kritische Töne über die Folgen der Reform – zumeist unter den Stichworten ‚Bürokratie‘ und ‚Verlust an Internationalität‘.

Die Grundlagen freilich sind nicht erhoben. Welche Erfahrungen hat die juristische Ausbildung in Europa bisher mit Modellen modularisierter Studiengänge gemacht, welche Rahmenbedingungen sind zu beachten? Eine breite geschichtliche und rechtsvergleichende Bestandsaufnahme fehlt bislang, ebenso eine systematische Vernetzung bestehender Erkenntnisse über die Rechtslage in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mit der aktuellen Debatte in der Bundesrepublik.

Die Trierer Tagung ‚Juristenausbildung in Europa zwischen Tradition und Reform‘ wid-

Juristenausbildung in Europa zwischen Tradition und Reform

Wissenschaftliche Tagung an der Universität Trier
in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis
Europäische Integration e.V., gefördert von der
Fritz-Thyssen-Stiftung
Trier, 23./25. November 2007

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Christian BALDUS, Universität Heidelberg
Prof. Dr. Thomas FINKENAUER, Universität Tübingen
Prof. Dr. Thomas RÜFNER, Universität Trier

Begrüßung und Einführung

Prof. Dr. Thomas RÜFNER, Universität Trier
Prof. Dr. Wolfgang KLOOB, Vizepräsident, Universität Trier
Prof. Dr. Christian JÄGER, Dekan der juristischen Fakultät, Universität Trier

Historische Erfahrungen

Die Juristenausbildung in der römischen Republik und im Prinzipat

Prof. Dr. Emanuele STOLFI, Universität Siena

Juristenausbildung in der Spätantike, insbesondere die Reform unter Justinian

Prof. Dr. Detlef LIEBS, Universität Freiburg

Die juristische Ausbildung an den mittelalterlichen Universitäten

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans WIELING, Universität Trier

Juristenausbildung in Frankreich in der frühen Neuzeit

Prof. Dr. Yves MAUSEN, Universität Montpellier

Geschichte der Juristenausbildung in England seit dem Mittelalter

Prof. Dr. Michael LOBBAN, Queen Mary University of London

Entwicklung der Juristenausbildung in Preußen

Prof. Dr. Peter KRAUSE, Universität Trier

* Prof. Dr. Christian Baldus, Direktor, Institut für geschichtliche Rechtswissenschaft, Romanistische Abteilung, Universität Heidelberg.
Thomas Raff, studentische Hilfskraft, Institut für geschichtliche Rechtswissenschaft, Romanistische Abteilung, Universität Heidelberg.

mete sich Elementen für eine solche Bestandsaufnahme. In seiner Begrüßung arbeitete *Thomas Rüfner* dieses Ziel einer wissenschaftlichen Grundlegung heraus. *Wolfgang Klooß* betonte das Spannungsfeld zwischen Humboldts Ideal einer offenen Wissenschaft und problematischen Gegenwartstendenzen hin zu geplanter Forschung und Lehre. *Christian Jäger* unterstrich die Sorge, mit der die Fakultät Klagen aus anderen Fachbereichen zur Kenntnis nehme, in denen das Bologna-Modell eingeführt sei, sowie die guten Erfahrungen mit dem Staatsexamen. Wichtig sei besonders die Erhaltung der großen Vorlesung, in der über bloße Lehrbuchinhalte hinaus der Dozent zentrale Anliegen vermitteln könne.

Antike und Mittelalter

Emanuele Stolfi beschrieb den Prozess langsamer Institutionalisierung der Juristenausbildung in der römischen Republik und führte in den Forschungsstand zum Entstehen didaktischer Rechtsliteratur ein. Die Frage nach einer didaktischen Rolle der sogenannten Rechtsschulen des frühen Prinzipats fand gleichfalls differenzierte Beantwortung. *Detlef Liebs* diskutierte die Juristenausbildung in der Spätantike getrennt nach Westen und Osten des Reiches und nach einzelnen Regionen; besonderes Augenmerk fanden Quellen, die Rückschlüsse auf die Methode und den Innovationsgrad der jeweiligen Unterrichtsform zuließen. *Hans Wieling* beschrieb nach einer einführenden Skizze zur Wissenschaftsgeschichte des Mittelalters die juristische Ausbildung in dieser Epoche, namentlich Lehrmethode, Gegenstand und Geltungsbereich der Abschlüsse; er schloss mit kritischen Bemerkungen zur Frage der Wissenschaftlichkeit des Bologna-Modells.

Hier setzte die – bis zum Ende der Tagung sehr lebhaft – Diskussion an. Gefragt wurde nach dem Spannungsverhältnis zwischen mehreren Faktoren, die geschichtlich möglicherweise als Konstanten betrachtet werden können: der prägenden Rolle methodischer Arbeit am Text, der Notwendigkeit, praxis-taugliches Wissen zu erwerben, der Problem-

Vergleichender Befund (Länderberichte)

Österreich

Ass.-Prof. Dr. Verena Tiziana HALBWACHS, Universität Wien

Ungarn

Prof. Dr. András FÖLDI, Universität Miskolc

Großbritannien

Prof. Martin TRYBUS, LL.M., PhD, University of Birmingham

USA

Prof. Dr. Joachim ZEKOLL, Universität Frankfurt

Finnland

Prof. Dr. Heikki PIHLAJAMÄKI, Universität Helsinki

Niederlande

Prof. Dr. Laurens WINKEL, Universität Rotterdam

Frankreich

Dr. Julien WALTHER, Maître de Conf., Universität Metz

Italien

Dr. Paolo MONDINI, Universität Mailand

Spanien

Fernando GASCÓN INCHAUSTI, Universität Madrid

Lateinamerika

Prof. Dr. Augusto JAEGER JUNIOR, Universität Porto Alegre

Polen

Wojciech DAJCZAK, Universität Posen

Lehren für Deutschland?

Erfahrungen mit der Ausbildungsreform von 2002

Prof. Dr. Ute MAGER, Studiendekanin, Universität Heidelberg

Einführung des Bologna-Modells in der deutschen Juristenausbildung?

Dr. h.c. Heino SCHÖBEL, LL.M., Präsident des Bayer. Landesjustizprüfungsamtes

Podiumsdiskussion mit:

Prof. Dr. Heinz Georg BAMBERGER, Staatsminister der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz

Dr. Jürgen BANZER, Staatsminister der Justiz des Landes Hessen

Prof. Dr. Barbara DAUNER-LIEB, Universität Köln, Expertenkommission des Stifterverbandes für die Deutsche Wirtschaft

Prof. Dr. Udo FINK, Universität Mainz, Deutscher Hochschulverband

Ulrich GROPENGEIßER, Bundesnotarkammer

Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg, Juristischer Fakultätentag (in schriftlicher Stellungnahme)

orientierung juristischer Tätigkeit – und schließlich den Rahmenbedingungen der Lehre, von den Studentenzahlen bis hin zum Grad der Fragmentierung der politischen und Rechtsordnung im Einzugsbereich einer lehrenden Institution.

Neuzeitliche Entwicklung

Yves Mauten unterschied hinsichtlich der Juristenausbildung in Frankreich in der frühen Neuzeit das 16. und 17. Jahrhundert als Zeit einer Theoretisierung der Rechtswissenschaft im Gefolge des juristischen Humanismus von einer Betonung praktischer Interessen durch die Reformen Ludwigs XIV. seit dem Edikt von Saint-Germain-en-Laye (1679). Eine Fokussierung auf Inhalte des französischen Rechts habe dabei jedoch nicht stattgefunden. *Michael Lobban* erläuterte die Entwicklung der Ausbildung in England anhand der verschiedenen Kategorien von Rechtsvertretern, der Bedeutung von pleading exercises und der Rolle, welche einerseits die Inns of Court, andererseits die Inns of Chancery bei der Ausbildung von serjeants und attorneys gespielt hätten. *Peter Krause* zeichnete mit Blick auf Preußen den gut 100 Jahre langen Weg nach, der von der Einführung des juristischen Vorbereitungsdienstes Mitte des 18. Jahrhunderts bis zur Verbreitung der Staatsexamina in ganz Deutschland geführt habe; die Fakultäten hätten sich freilich erst im Laufe des 19. Jahrhunderts für die Lehre des Allgemeinen Landrechts geöffnet, und teils noch später sei es zur Verzahnung von Wissenschaft und Praxis im Prüfungssystem gekommen.

Die Debatte kreiste um das Verhältnis von mos gallicus und mos italicus (sowie die Bedeutung beider Methodentraktionen in Frankreich und den Niederlanden) und um die Rolle einheitlicher staatlicher Prüfungen für die einzelnen Rechtsberufe. Kontrovers bewertet wurde daneben der Umstand, dass die deutsche Pandektenwissenschaft des 19. Jahrhunderts der Schaffung eines allgemeinen konzeptuellen Instrumentariums für das Zivilrecht aus römischen Quellen den Vorrang vor

Hartmut KILGER, Deutscher Anwalt Verein
Johannes RIEDEL, Oberlandesgericht Köln, Expertenkommission des Stifterverbandes für die Deutsche Wirtschaft

Leitung: Prof. Dr. Philip KUNIG, Humboldt-Universität Berlin

Schlusswort

Prof. Dr. Christian BALDUS, Universität Heidelberg

Arbeit an Fragen des in einzelnen Territorien geltenden Rechts gab.

Länderberichte – deutscher Rechtskreis und common law

Am zweiten Tag der Veranstaltung stand die Vergleichung geltenden Rechts im Vordergrund. Der erste Block betraf vor allem Länder, die nach verbreiteter Einteilung dem deutschen und dem Rechtskreis des common law zuzuordnen sind. *Verena Tiziana Halbwachs* erläuterte, dass die Einführung eines Bachelor in Österreich zwar intensiv diskutiert werde, die Länge allerdings vier Jahre betragen müsste. Die Referentin begründete dies mit der ansonsten mangelhaften wissenschaftlichen Fundierung der Ausbildung. Ungarn hat die Bologna-Beschlüsse nicht umgesetzt. Die Argumentation *András Földis* tendierte in dieselbe Richtung wie das österreichische Referat. Man wolle verhindern, dass Juristen „auf Fachhochschul-Niveau“ ausgebildet würden. Die beiden Namensgeber von „Bachelor“ und „Master“, Großbritannien und die USA, konnten die Debatte um neue Elemente bereichern. Trotz hoher Studiengebühren, einer strengen Auslese und vorzüglicher Lehrbedingungen bezweifelten *Martin Trybus* und *Joachim Zekoll* die Praxistauglichkeit der Absolventen. Letzterer unterstrich des Weiteren, dass das Studium in den Vereinigten Staaten keineswegs nur drei Jahre dauere. Es müsse zunächst ein vierjähriges College absolviert werden, um danach den dreijährigen Law Course zu besuchen. In Großbritannien, so Trybus, dauere das Studium zwischen fünf und sechs Jahren. Finnland

und die Niederlande haben beide die Bologna-Beschlüsse umgesetzt – jeder auf seine Art: Die drei finnischen Rechtsfakultäten nähmen lediglich zehn Prozent der Kandidaten auf, die sich um einen Studienplatz bewürben, beschrieb *Heikki Pihlajamäki*. Man habe daher jährlich nur 500 neue Jurastudenten zu verzeichnen. *Laurens Winkel* beschrieb sodann, dass das neue 3+2-Modell in den Niederlanden vielerorts beklagt werde. Das Massenproblem bleibe bestehen, die Wissenschaftlichkeit nehme ab, und die Grundlagenfächer seien fast vollständig verschwunden.

In der Diskussion wurden die spezifischen Gegebenheiten in Finnland und den USA nochmals hervorgehoben. Wegen der strengen Auswahl habe man in dem nordeuropäischen Staat nur ausgezeichnete Studenten vor sich, mit denen auch ein Bachelor-Master-System zu meistern sei. *Pihlajamäki* wandte allerdings ein, dass die strenge Auswahl auch zu einem Mangel an Juristen in weniger gut bezahlten Bereichen geführt habe. Bemerkenswert in Bezug auf die USA sei, dass deutsche Absolventen eines LL.M.-Studiums in den USA regelmäßig zu den besten gehörten: „Die können sich in alles einarbeiten!“, so *Zekoll*.

Länderberichte – vom Code civil beeinflusste Rechtsordnungen

Im zweiten Referatsblock wurden Rechtsordnungen behandelt, die ganz oder teilweise vom Code civil beeinflusst sind: Frankreich, Italien, Spanien, lateinamerikanische Staaten und Polen. *Julien Walther* lenkte den Blick auf spezifisch französische Einflüsse im gesamten Bologna-Prozess: Dessen maßgeblich auf Jacques Attali zurückgehende Konzeption lasse sich als Reaktion auf historisch begründete Probleme gerade der französischen Universitäten verstehen. Der vorherige Zustand sei nicht besser gewesen, Bologna insoweit nicht das eigentliche Problem der Juristenausbildung in Frankreich. Die Entwicklung in Italien fand in der Debatte am meisten Beachtung. So sei ein vierjähriges Bologna-Modell zunächst eingeführt, inzwischen aber wieder

abgeschafft und durch ein fünfjähriges Studium ersetzt worden. Gegen den Trend habe man so die Studienzeit verlängert. *Paolo Mondini* begründete dies damit, dass 99,5 Prozent der Bachelor-Absolventen noch den einjährigen Master angeschlossen hätten. Und trotz vierjähriger Ausbildung (Bachelor und Master zusammen) hätten sie nur eine ungenügende systematische Ausbildung genossen. *Augusto Jaeger Junior* beschrieb die interessante Situation in Lateinamerika. So bestünden Ansätze der Annäherung und der Angleichung der rechtswissenschaftlichen Studiengänge in den einzelnen Ländern. Aber nach wie vor seien die Unterschiede sehr groß. Er diskutierte den Einfluss der ehemaligen Mutterstaaten auf Zugschnitt und Länge des Studiums. Das Bologna-Modell werde indes nicht so schnell Zugspruch finden, meinte der Referent. Einen berufsqualifizierenden Abschluss nach drei Jahren könne man sich nämlich nicht vorstellen, da die durchschnittliche Länge des Studiums in den einzelnen Staaten bei fünf Jahren liege. Polen habe sich, so *Wojciech Dajczak*, „politisch inkorrekt“ verhalten und sich gegen eine Einführung des Bachelor in den Rechtswissenschaften gestellt. Der Referent begründete dies mit der Angst vor Niveauabfall und auch damit, dass das wohl gehütete Pflänzchen der Internationalität, das in den letzten knapp zwei Jahrzehnten gezüchtet worden sei, sonst verdörren werde. Bei einem stark verschulden Bachelor könnten auch die in Polen weitverbreiteten studienbegleitenden „Schulen des ausländischen Rechts“ aus Zeitmangel nicht mehr bewältigt werden.

In der Diskussion fand namentlich die These Zugspruch, das Bologna-Modell reflektiere spezifisch romanische Probleme: Eine nicht modularisierte, sondern systembezogene Ausbildung in der pandektenwissenschaftlichen Tradition hingegen vermeide die Schwierigkeiten, denen das Reformmodell begegnen wolle.

Konsequenzen für Deutschland?

Der dritte Tag war der Frage nach administrativen und politischen Konsequenzen für

Deutschland gewidmet. Zunächst stellte *Ute Mager* aus der Sicht einer Studiendekanin die Probleme dar, welche aus der letzten Reform entstanden seien. Die Einführung von Schwerpunktbereichen, insbesondere die Prüfung durch die Universität selbst, seien nicht wünschenswert, denn der Grad an Objektivität des Staatsexamens lasse sich nicht erreichen. Sie befürwortete zudem, dass man zunächst die Schwerpunkteinführung von 2002 evaluieren möge und dann gegebenenfalls neuerliche Reformen erwäge. *Heino Schöbel* plädierte anschließend deutlich für eine Beibehaltung des heute geltenden Prüfungssystems. Er warnte vor Teilkompetenzen und davor, die Internationalisierung der Juristenausbildung überzubewerten. Einprägsam verdeutlichte er seine Argumentation: „Das Ohmsche Gesetz gilt überall auf der Welt, das BGB indes nur in Deutschland“.

Philip Kunig leitete die anschließende Podiumsdiskussion mit einigen Beobachtungen zum bisherigen Verlauf der Debatte ein: Er beschrieb die historisch-vergleichende Analyse als wissenschaftlich wertvoll. Darüber hinaus schlug er sieben Punkte vor, die in der Debatte von Belang sein könnten: mögliche Konsenspunkte, die die Diskussion entlasten könnten; die Flexibilität der Bologna-Vorgaben; die zur Debatte stehenden Modelle (3+2, 4+1); die Länge der juristischen Ausbildung; das Staatsexamen; die Grundlagenfächer und die finanzielle Seite. *Barbara Dauner-Lieb* betonte die politische Zwangslage der Fakultäten. Es sei illusorisch, zu erwarten, dass die zuständigen Wissenschaftsministerien – auf Bundes- oder Landesebene – eine strenge Selektion der Studenten erlaubten. Daher – und trotz aller Bedenken – befürwortete Dauner-Lieb die Einführung eines 3+2 oder 3+1-Modells, wie es an der Bucerius Law School praktiziert werde. Bei schlechten Noten in der Bachelor-Prüfung würden es sich die Absolventen gut überlegen, noch einen Master anzuschließen, mutmaßte Dauner-Lieb.

Jürgen Banzer begründete seine Ablehnung des Bologna-Modells mit vier Punkten. Ers-

tens verwies er auf die hochwertige methodische Ausbildung der Juristen, denen zunächst das Grundsätzliche und dann das Besondere nahe gebracht werde. Dies werde durch den Bachelor zwangsläufig umgedreht werden. Zweitens sah Banzer mit der Einführung des Bachelor die Gefahr einer Verlängerung des Studiums. Drittens solle die Internationalisierung nicht überbewertet werden. Nach wie vor habe das nationale Recht einen bedeutenden Stellenwert, den es auch kurzfristig nicht verlieren werde. Viertens kritisierte er, dass der Bachelor gar kein konkretes Berufsbild vorzeichne. *Ulrich Gropengießer* sprach sich ebenfalls für ein Festhalten am bisherigen System aus. Gerade im Hinblick auf die reglementierten Berufe sei die Einheitlichkeit der Juristenausbildung vonnöten. Aus diesem Feld stamme der für den Notarberuf so wertvolle Nachwuchs, und deswegen dürfe es zu keiner Spaltung durch die Ausbildung kommen.

Heinz Georg Bamberger wollte sich einem vierjährigen Bachelor nicht grundsätzlich verschließen. Es gelte, das Modell als Chance zu Veränderungen zu begreifen. Laut Bamberger ist die juristische Ausbildung zu lang; insbesondere in der Referendarausbildung werde Zeit vergeudet. Das System, das immer mehr Anwälte produziere, werde „gegen die Wand gefahren“. Er stelle sich einen vierjährigen Bachelor vor, der schon Aspekte des Referendariats enthalte. Daraufhin könne dieses verkürzt und spezialisiert werden. Im Bachelor-Studium sollten des Weiteren zusätzliche Kompetenzen in den Bereichen der Betriebswirtschaft, der Psychologie etc. vermittelt werden. Er erteilte auch dem Wunsch nach Reformpause eine Absage. Die Welt ändere sich schnell, und die Studienbedingungen müssten dementsprechend angepasst werden.

Johannes Riedel hob drei Aspekte hervor. Erstens bezog er skeptisch Stellung zum erwarteten Mobilitätsgewinn durch „Bologna“. Schon heute gingen viele im Rahmen des Erasmus-Programms ins Ausland; daneben erwürben immer mehr Examinee einen

LL.M.-Titel. Zweitens führte er die Gesetzgebungskompetenz nach der Föderalismusreform für die Juristenausbildung ins Feld. Es sei fraglich, ob man den Ländern über eine Reform Anforderungen beispielsweise an ein Master-Studium vorschreiben könne. Drittens verneinte er den Sinn eines Master-Studiums für einen der reglementierten juristischen Berufe. Sollte die Begrenzung der Studierendenzahlen eine Rolle hierfür spielen, dann sei das jedenfalls kein sachdienlicher Grund. *Udo Fink* betonte, dass der Anspruch an eine juristische Ausbildung an der Universität stets ein wissenschaftlicher bleiben werde. Wolle man dies nicht, so sei die Universität kein geeigneter Ort mehr für das Jurastudium. Er erwähnte auch die ganz unterschiedlichen Anforderungen an ein Hochschulstudium, die bei der Diskussion schon zur Sprache gekommen seien. Diese könnten in einem Bachelor/Master-Studium aber nicht sinnvoll umgesetzt werden. Mit der ständig wiederkehrenden Forderung nach mehr Praxisbezug bei gleichzeitiger Verkürzung der Ausbildung nähere man sich außerdem der Fachhochschule an. Wenn man das wolle, müsse man dies aber auch klar sagen.

Hartmut Kilger unterstrich zunächst den Erkenntnisgewinn aus den rechtsvergleichenden Referaten des Vortages. Er folgte den Vorrednern im Hinblick auf die Bedeutung der einheitlichen, systematischen juristischen Ausbildung. Die wissenschaftliche Fundierung bringe Selbstständigkeit und insoweit auch Unabhängigkeit des Juristen mit sich. Dagegen sah er die Anwaltsausbildung im Referendariat kritisch. Man rede nur von den international erfolgreichen Anwälten, nicht aber von den zahllosen schlechten. Dieses Problem sei schon den zu großen Studentenzahlen geschuldet. Hier müsste es deswegen zu Veränderungen kommen.

Peter-Christian Müller-Graff (in schriftlicher Stellungnahme) sah im Bologna-Modell, wenn man es ernst nehme, keine Verbesserung der Volljuristenausbildung im Vergleich zu dem international hochanerkannten, staats-

examensgeprägten deutschen Erfolgsmodell des auf Entscheidungsfähigkeit ausgerichteten Einheitsjuristen, sondern dessen massive Gefährdung. Mit dem Gedanken des berufsbefähigenden Abschlusses nach drei oder vier Jahren gehe es im Grunde nicht um Juristenausbildung, sondern um andere, gewissermaßen parajuristische Tätigkeiten. Sie müssten, wenn und soweit sie in der Praxis nachgefragt seien, von gesonderten Studiengängen (namentlich an Fachhochschulen) abgedeckt, nicht aber allseits kontraproduktiv mit dem volljuristischen Studienweg vermengt werden. Mit der Einzwängung der Juristenausbildung in fachunabhängig entwickelte hochschulpolitische Schablonen, die in manchen anderen Studiengängen möglicherweise nützlich seien, sei dem öffentlichen Primärinteresse an tüchtigen Juristen nicht gedient. Auch in der Medizin mache man zu Recht keine ausbildungsschädigenden hochschulpolitischen Kompromisse.

Anschließend gab es Gelegenheit zu Fragen und Anmerkungen aus dem Publikum. Teilweise wurde vertreten, man könne die Umsetzung des Bologna-Prozesses nicht rundheraus ablehnen. Vielmehr gelte es, ein sinnvolles Modell zu entwickeln. Gewichtiger Argumente wurden jedoch gegen die Einführung eingeworfen. So sei die Bucerius Law School kein geeigneter Vergleichsgegenstand, da die dortigen Lehr- und Studienbedingungen an einer unterfinanzierten Massenuniversität nie erreicht werden könnten. Aus Studentensicht wurde die Studienreform von 2002 als kontraproduktiv angesehen. Schon sie habe kaum erträgliche Zusatzbelastungen mit sich gebracht. Daher sei auch die Forderung von Minister Bamberger nach zusätzlichen interdisziplinären Kompetenzen bei gleichzeitiger Verkürzung der Studiendauer unverständlich. Es wurde zudem mehrmals die Befürchtung geäußert, dass ein modularisiertes Jura-Studium zu einer Fachhochschulausbildung verkomme. Aus diesen Gründen wurden die anwesenden Politiker auch aufgerufen, entsprechend die angeblich zwingende „Entwicklung“ hin zum Bologna-Prozess aufzuhalten.

Fazit

In seinem Schlusswort fasste *Christian Baldus* einige aus der Sicht der Veranstalter wichtige Punkte zusammen. Er erteilte einer schematischen Juristenausbildung eine Absage. Ein guter Jurist müsse individuell und auf breiter Basis auf künftige Leitungsfunktionen vorbereitet werden. Daher bedürfe es bei aller Kritik am Staatsexamen, deren Berechtigung Baldus durchaus konzedierte, keines Systemwechsels. Die zahlreichen Ländervergleiche hätten gezeigt, dass ein Verlust an individueller Ausbildung eine Folge der Modularisierung sei.

Die Tagung war auch von Zuhörern aus der Praxis und von Studenten besucht. Sie zeigte auf, welche Möglichkeiten eine historisch-vergleichende Betrachtung gerade in politisch aktuellen Feldern bietet. Dass die Gemeinschaft beim Bologna-Modell nicht auf rechtliche Harmonisierungskompetenzen zurückgreifen kann, ermöglicht die Beibehaltung bewährter abweichender Modelle; die Diskussion aber kann aus demselben Grunde nicht allein unter dem Aspekt geführt werden, welche Maßnahmen rechtlich zulässig sind und welche nicht. Es entsteht vielmehr eine Debatte über das Recht der Juristenausbildung und über das in der Ausbildung zu vermittelnde Recht als Gegenstände geschichtlicher, politischer, sozialwissenschaftlicher Erkenntnis: Juristen müssen sich auf die interdisziplinäre Diskussion darüber einlassen, in welchen Formen ihre Wissenschaft unter den heutigen Bedingungen der Integration am besten gelehrt werden kann. Der Tagungsband will Grundlagen einer solchen Debatte benennen.

Deutlich wurde in Trier (nicht zum ersten Mal), dass die große Mehrheit der Ausbildungsverantwortlichen in Wissenschaft und Praxis kein Bedürfnis nach einer Reform alla bolognese sieht, sondern vielmehr das nach einer Entschleunigung und Beruhigung sowie nach einer angemessenen Personalausstattung

von Universitäten und Stätten praktischer Ausbildung. Gerade die jüngste Diskussion wird von vielen daher als bestenfalls überflüssig empfunden. Wiederum deutlich wurde auch, dass die Signale aus den Nachbarwissenschaften, so wie sie von Juristen gedeutet werden, keinen Bologna-Enthusiasmus wecken. Deutlich wurde schließlich, dass einem beträchtlichen Teil auch der Juristen nicht bekannt ist, dass eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur Einführung von Bachelor und Master (oder auch Bakkalaureus und Magister) nicht besteht. Um so mehr besteht die Gefahr, dass die bekannte diffuse Abneigung gegen angebliche oder wirkliche bürokratische Überregulierung aus ‚Brüssel‘ neue Nahrung in der Sorge um den Erhalt des in Deutschland sehr geschätzten Staatsexamens findet.

Die politisch zentrale Aufgabe, jungen Juristen eine möglichst europäisch orientierte Bildung und Ausbildung zu verschaffen, scheint durch das Bologna-Modell praktisch eher erschwert zu werden. Gleichzeitig drohen Qualitätsverluste bei den Absolventen. So stellt sich die Lage anscheinend nicht nur aus deutscher Sicht dar. Die Initiative der Gemeinschaft für europäisch kompatible Studienmodule mag etwa in den Naturwissenschaften ihren guten Sinn haben. In manchen Geistes- und Sozialwissenschaften hingegen droht ein Bumerangeffekt zu Lasten der Integration. So kann es nicht Wunder nehmen, dass in Deutschland nicht etwa die Kommission als treibende Kraft für eine ‚Bolognisierung‘ des Rechtsstudiums auftritt, sondern vielmehr einzelne Landesminister und Verbandsvertreter. Dass diese im wohlverstandenen Interesse Europas handelten, ist nach den Ergebnissen der Trierer Tagung noch zweifelhafter als zuvor.

Ein Tagungsband in deutscher Sprache ist Anfang 2008 im Verlag Mohr Siebeck erschienen.

ABSTRACTS

Peter-Christian Müller-Graff

The Treaty of Lisbon on the Systemic Path of European Primary Law

The Treaty of Lisbon in its basic substance of amendments to the European primary law does not fall behind the endeavour of the Constitutional Treaty. It is true that the new Reform Treaty does not achieve the coherent codification of European primary law as offered by the Constitutional Treaty. It contains some unclear conceptual elements. However, in its overall content it considerably enhances the basic normative characteristics of the specific European transnational polity as different from classical international organisations both in its transnational and in its converging features. This is mainly achieved by developing the current normative characteristics of the transnational polity in primary law on a systemic path, but also by adding several innovative devices to the inner structure of primary law. The reform offers a good chance for strengthening the continuation of the long success-story of European integration in the future.

Hans-Georg Ehrhart

EU Crisis Management in Africa: the Operation EUFOR Tchad/RCA

Why is the EU active in Africa and the Sub-Saharan crisis area within its foreign and security policy? This article discusses concepts and aims of EU crisis management in Africa and their underlying values. The author presents the most recent ESDP-mission EUFOR Tchad/RCA, analyses the intentions of the actors involved, and discusses open questions and challenges of this crisis management operation. He argues that it should be clarified prior to such operations, whether norms and interests as well as aims and means are appropriate. In the case of EUFOR Tchad/RCA, the author has strong doubts about this.

Heinz Timmermann

EU-Russia: Background and Perspectives of a Difficult Relationship

The relations between the European Union and Russia have become significantly more difficult over the past few years. This has been due to various disagreements, for example about a future Partnership and Cooperation Agreement, the relations to countries of the 'common neighbourhood' of Russia and the European Union, the future of Kosovo, or the relocation of a Soviet war monument in Tallinn. Despite a number of common interests and productive interdependencies, Russia and the European Union perceive their partnership to be in a crisis. The author describes the respective interests and perceptions, and discusses the background, current developments, and perspectives of this complex relationship.

Wilfried Loth

60 Years ago: the Hague Congress of Europe

Is the Hague Congress a symbol of past times, when the idea of a united Europe aroused enthusiasm or is it a marginal event in a history of European integration that is determined mainly by governments? The author portrays the evolution and results of the Hague Congress, and argues that neither the former nor the latter notion is right. Instead, the Hague Congress shows that governments always need networks of social actors active at European level to succeed.

Übersetzungen aus dem Deutschen von Julian Plottka und Matti Roscher.