

integration

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

Die Energie- und Klimapolitik der EU – zwischen Implementierung und strategischer Neuorientierung

Oliver Geden

Die GASP als Regierungssystem: Plädoyer für einen Perspektivwechsel in der GASP-Forschung am Beispiel des EU-Kodexes zu Rüstungsexporten

Matthias Dembinski und Jutta Joachim

Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung

Jörg Monar

Neue Dynamik für konkrete Ergebnisse – Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum

Günter Gloser

Transformation, Konfliktbewältigung und Integration – die europäische Perspektive der Republik Moldau zwischen Georgienkrise und Parlamentswahlen

Manfred Grund und Hans Martin Sieg

Literatur: Parteien in Europa – Europäisierung der Parteien

Tagungen: Die innere und äußere Sicherheit der Europäischen Union

Europäische Justiz- und Innenpolitik · Europäisches Gesellschaftsrecht · Europa als Lernumfeld in Schulen

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. / Oktober 2008

4/08

INHALT

AUFSÄTZE

Oliver Geden

Die Energie- und Klimapolitik der EU – zwischen Implementierung und strategischer Neuorientierung..... 353

Matthias Dembinski und Jutta Joachim

Die GASP als Regierungssystem: Plädoyer für einen Perspektivwechsel in der GASP-Forschung am Beispiel des EU-Kodexes zu Rüstungsexporten..... 365

Jörg Monar

Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung..... 379

FORUM

Günter Gloser

Neue Dynamik für konkrete Ergebnisse – Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum..... 399

Manfred Grund und Hans Martin Sieg

Transformation, Konfliktbewältigung und Integration – die europäische Perspektive der Republik Moldau zwischen Georgienkrise und Parlamentswahlen..... 403

LITERATUR

Uwe Jun

Parteien in Europa – Europäisierung der Parteien..... 413

TAGUNGEN

Tobias Heller

Die innere und äußere Sicherheit der Europäischen Union – eine Standortbestimmung..... 417

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Marianne Haase

Das Autonomiestreben nationaler Exekutiven in der europäischen Justiz- und Innenpolitik..... 423

Sabina Krispenz und Ann Seibert

Quo vadis, europäisches Gesellschaftsrecht?..... 431

Markus W. Behne

Europe as a Learning Environment in Schools: Europa als Lernumfeld in Schulen..... 439

ABSTRACTS..... 441

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-BORK, Redaktionsassistentin
Katharina JOHO, Redaktionsassistentin 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: Internatio-
nal 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.

Die Energie- und Klimapolitik der EU – zwischen Implementierung und strategischer Neuorientierung

*Oliver Geden**

Seit den ehrgeizigen und weltweit beachteten Beschlüssen beim Europäischen Rat im März 2007 ist die Europäische Union ihrem Anspruch, eine integrierte Energie- und Klimapolitik aufzubauen, noch nicht sehr viel nähergekommen. Zwar wurden bislang 13 einschlägige Gesetzgebungsverfahren eröffnet,¹ die auch in einer breiteren politischen Öffentlichkeit für erheblichen Diskussionsstoff sorgten, zur Verabschiedung neuer Rechtsakte kam es seither jedoch noch nicht. Allenfalls bei einigen wenigen Dossiers ist mit einer schnellen Einigung zu rechnen. Ob es tatsächlich wie geplant möglich sein wird, die wichtigsten Verfahren noch in der laufenden Legislaturperiode des Europäischen Parlaments zum Abschluss zu bringen, erscheint dementsprechend fraglich.

Aufgrund der Komplexität der Materie und da die laufenden Legislativverfahren stark miteinander verwoben sind, wird sich in den ausstehenden Verhandlungen zwischen Rat und Parlament häufig erst relativ spät erkennen lassen, wo exakt die interinstitutionellen Kompromisslinien liegen – ganz gleich, wie sich die Beteiligten bis dahin öffentlich äußern mögen. Dass sich die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union darüber hinaus nicht nur in Gesetzgebungsverfahren, sondern zugleich auch in einer ganzen Reihe weiterer Formate materialisiert – unter anderem in der Beteiligung an internationalen Klimaverhandlungen und energieaußenpolitischen Dialogen, in wettbewerbsrechtlichen Verfahren gegen Energieversorgungsunternehmen oder der Festsetzung von Energieeffizienzstandards im Komitologieverfahren –, trägt ebenfalls nicht zu einem hohen Maß an Transparenz in diesem Politikfeld bei.

Der Steuerungsrahmen: Energiestrategie und Energieaktionsplan

Die derzeit in der europäischen Energie- und Klimapolitik zu beobachtende Dynamik rührt nicht nur daher, dass Problemlagen wie der sich bereits vollziehende Klimawandel, steigende Energiepreise oder drohende Versorgungsengpässe weltweit auf der politischen Agenda nach oben gerückt sind. Sie ist auch Ausdruck eines gewaltigen Nachholbedarfs auf europäischer Ebene. Erst im Herbst 2005, beim informellen Gipfel von Hampton Court, ergriffen die damals 25 Staats- und Regierungschefs die Initiative für den Aufbau einer euro-

* Dr. Oliver Geden, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

1 Diese Zählung lässt zwei energie- und klimapolitisch relevante Legislativverfahren, die bereits vor dem Frühjahrgipfel 2007 – und damit unabhängig von dessen Beschlüssen – eröffnet wurden, außer Acht. Es handelt sich dabei zum einen um die Verhandlungen über den Einbezug des Luftverkehrs in das Emissionshandelssystem der EU (Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, KOM(2006) 818, 2006/0304 (COD)), zum anderen um die Beratungen über eine Verringerung der spezifischen Treibhausgasemissionen von fossilen Kraftstoffen (Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Spezifikationen für Otto-, Diesel- und Gasölkraftstoffe und die Einführung eines Systems zur Überwachung und Verringerung der Treibhausgasemissionen bei der Verwendung von für den Straßenverkehr bestimmten Kraftstoffen, zur Änderung der Richtlinie 1999/32/EG des Rates im Hinblick auf die Spezifikationen für von Binnenschiffen gebrauchte Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 93/12/EWG, KOM(2007) 18, 2007/0019 (COD)).

päischen Energiepolitik, die sich nicht wie bis dahin in weitgehend unverbundenen Einzelmaßnahmen erschöpft, sondern einen umfassenden Ansatz verfolgt. Im März 2006 legte die Kommission ein Energie-Grünbuch vor, im Januar 2007 den Entwurf einer Energiestrategie samt daraus abgeleitetem Energieaktionsplan für die Jahre 2007-2009. Während die Strategie vom Europäischen Rat kurz darauf unverändert angenommen wurde, nahmen die Staats- und Regierungschefs beim Aktionsplan einige Modifikationen vor.²

In der komplexen Architektur der europäischen Energie- und Klimapolitik bilden Energiestrategie und Energieaktionsplan das Fundament. Die 2007 beschlossene Version beschreibt erstmals einen – wenn auch noch fragilen – Grundkonsens über Notwendigkeit und Ziele einer gemeinsamen, genuin europäischen Politik. Bereits 2009 soll eine revidierte Fassung der Rahmenstrategie vom Europäischen Rat angenommen werden, darauf aufbauend zudem auch ein Aktionsplan für die Jahre ab 2010. Dies böte verfahrenstechnisch die Gelegenheit, schon bald einige grundlegende Konstruktionsfehler im Fundament der EU-Energie- und Klimapolitik zu beheben. Fraglich ist jedoch, ob diese Möglichkeit bereits zu diesem relativ frühen Zeitpunkt genutzt werden kann.

Die im März 2007 angenommene Energiestrategie stellt drei Ziele der europäischen Energieversorgung gleichgewichtig ins Zentrum: Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit. Die dabei auf der Hand liegenden Zielkonflikte blendet die Energiestrategie jedoch weitgehend aus.³ Eine explizite Prioritätensetzung fehlt dementsprechend. Dies gilt auch für den aus der Strategie abgeleiteten Energieaktionsplan, der lediglich eine Fülle von Einzelmaßnahmen auflistet, ohne erkennbare Schwerpunktsetzung.⁴ Diese Defizite in Strategie und Aktionsplan mussten 2007 jedoch in Kauf genommen werden, um einen schnellen Konsens unter den Mitgliedstaaten zu erreichen, denn deren energiepolitische Präferenzen liegen weit auseinander.⁵ Während in den EU-15 die Bekämpfung und Eindämmung des Klimawandels sehr weit oben auf der Agenda steht, herrscht diesbezüglich in den neuen mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten allenfalls freundliches Desinteresse. Hier steht die Gewährleistung von Energieversorgungssicherheit deutlich an erster Stelle, vor allem das Verhältnis zu Russland, dem mit Abstand wichtigsten Öl- und Gaslieferanten der Region. Das Ziel einer wettbewerbsfähigen – sprich: relativ preisgünstigen – Energieversorgung wird im Grundsatz zwar von allen Regierungen befürwortet. Das für eine Steigerung der Wettbewerbsdynamik zentrale Projekt der Schaffung eines funktionierenden europäischen Energiebinnenmarkts wird jedoch nur von denjenigen Mitgliedstaaten mit Nachdruck gefordert, die – wie Großbritannien, die Niederlande oder Schweden – bereits über weitgehend liberalisierte Energiemärkte verfügen.⁶ Die Struktur des ‚energiepolitischen Zieldreiecks‘ – das in ähnlicher Weise auch in der deutschen Energiepolitik Verwendung findet – weist dementsprechend einen unbestreitbaren Vorteil auf: Alle an der frühen Aufbauphase einer ‚integrierten europäischen Energie- und Klimapolitik‘ beteiligten Akteure fanden ihre Präferenzen zunächst einmal in angemessener Form repräsentiert. Der auf diese Weise vermiedene und potenziell langwierige Streit über die richtigen Prioritätensetzungen wurde da-

2 Vgl. Oliver Geden/Severin Fischer: Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Baden-Baden 2008, S. 23-30.

3 Vgl. Europäische Kommission: Eine Energiepolitik für Europa, KOM(2007) 1, S. 3-6.

4 Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat Brüssel, 8./9. März 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 7224/1/07 REV 1, S. 10-23.

5 Zu den entscheidenden Verhandlungen während der ersten Hälfte der deutschen Ratspräsidentschaft vgl. Susanne Dröge/Oliver Geden: Weitreichende Grundsatzentscheidungen für eine integrierte Energie- und Klimapolitik, in: Daniela Kietz/Volker Perthes (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007, SWP-Studie 24/2007, S. 48-52.

6 Vgl. Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25/27 Watch No. 5, Berlin 2007, S. 78-115.

mit jedoch unweigerlich in die derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren verlagert, mit dem Effekt, dass deren Verlauf zu Beginn für alle Beteiligten jeweils nur noch in einem sehr eingeschränkten Maße kalkulierbar ist.

Doch auch wenn seitens der beteiligten Akteursgruppen immer wieder betont wird, dass ein Gleichgewicht der drei grundlegenden energiepolitischen Ziele anzustreben sei – auch wenn das jeweilige ‚Gleichgewichtsempfinden‘ sehr variiert –, so lässt sich in der europäischen Energiepolitik doch eine latente Priorität des Nachhaltigkeitsziels ausmachen. Obgleich in der öffentlichen Debatte wenig beachtet, legt schon die Energiestrategie den Fokus sehr stark auf die internationale Klimapolitik, indem sie die Beschränkung des globalen Temperaturanstiegs auf 2 Grad Celsius (gegenüber dem vorindustriellen Niveau) ausdrücklich als *strategisches Ziel* der europäischen Energiepolitik deklariert. Alle Bemühungen, dieses strategische Ziel zu erreichen, würden nicht nur die Umweltfreundlichkeit, sondern in der Regel auch die Wirtschaftlichkeit und die Sicherheit der europäischen Energieversorgung befördern.⁷ Betrachtet man zudem auch die nur wenigen quantifizierten Teilziele, für die laut Energiestrategie und Energieaktionsplan ein rechtsverbindlicher Charakter anzustreben ist und die damit die potenziell größte Steuerungswirkung entfalten werden, so bestätigt sich die Dominanz des Nachhaltigkeitsziels. Bis zum Jahr 2020 sollen die Treibhausgasemissionen gegenüber dem Stand von 1990 in jedem Fall um 20 Prozent gesenkt werden, gar um 30 Prozent, wenn es bei den derzeit laufenden Verhandlungen über ein Post-Kyoto-Abkommen zu einer ehrgeizigen Vereinbarung unter Einbezug aller Industrie- und Schwellenländer käme. Darüber hinaus soll der Anteil der erneuerbaren Energieträger im gleichen Zeitraum auf 20 Prozent des Endenergieverbrauchs gesteigert werden. Da diese Zielmarken bislang auch im Mittelpunkt der Kommunikationsbemühungen der Europäischen Union stehen, werden die europäischen Gesetzgebungsorgane daran keine Abstriche vornehmen können, ohne einen massiven Ansehensverlust zu riskieren, nicht nur gegenüber der europäischen, sondern auch einer globalen Öffentlichkeit.

Dauerbaustelle Energiebinnenmarkt

Den Auftakt der energiepolitisch relevanten Legislativverfahren bildete das im September 2007 von der Kommission vorgelegte ‚Dritte Binnenmarktpaket‘, das insgesamt fünf Gesetzgebungsvorschläge enthält, die derzeit in Rat und Parlament beraten werden (COD/2007/195-199). Hierzu zählen Revisionen der beiden bestehenden Binnenmarkttrichtlinien für Strom beziehungsweise Gas, eine Verordnung zur Errichtung einer EU-Agentur für die Koordination der nationalen Energieregulierungsbehörden sowie zwei Verordnungen zur Regulierung grenzüberschreitender Netzverbindungen (‚Interkonnektoren‘) bei Strom beziehungsweise Gas.⁸

7 Vgl. Europäische Kommission: Energiepolitik für Europa, 2007, S. 5-6.

8 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/54/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, KOM(2007) 528, 2007/0195 (COD); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/55/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, KOM(2007) 529, 2007/0196 (COD); Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden, KOM(2007) 530, 2007/0197 (COD); Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel, KOM(2007) 531, 2007/0198 (COD); Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen, KOM(2007) 532, 2007/0199 (COD).

Während das Ziel einer umweltverträglichen Energieversorgung im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit steht und quantifizierte Teilziele einer kritischen Evaluierung zudem sehr leicht zugänglich sind, verhält es sich bei der Herausforderung einer wettbewerbsfähigen Energieversorgungsstruktur weitaus komplizierter. Fortschritte sind in diesem Bereich ungleich schwerer zu messen.⁹ Positive Preiseffekte zeigen sich gegenwärtig nur noch als Dämpfung von fast unvermeidlichen Preisanstiegen, für Ausbau und Modernisierung der Erzeugungs- und Transportinfrastruktur existieren keine quantifizierbaren Zielvorgaben. Der Grad der Wettbewerbswirksamkeit neuer Rechtsakte lässt sich aufgrund der Komplexität der europäischen Energiemärkte nur sehr eingeschränkt vorhersagen. Vor allem das für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit zentrale Projekt der Schaffung eines funktionierenden Binnenmarkts für die leitungsgelassenen Energieträger Strom und Gas kam in den letzten 15 Jahren nur sehr schleppend voran. Mit Nachdruck wurde die Vollendung des Energiebinnenmarkts seit Mitte der Neunzigerjahre fast ausschließlich von der Kommission betrieben. Viele Mitgliedstaaten lassen sich bis heute primär vom Prinzip der nationalen Souveränität in Fragen der Energieversorgung leiten und schotten ihre Märkte nach außen hin so weit wie möglich ab. Veränderungswille dokumentiert sich bislang häufig nur in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats. Legislativvorschläge der Kommission wurden in der Vergangenheit regelmäßig abgeschwächt oder bei der Umsetzung in nationales Recht mit zahlreichen Schlupflöchern versehen.¹⁰

Schon seit 2006 zeichnet sich ab, dass die Kommission das zentrale Wettbewerbshindernis in der Existenz ‚vertikal integrierter‘ Energieversorgungsunternehmen sieht. Diese sind nicht nur in der Stromproduktion beziehungsweise in der Förderung oder dem Import von Gas engagiert, sie verfügen auch über das Eigentum an den Übertragungs- und Fernleitungsnetzen. Auf diese Weise entstehen ihnen zahlreiche Möglichkeiten, in- wie ausländische Konkurrenten beim Markteintritt und beim Zugang zu privaten wie gewerblichen Endverbrauchern zu behindern. Die Kommission bevorzugt deshalb in ihren Vorschlägen zur Revision der beiden Richtlinien zum Elektrizitäts- sowie zum Gasbinnenmarkt die Radikallösung der ‚eigentumsrechtlichen Entflechtung‘ (*Ownership Unbundling*). Als zweitbeste Option sieht sie das Modell des ‚Independent System Operators‘ (ISO), bei dem die integrierten Energiekonzerne ihre Netze zwar nicht verkaufen, aber in unabhängige Betreibergesellschaften überführen müssen. Bei den Beratungen über das Binnenmarktpaket im Rat hat sich die Diskussion zunächst fast völlig auf das Für und Wider einzelner Entflechtungsmodelle verengt, spätestens seit der Vorlage einer Alternativoption durch Deutschland, Frankreich und sechs weitere Mitgliedstaaten (‚Dritter Weg‘) im Januar 2008. Da die Positionen der liberalisierungsfreundlichen und -skeptischen Mitgliedstaaten grundsätzlich relativ weit auseinander liegen, konnte beim Energieministerrat im Juni 2008 lediglich eine informelle Grundsatzvereinbarung erzielt werden, die auf ein ‚Optionsmodell‘ hinauslief. Jeder Mitgliedstaat könnte demnach entscheiden, ob er innerhalb seiner Grenzen die eigentumsrechtliche Entflechtung, die Schaffung eines ‚Independent System Operators‘ (ISO) oder die mit dem ‚Dritten Weg‘ eingebrachte Variante eines ‚Independent Transmission Operators‘ (ITO) vorschreibt. Beim ITO-Modell dürfte die Mehrheit der Vorstandsmitglieder einer Netztochter mehrere Jahre vor und nach ihrer Tätigkeit nicht in anderen Konzerneinheiten des Versorgers beschäftigt werden. Diese Netztöchter wären zudem verpflichtet, sich langfristige

9 Vgl. Jacopo Torriti: Does the Impact Assessment on the ‚Third Package‘ provide the correct economic forecast for the liberalisation of the EU energy markets?, EUI Working Papers RSCAS 14/2008; Jacques J. de Jong: The Third EU Energy Market Package: Are We Singing the Right Song?, CIEP Briefing Paper 8/2008.

10 Vgl. Geden/Fischer: Energie- und Klimapolitik, 2008, S. 27-28, 70-73.

Investitionspläne von den nationalen Energieregulierungsbehörden genehmigen zu lassen.¹¹ Da die ‚Dritte Weg‘-Gruppe¹² stark genug ist, um eine Einigung im Rat scheitern zu lassen, dürfte ihre Verhandlungsmacht ausreichen, um das Optionsmodell inklusive der ITO-Variante auch in den kommenden Auseinandersetzungen mit dem Europäischen Parlament durchzusetzen. Das Europäische Parlament hat über alle Teile des Binnenmarktpakets im Juni/Juli 2008 bereits in 1. Lesung abgestimmt, hinsichtlich der Entflechtungsvarianten fielen die Entscheidungen jedoch uneinheitlich aus. Während der ‚Dritte Weg‘ bei der Abstimmung über die Gasbinnenmarkttrichtlinie angenommen wurde, kam es beim Votum über den Richtlinienentwurf zum Strombinnenmarkt zur Ablehnung dieser Variante.

Bei näherer Betrachtung der Debatten und Verhandlungen über das Binnenmarktpaket ist festzustellen, dass die zu beobachtende Fokussierung auf die einzelnen Entflechtungsvarianten fast schon ideologische Züge trägt. Kommission und liberalisierungsfreundliche Mitgliedstaaten, Parlamentarier und Interessengruppen erwecken den Eindruck, das Ownership Unbundling bedeute die Lösung aller Probleme im Energiebinnenmarkt, die Gegner der eigentumsrechtlichen Entflechtung malen beständig Schreckensszenarien an die Wand und warnen vor einer ‚Zerschlagung‘ nationaler oder europäischer Energie-Champions. Der Mittelweg, der bei den beiden Binnenmarkttrichtlinien voraussichtlich eingeschlagen werden wird, kann durchaus als weiterer Schritt in die richtige Richtung gewertet werden – und fügt sich damit nahtlos in die Geschichte der Bemühungen um die Liberalisierung der europäischen Strom- und Gasmärkte ein. Eine auf Betreiben der Liberalisierungsbefürworter eingefügte Klausel, nach der die Kommission die Wettbewerbseffekte der revidierten Binnenmarkttrichtlinien zwei bis drei Jahre nach ihrer Umsetzung erneut prüfen und wenn notwendig weitergehende Legislativvorschläge unterbreiten soll, wird wohl schon in wenigen Jahren zur Vorlage neuer Initiativen führen.¹³

Im Schatten der Entflechtungsdiskussionen hat das Parlament in den 1. Lesungen der fünf Legislativvorschläge des Binnenmarktpakets in zahlreichen Punkten (zum Teil gravierende) Verschärfungen der ursprünglichen Kommissionsvorschläge vorgenommen. Dies betrifft nicht nur die Ausweitung der Rechte privater Endverbraucher, sondern auch die deutliche Erweiterung der Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden sowie die Ausstattung einer europäischen Regulierungsagentur mit eigenständigen Befugnissen. Da die Mitgliedstaaten die Ausweitung der gemeinschaftlichen Regulierungskompetenzen bislang strikt ablehnen, dürfte hier im Laufe der interinstitutionellen Verhandlungen eines der größten Konfliktfelder entstehen. Zudem sind aufgrund der bisherigen Fokussierung auf die Entflechtungsoptionen viele wichtige Details des Binnenmarktpakets bislang noch kaum ernsthaft verhandelt worden, etwa die für die Schaffung eines funktionierenden Energiebinnenmarkts zentralen Regulierungsvorgaben für die grenzüberschreitenden Strom- und Gasnetze. Es kann deshalb noch kaum vorhergesagt werden, bis wann die fünf Gesetzgebungsverfahren zum Abschluss gebracht sein werden, zumal Frankreich erklärt hat, es wolle den Verhandlungen über das Binnenmarktpaket während seiner Ratspräsidentschaft keine hohe Priorität einräumen – zugunsten der laufenden Verfahren mit primär klimapolitischem Bezug.

11 Vgl. Rat der Europäischen Union: Tagung des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie) am 6. Juni 2008 – Energiebinnenmarkt, Dok. 10513/08.

12 Ihr gehören neben Deutschland und Frankreich auch Österreich, Griechenland, Luxemburg, Lettland, Bulgarien und die Slowakei an.

13 Daneben dürfte die Kommission auch in Zukunft an der Praxis festhalten, integrierte Energieversorger im Rahmen von Kartellrechtsverfahren dazu zu bewegen, ihre Netze zu veräußern, um empfindlichen Geldbußen zu entgehen. Entsprechende Vereinbarungen konnte sie im Februar und Mai 2008 mit zwei deutschen Unternehmen abschließen. E.ON verpflichtete sich dabei zum Verkauf seines Stromübertragungsnetzes, RWE zur Veräußerung seines Gasfernleitungsnetzes.

Vorleistungen auf dem Weg nach Kopenhagen

Die starke Verschränkung *interner* und *externer* Politiken ist derzeit eines der prägenden Strukturierungsprinzipien der europäischen Energie- und Klimapolitik. Allerdings wirkt die externe Dimension – entsprechend der strategischen Orientierung an dem nur in internationalen Klimaverhandlungen zu erreichenden 2 Grad-Ziel – weitaus stärker auf die interne Dimension als umgekehrt. Die Selbstverpflichtung auf eine unilaterale Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 Prozent war ausdrücklich auch dazu gedacht, die festgefahrenen Gespräche über ein ehrgeiziges Post-Kyoto-Abkommen wieder in Gang zu bringen. Ermutigt durch die Ergebnisse des G8-Gipfels in Heiligendamm im Juni 2007 gewann bei den EU-Organen die Haltung Oberhand, zunächst möglichst alles zu vermeiden, was die internationalen Verhandlungen (sowie die eigene Vorreiterrolle darin) in negativer Weise beeinträchtigen könnte.¹⁴ Ausdruck findet dies nicht zuletzt in verfahrenstechnischen Fragen. So verschob die Kommission im Spätherbst 2007 die Eröffnung des Gesetzgebungsverfahrens für eine Verordnung über CO₂-Emissionsnormen bei Pkws¹⁵ sowie die Vorlage des kompletten Energie- und Klimapakets¹⁶ bewusst um mehrere Wochen in die Zukunft, um zunächst das Ende der UN-Klimakonferenz auf Bali abzuwarten. Hatte man ursprünglich gehofft, mit einer Vorlage noch vor Bali international Handlungsfähigkeit beweisen zu können, so setzte sich bald die Befürchtung durch, der zu erwartende Streit der Mitgliedstaaten über diese Gesetzesvorschläge würde das Ansehen der Europäischen Union beschädigen. Von ähnlichen Annahmen werden auch die Verhandlungen zwischen Rat und Parlament geprägt sein. Alle klimapolitisch relevanten Rechtsakte sollen nach Ansicht der EU-Organen rechtzeitig vor der (vor-)entscheidenden UN-Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 verabschiedet werden, möglichst noch vor Ende der laufenden Legislaturperiode des Parlaments. Die Europäische Union würde einen massiven Ansehensverlust riskieren, wenn sie den ehrgeizigen Ankündigungen des Frühjahrsgipfels 2007 nicht auch angemessene Taten folgen ließe. Dementsprechend stehen die Verhandlungen unter einem enormen Zeit- und Erfolgsdruck. Die 1. Lesungen im Parlament werden bis Dezember 2008 abgeschlossen sein, schnelle *first reading agreements* mit dem Rat dürften jedoch die Ausnahme bleiben. Ohnehin wird es im Rat recht schwierig werden, die Konsensfindung zwi-

14 Vgl. Sebastian Oberthür/Claire Roche Kelly: EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges, in: *The International Spectator* 3/2008, S. 35-50.

15 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, KOM(2007) 856, 2007/0297 (COD).

16 Das im Januar 2008 vorgelegte Paket enthält vier Legislativvorschläge. Diese befassen sich mit der Neugestaltung des Emissionshandelssystems (ETS) ab 2013, mit der Aufteilung der nicht ETS-gebundenen Reduktionsverpflichtungen auf die Mitgliedstaaten, der geologischen Speicherung von CO₂ sowie dem Ausbau der erneuerbaren Energien: Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, KOM(2008) 16, 2008/0013 (COD); Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, KOM(2008) 17, 2008/0014 (COD); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006, KOM(2008) 18, 2008/0015 (COD); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, KOM(2008) 19, 2008/0016 (COD).

schen den zum Teil sehr unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten zu beschleunigen.¹⁷

Innerhalb des Energie- und Klimapakets richtet sich ein besonderes Augenmerk auf die abermalige Revision des Handelssystems für Emissionszertifikate (ETS), dem seit 2005 zentralen klimapolitischen Instrument der Europäischen Union. Der Richtlinienentwurf der Kommission sieht vor, dass in der Dritten Handelsperiode (2013-2020) der größte Teil der Zertifikate versteigert wird, statt wie bisher weitgehend kostenlos verteilt zu werden. Während Stromproduzenten bereits von 2013 an alle notwendigen Zertifikate zukaufen müssten, könnten energieintensive Industriezweige (Stahl, Aluminium, Zement) zunächst mit Ausnahmeregeln rechnen, die grundsätzlich jedoch bis zum Ende der Handelsperiode auslaufen sollen. Besondere Schutzmechanismen sind für solche Branchen vorgesehen, die weitreichende internationale Wettbewerbsnachteile erleiden würden, falls es im Rahmen eines Post-Kyoto-Abkommens nicht gelänge, Staaten wie China, Indien oder die USA zu signifikanten Emissionsbegrenzungen zu verpflichten. Damit soll auch verhindert werden, dass energieintensive Industriezweige aus der Europäischen Union abwandern, ohne dass deshalb die weltweite Gesamtemissionsmenge sinken würde. Diskutiert wird in der Europäischen Union deshalb etwa das Erheben von Einfuhrzöllen auf Waren aus Ländern, die sich einem internationalen Klimaschutzregime verweigern. Für eine solche Lösung setzt sich insbesondere Frankreich ein. Da solche ‚Klimazölle‘ aber kaum in Übereinstimmung mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) zu bringen sein dürften, bliebe es für energieintensive Branchen – wie derzeit vor allem von Deutschland vorgeschlagen – wohl zunächst bei einer kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten. Da die Kommission die internationalen Klimaverhandlungen nicht durch ein gesetzgeberisch bereits vorweggenommenes Scheitern belasten will, sieht ihr Richtlinienentwurf vor, dass über die Definition der betreffenden Industriebranchen sowie die anzustrebenden Maßnahmen erst nach der Weltklimakonferenz in Kopenhagen entschieden wird. Gegen eine solche späte Festlegung opponieren zahlreiche Mitgliedstaaten mit dem Argument, dass die potenziell betroffenen Unternehmen ein Mindestmaß an Planungssicherheit benötigen und deshalb nicht bis 2010 im Ungewissen darüber gelassen werden dürften, ob beziehungsweise welche Ausnahmeregeln für sie ab 2013 in Kraft treten.¹⁸

Der zweite wesentliche Bruch mit dem bisherigen System läge in der Festlegung einer EU-weiten Emissionsobergrenze. Anders als in den ersten beiden Handelsperioden würde das ETS ab 2013 auf eine Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Ausgangsbedingungen der einzelnen Mitgliedstaaten weitgehend verzichten. Der Kommissionsentwurf sieht zwar die Einrichtung eines Solidaritätsfonds vor, mit dem ein Teil der Auktionierungserlöse umverteilt werden soll, dieser wird jedoch von vielen EU-15-Staaten – darunter Deutschland – abgelehnt. Eine EU-weite Obergrenze würde nicht nur zu einer dringend notwendigen Harmonisierung der Zuteilungskriterien für Zertifikate führen, sondern auch zu einer weiteren Europäisierung der energiepolitischen Handlungsorientierungen. Die Auseinandersetzungen über die bisherige Praxis der Genehmigung Nationaler Allokationspläne durch die Kommission nahm in fast allen Mitgliedstaaten die Form einer Verteidigung nationaler Interessen gegen die ‚Zumutungen aus Brüssel‘ an. Schon gegen die Zuteilungspläne für die Zweite Handelsperiode (2008-2012) haben mehrere mittelosteuropäische Staaten vor dem

17 Vgl. Jennifer Rankin: Cracks appear in climate consensus. East-west split over carbon targets; member states fear effect on businesses, in: *European Voice*, 12.06.2008.

18 Vgl. Susanne Dröge: ‚Klimazölle‘ und die Glaubwürdigkeit der EU-Klimastrategie. Internationale Klimapolitik und die Verlagerung von Emissionen (carbon leakage), SWP-Aktuell 72/2008.

Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Kommission erhoben, weil sie sich in ihrer ökonomischen Entwicklung über Gebühr beeinträchtigt sehen, wenn sie an den gleichen Kriterien gemessen werden wie die alten Mitgliedstaaten. Mit dem gleichen Argument wenden sie sich nun auch gegen die EU-weit harmonisierte Ausgabe von Emissionsrechten, werden sich in dieser Frage aber wohl nicht durchsetzen können.

Für die nicht vom ETS erfassten Sektoren (Privathaushalte, Straßenverkehr, Landwirtschaft, Gewerbe), die derzeit für knapp 60 Prozent der europäischen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, soll es nach den Plänen der Kommission beim Prinzip mitgliedstaatlich differenzierter Zielvorgaben (*effort sharing*) bleiben, einer Methode, die grundsätzlich auch beim Ausbau der erneuerbaren Energieträger angewandt werden wird. Maßgeblich ist hier insbesondere das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Ausgehend vom neuen Basisjahr 2005 soll es einigen mittelosteuropäischen Staaten erlaubt sein, ihre nicht vom ETS abgedeckten Emissionen bis 2020 noch einmal um bis zu 20 Prozent auszuweiten, während die alten EU-Mitglieder Reduktionen von bis zu 20 Prozent vornehmen sollen. Es kann nicht verwundern, dass sich eine Vielzahl von Mitgliedstaaten durch die von der Kommission vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel benachteiligt sieht und bestrebt ist, im Gesetzgebungsverfahren noch vorteilhafte Anpassungen zu erreichen.

Nicht sehr viel anders verhält es sich auch in den Verhandlungen über die Verordnung zur Begrenzung der CO₂-Emissionen bei Pkws,¹⁹ bei denen die Mitgliedstaaten darauf bedacht sind, dass die in ihrem Land ansässige Automobilindustrie keine relativen Wettbewerbsnachteile erleidet. Eine gesetzliche Regelung ist erforderlich geworden, weil die europäischen Autohersteller ihrer früheren Selbstverpflichtung zu deutlichen Emissionsreduktionen bislang nicht nachgekommen sind. Deutschland bestreitet zwar nicht die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung, erkennt im Kommissions-Vorschlag jedoch eine unzulässige Bevorzugung der französischen und italienischen Kleinwagenproduzenten.²⁰ Für den Fall, dass sich ein zwischen Deutschland und Frankreich erzielter Kompromissvorschlag nicht durchsetzen lassen sollte – Italien, das sich seit der Amtsübernahme der Regierung Berlusconi hinsichtlich einer nachhaltigen Energiepolitik eher skeptisch äußert, hat bereits deutliche Vorbehalte angemeldet –, ist es nicht ausgeschlossen, dass es im Rat zu einer andauernden Entscheidungsblockade kommt. Der Vorreiterrolle der Europäischen Union bei den UN-Klimaverhandlungen wäre dies jedoch nur bedingt abträglich. Denn auch wenn sich die Mitgliedstaaten im spezifischen Fall der Automobilindustrie nicht auf eine Aufteilung der Belastungen einigen könnten, so würde dies – eine Verabschiedung der neuen ETS-Richtlinie und der Entscheidung zum mitgliedstaatlichen *effort sharing* in den Nicht-ETS-Sektoren vorausgesetzt – dennoch nichts an der geplanten Absenkung der EU-Gesamtemissionen um 20 Prozent ändern. Sollte der Pkw-Verkehr dazu nur einen als unzulänglich betrachteten Beitrag leisten, so müsste dies an anderer Stelle ausgeglichen werden.

Stiefkind Versorgungssicherheit

Im dritten Zielkorridor europäischer Energiepolitik, der Gewährleistung von Versorgungssicherheit, sind bislang mit Abstand die geringsten Fortschritte zu verzeichnen. Insbesondere das Vorhaben einer gemeinsamen Energieaußenpolitik kommt kaum über bloße Ab-

19 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen, 2007.

20 Vgl. Neue Zürcher Zeitung: „Brüssel“ schreckt die Automobilindustrie auf. Anreize und Strafen zur Reduktion des Kohlendioxid-Ausstosses, 20.12.2007.

sichtserklärungen hinaus. Der Europäischen Union ist es bisher nicht gelungen, das immer wieder betonte Prinzip des ‚Sprechens mit einer Stimme‘ im Umgang mit Lieferländern von Öl und Gas auch praktisch umzusetzen. Sichtbarstes Zeichen dafür sind die Widersprüche zwischen bilateralen Projekten und gemeinschaftlich beschlossenen Prioritätensetzungen. Aktuellstes Beispiel ist die *South Stream*-Pipeline, mit der sich Süd- und Mitteleuropa den Zufluss von russischem Gas sichern, zugleich aber die mittelfristige Realisierung des europäischen Vorzeigeprojekts *Nabucco* gefährden, mit dem Gas vom Kaspischen Meer unter Umgehung von Russland bis nach Österreich geleitet werden soll. Zwar ist das Verhalten der in diesem Zusammenhang sehr häufig kritisierten ungarischen Regierung nachvollziehbar, da die Energieerzeugung Ungarns überdurchschnittlich stark auf Gas basiert, die Lieferzusagen für die *Nabucco*-Pipeline nach wie vor jedoch nur mangelhaft bleiben. Es ist aber bezeichnend für den geringen Verbindlichkeitsgrad der EU-Energieaußenpolitik, dass die Bekanntgabe entsprechender Vereinbarungen mit Gazprom nur wenige Wochen nach dem Konsensbeschluss über den Energieaktionsplan 2007-2009 erfolgte, bei dem *Nabucco* zum wichtigsten Gaspipeline-Projekt der Europäischen Union erklärt wurde.²¹ Dieser Widerspruch zwischen gemeinschaftlichen Beschlüssen und nationalstaatlichem Handeln tritt jedoch auch unter umgekehrten Vorzeichen zutage. Obwohl etwa die *North Stream*-Pipeline von Russland nach Deutschland in den geltenden Leitlinien zu Transeuropäischen Energienetzen als „vorrangiges Vorhaben“ eingestuft wird,²² sind einige Ostseeanrainerstaaten offenkundig bestrebt, eine Realisierung zumindest zu verzögern.

Dass in der Energieaußenpolitik nach wie vor eine nationalstaatliche Perspektive dominiert, kann angesichts der großen Differenzen zwischen den mitgliedstaatlichen Energieversorgungsstrukturen jedoch kaum überraschen. Die 27 nationalen Energiemärkte unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihres Energieträgermix deutlich voneinander, sondern auch in Bezug auf den jeweiligen Grad an Importabhängigkeit sowie die Herkunft der Rohstofflieferungen. Dementsprechend haben etwa Spanien und Portugal völlig andere Interessen als etwa Polen und die baltischen Staaten. Eine Annäherung der energieaußenpolitischen Orientierungen ist erst dann realistisch, wenn die externe Energiesicherheitspolitik auch von einer internen Dimension gestützt wird. Grundvoraussetzung dafür ist primär die Schaffung eines funktionierenden Energiebinnenmarkts, der die Übertragungskapazitäten zwischen den mitgliedstaatlichen Netzen erhöhen und damit automatisch auch die Diversifizierungsquoten in den Mitgliedstaaten steigern würde. Insbesondere im Gassektor müssen zukünftig jedoch auch Bevorratungspflichten und Krisenreaktionsmechanismen diskutiert werden. Der Grundstein zur Etablierung von Maßnahmen zur Erhöhung der energiepolitischen Solidarität unter den Mitgliedstaaten wurde mit dem Vertrag von Lissabon gelegt, der – in Art. 122 und Art. 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – erstmals explizit Klauseln zur Energiesolidarität enthält. Dennoch sollte das Potenzial einer gemeinsamen Energieaußenpolitik keineswegs überschätzt werden. Die in diesem Zusammenhang vielfach geäußerten Hoffnungen auf die mannigfaltigen Effekte eines ‚Sprechens mit einer Stimme‘ sind stark übertrieben. Zum einen stehen die Interessen der eigentlichen Marktakteure, der europäischen Energieimportunternehmen, nicht immer im Einklang mit denen der europäischen Politik. Zum anderen ist die Verhandlungsmacht der Europäischen Union gegenüber Lieferländern beim gegenwärtigen Preisniveau nur sehr begrenzt, was sich auch bei

21 Vgl. Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, 2007, S. 18.

22 Entscheidung Nr. 1364/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/391/EG und der Entscheidung Nr. 1229/2003/EG, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 262 vom 22. September 2006, S. 1-23, hier S. 18.

den laufenden Verhandlungen über energiepolitische Aspekte im neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und Russland zeigen wird.²³

Black Box Energieeffizienz

In der energiepolitischen Kommunikation der Europäischen Union spielt auch die Steigerung der Energieeffizienz eine Hauptrolle. Dies findet bislang jedoch keine adäquate Entsprechung in der energiepolitischen Praxis – und dass obwohl kein anderer Maßnahmenbereich so sehr geeignet wäre, gleichermaßen zu Umweltverträglichkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit der europäischen Energieversorgung beizutragen. Hinsichtlich der Zielbestimmung bleibt schon der Energieaktionsplan recht vage. Er postuliert, dass „die Energieeffizienz in der EU erhöht werden muss, damit [...] das Ziel, 20 Prozent des EU-Energieverbrauchs gemessen an den Prognosen für 2020 einzusparen, erreicht wird“, ²⁴ gibt aber zugleich keinerlei verlässlichen Hinweis darauf, welche Prognosen die Berechnungsgrundlage für das Einsparziel bilden könnten. Dies bedeutet zum einen, dass – anders als von der Europäischen Union permanent kommuniziert – vom Europäischen Rat keineswegs eine 20-prozentige Reduktion des gegenwärtigen Energieverbrauchs vereinbart worden ist, sondern lediglich eine entsprechende Reduktion des für 2020 ursprünglich prognostizierten Verbrauchs. Zum anderen lässt der Energieaktionsplan – nicht anders als alle seither veröffentlichten Dokumente zum Thema – im Dunkeln, wie das maßgebliche Einsparziel konkret lautet oder wie es zu errechnen wäre.²⁵

Es passt dementsprechend ins Bild, dass darauf verzichtet wird, eine sanktionierbare Zielmarke für die EU-weite Steigerung der Energieeffizienz festzulegen. Anders als die Senkung der Treibhausgasemissionen um 20 Prozent oder der Ausbau der erneuerbaren auf 20 Prozent soll die angestrebte Senkung des Energieverbrauchs nicht verbindlich sein, der – bis heute ohnehin unbekannt – Zielwert hat lediglich indikativen Charakter. Der im Energieaktionsplan vorgenommene Verweis auf die laufenden Bemühungen im Rahmen gültiger Energieeffizienzrichtlinien ist schon deshalb unbefriedigend, weil die Mitgliedstaaten der gemeinschaftlichen Energieeffizienzpolitik bisher nur einen geringen Stellenwert eingeräumt haben. Bei der Ende 2007/Anfang 2008 erfolgten Evaluierung der nationalen Effizienzaktionspläne monierte die Kommission, dass die Planungen vieler Mitgliedstaaten zwar durchaus ambitioniert ausfielen, von einer adäquaten Umsetzung in die Praxis zumeist aber noch wenig zu sehen sei.²⁶ Europäische Initiativen zur Steigerung der Energieeffizienz verlaufen bislang nur sehr schleppend, zum Teil adressieren sie auch nur relativ nachrangige Verbrauchssektoren. So eröffnete die Kommission im Juli 2008 – nach mehrmaliger Verschiebung – zwar drei Gesetzgebungsverfahren im Bereich Energieeffizienz und Umwelt-

23 Vgl. auch Andreas Goldthau/Oliver Geden: Europas Energieversorgungssicherheit – Ein Plädoyer für einen pragmatischen Ansatz, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4/2007, S. 58-73.

24 Rat der Europäischen Union: *Schlussfolgerungen*, 2007, S. 20.

25 Da bisherige Prognosen von einem weiteren Anstieg des Energieverbrauchs in der EU-27 ausgingen, hat die Wahl des Basisjahres 2020 zur Folge, dass der gegenüber dem gegenwärtigen Istzustand zu erreichende Einsparwert unter 20 Prozent liegen wird. Legt man die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Energieaktionsplans gültige Version des regelmäßig fortgeschriebenen Baseline-Szenarios der Generaldirektion Energie und Verkehr (DG TREN) zugrunde, so beträgt die Differenz zwischen der um 20 Prozent reduzierten Prognose für 2020 (vgl. Europäische Kommission: *European Energy and Transport. Trends to 2030 – update 2005*, Luxemburg 2006, S. 46) und dem von EUROSTAT für das Jahr 2006 ermittelten realen Primärenergieverbrauch nur 15,8 Prozent.

26 Europäische Kommission: *Memo zur ersten Bewertung nationaler Aktionspläne für Energieeffizienz*, MEMO/08/32.

management, die Reichweite der vorgelegten Vorschläge fällt jedoch relativ gering aus.²⁷ Die darüber hinaus im Rahmen des Komitologieverfahrens geplante Einführung von verbindlichen Effizienzstandards für einzelne Produktkategorien wie Glühlampen oder den Stand-by-Betrieb bei elektronischen Geräten sind zwar durchaus ein Schritt in die richtige Richtung. Da aber die Stromproduktion ohnehin schon über das Emissionshandelssystem reguliert wird, wäre es vergleichsweise wichtiger, zusätzliche Effizienzreize in den Sektoren Verkehr und Wärme zu setzen.²⁸

Strategic Energy Review – Steuerungsinstrument oder Mittel der politischen Kommunikation?

Der Anspruch der Europäischen Union, eine strategiegeleitete Energie- und Klimapolitik zu verfolgen, aber auch die sich bereits abzeichnenden Probleme bei der Implementierung des Energieaktionsplans 2007-2009 machen es notwendig, dass die Europäische Union ihre Steuerungsinstrumente einer selbstkritischen Überprüfung unterzieht. Als zentrales Prozessinstrument ist dafür eine regelmäßige *Strategic Energy Review* vorgesehen, mit der alle zwei Jahre sowohl eine Modifizierung der eigentlichen Energiestrategie als auch eine Neufassung des Energieaktionsplans vorgenommen werden soll. Die ursprünglich für Anfang 2009 vorgesehene Veröffentlichung der entsprechenden Kommissions-Mitteilung soll auf Wunsch der französischen Ratspräsidentschaft auf den Spätherbst 2008 vorgezogen werden. Die Annahme der Strategic Review ist für den Frühjahrsgipfel 2009 geplant. Eine ernsthafte Debatte über die Angemessenheit der zentralen Ziele und den Erfolg der politischen Instrumente ist zu diesem frühen Zeitpunkt jedoch noch nicht zu erwarten. Es wird vielmehr zu einer Fortschreibung der bisherigen Architektur kommen, auch deutlichere Prioritätensetzungen sind nicht zu erwarten. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Review die öffentliche Debatte bis zum Frühjahrsgipfel 2009 anregen wird. Dies nicht nur, weil sie in den Medien und den Mitgliedstaaten einen Raum für kritische Fragen an die bisherigen Fortschritte der EU-Energie- und Klimapolitik eröffnen wird, sondern auch, weil parallel zur Review auch die Vorlage eines Versorgungssicherheits-Pakets geplant ist.

Die Präsentation eines solchen Pakets, das vor allem Instrumente zur Erhöhung der internen Versorgungssicherheit enthalten wird, soll nicht zuletzt signalisieren, dass die Europäische Union sich nicht nur in der Klima- und der Binnenmarktpolitik engagiert, sondern nun auch den dritten Pfeiler ihrer Energiepolitik stärker berücksichtigt. Es ist deshalb zu erwarten, dass Aspekten der Versorgungssicherheit zukünftig etwas mehr Gewicht in der innereuropäischen Debatte zukommen wird, nicht nur im Verhältnis der drei Pfeiler zueinander, sondern als Querschnittsperspektive auch bei der Bewertung von einzelnen Maßnahmen, etwa hinsichtlich der Förderung von Biokraftstoffen, der Zukunft der Atomenergie oder beim Ausbau von Strom- und Gasnetzen. Mit der Stärkung des Pfeilers Versorgungssicher-

27 Es handelt sich dabei um Vorschläge für eine Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie (Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von energieverbrauchsrelevanten Produkten, KOM(2008) 399, 2008/0151 (COD)), für eine Verordnung zur Neuregelung des europäischen Umweltzeichens (Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Regelung für das Umweltzeichen der Gemeinschaft, KOM(2008) 401, 2008/0152 (COD)) sowie für eine Verordnung zur Modifikation des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS), KOM(2008) 402, 2008/0154 (COD)).

28 Vgl. Bodo Sturm: Das Glühbirnenverbot bringt nichts, in: Süddeutsche Zeitung, 19.07.2008.

heit wird jedoch keine entsprechende Schwächung der Klimaschutz- und Binnenmarktziele einhergehen. Es ist vielmehr zu erwarten, dass die Zahl der – zum Teil widersprüchlichen – Ankündigungen und das Ausmaß der letztlich nur schwer einzulösenden Versprechen in der Energie- und Klimapolitik weiter ansteigen wird. Die kommende Strategic Energy Review ist deshalb weniger als Instrument der politischen Steuerung einzustufen, sondern vielmehr als ein Mittel der politischen Kommunikation. Die Bereitschaft zu einer ernsthaften Überprüfung der bisherigen EU-Energie- und Klimapolitik ist demgegenüber erst dann zu erwarten, wenn die internationalen Verhandlungen über ein Post-Kyoto-Regime abgeschlossen sein werden, frühestens also Anfang 2010.

Aktuelle Neuerscheinung



Europäische Identität

Herausgegeben von
Prof. Dr. Stefan Kadelbach
2008, 67 S., brosch., 19,- €,
ISBN 978-3-8329-3533-7

*(Schriften zur Europäischen Integration
und Internationalen Wirtschaftsordnung,
Bd. 11)*

Der Tagungsband enthält die Referate des 6. Walter Hallstein-Kolloquiums. Die einzelnen Beiträge analysieren aus interdisziplinärer Perspektive die Grundlagen und Facetten der europäischen Identität.

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



Nomos

Die GASP als Regierungssystem: Plädoyer für einen Perspektivwechsel in der GASP-Forschung am Beispiel des EU-Kodexes zu Rüstungsexporten

*Matthias Dembinski und Jutta Joachim**

Die Welle der Governance-Forschung hat das Feld der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erreicht. Während einige Beiträge ‚Governance‘ im Sinne von Koordinierung verstehen,¹ sind andere theoretisch anspruchsvoller und konzeptualisieren den zweiten Pfeiler der Europäischen Union als ein Politikfeld, das sich durch intensive vertikale und horizontale Verflechtung, hohen Koordinationsbedarf und fehlende hierarchische Steuerungsmöglichkeiten sowie das Mitwirken einer Vielzahl von Spielern – neben Regierungsvertretern auch supranationale Organe und private Akteure – auszeichnet.²

Mit dieser Wendung reagiert die Forschung zum einen auf beobachtbare Veränderungen institutioneller Strukturen: nämlich die wachsende Präsenz und die zunehmenden Mitsprachewünsche und -möglichkeiten von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Interessenvertretern im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf europäischer Ebene einerseits sowie die mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) stark beschleunigte ‚Brüsselisierung‘ und Institutionalisierung des zweiten Pfeilers andererseits.³

Zum anderen vollzieht die Forschung zur GASP damit eine akademische Trendwende nach, die im Bereich der Binnenmarktforschung bereits in den 1990er Jahren zur Zurückdrängung staatszentrierter Ansätze zugunsten von Modellen wie dem des Mehrebenensystems⁴ und des Regierens in Netzwerken⁵ führte. Unter dem Schlagwort ‚Governance‘ hat sich seitdem eine gesellschaftsorientierte theoretische Perspektive etabliert, deren Vertreter/-innen mehrheitlich davon ausgehen, dass europäische Entscheidungen nicht mehr exklusiv von Regierungen getroffen, sondern in einem Neben- und Miteinander von Regierungen, supranationalen Organen, nationalen Legislativen und regionalen Gebietskörperschaften sowie von privaten Interessengruppen und NGOs ausgehandelt und umgesetzt werden.

* Dr. Matthias Dembinski, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt am Main.
PD Dr. (Ph. D.) Jutta Joachim, Leibniz Universität Hannover.

- 1 Siehe beispielsweise Sandra Lavenex: EU External Governance in ‚Wider Europe‘, in: *Journal of European Public Policy* 4/2004, S. 680-700 oder Simon Duke/Sophie Vanhoonacker: Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice, in: *European Foreign Affairs Review* 2/2006, S. 163-182.
- 2 Mark Webber/Stuart Croft/Jolyon Howorth/Terry Terriff/Elke Krahmman: The Governance of European Security, in: *Review of International Studies* 1/2004, S. 3-26; Emil J. Kirchner: The Challenge of European Union Security Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2006, S. 947-968; Sebastian Mayer: Prävention und Intervention: Security Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1/2008, S. 79-103.
- 3 David Allen: ‚Who Speaks for Europe?‘. The Search for an Effective and Coherent External Policy, in: John Peterson/Helen Sjursen (Hrsg.): *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, London 1998, S. 41-58.
- 4 Gary Marks/Liesbet Hooghe/Kermit Blank: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 3/1996, S. 341-378.
- 5 Dorothea Jansen/Klaus Schubert (Hrsg.): *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg 1995; Tanja A. Börzel: What’s So Special About Policy-Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance, *European Integration Online Papers* 16/1997; Beate Kohler-Koch/Rainer Eising (Hrsg.): *Transformation of Governance in the European Union*, London 1999.

Die Öffnung der GASP-Forschung für gesellschaftsorientierte Ansätze überwindet damit ein Schisma, das die Integrationsforschung bis vor wenigen Jahren prägte. Denn in der zeitgeschichtlichen⁶ und politikwissenschaftlichen⁷ Literatur zur europäischen Außenpolitik dominierten staatszentrierte Ansätze. Im Falle von Beiträgen, die sich eines realistischen Ansatzes⁸ bedienten, mag dies nicht überraschen. Aber selbst Studien, die die GASP mithilfe eines neo-funktionalistischen⁹ oder konstruktivistischen Ansatzes¹⁰ analysierten, verkürzten den Blickwinkel im Wesentlichen auf die Sozialisation von Regierungsvertretern im Kommunikationssystem der GASP. Umgekehrt konzentrierten sich die Vertreter/-innen der Zunft, die sich einer gesellschaftsorientierten Perspektive verpflichtet sahen, auf die Politikfelder des ersten Pfeilers und ignorierten den Bereich des zweiten Pfeilers weitgehend. Symptomatisch für diese Blindstelle ist die vollständige Ausblendung der Außen- und Sicherheitspolitik in dem Standardwerk zur Interessenrepräsentation in der Europäischen Union.¹¹

Wir halten die Öffnung der GASP-Forschung für gewinnversprechend. Denn sowohl die zunehmende Institutionalisierung als auch das zivilgesellschaftliche Engagement in der zweiten Säule lassen sich kaum mehr mit einer ausschließlich staatszentrierten Sichtweise erklären und werfen zumindest die Frage nach einem Perspektivenwechsel auf. Dennoch warnen wir vor einer schnellen und unreflektierten Übernahme des Governance-Ansatzes. Zum einen sind die im Zusammenhang mit diesem Ansatz verwandten Definitionen unscharf, weshalb Kritiker monieren, dass hier unter dem Mantel neuer Begrifflichkeiten alte Theoreme verkauft würden.¹² Zum anderen postuliert diese Forschung oftmals nur, was erst nachzuweisen wäre: nämlich dass die Beteiligung von Institutionen und privaten Akteuren bedeutsam ist und die Ergebnisse des politischen Prozesses signifikant beeinflusst. Schließlich wäre zu prüfen, ob das Governance-Pferd nur auf dem Parcours des ersten Pfeilers gut läuft beziehungsweise inwieweit mögliche strukturelle Unterschiede zwischen dem ersten und zweiten Pfeiler die Erklärungskraft dieses Modells im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik trüben.

Um die Fruchtbarkeit von Governance-Ansätzen in der GASP auszuloten, gehen wir in drei Schritten vor: Wir beginnen mit einer Rekonstruktion der Unterschiede zwischen staatszentrierten Ansätzen und einer Governance-Perspektive und entwickeln darauf aufbauend eine Forschungsstrategie, die es erlaubt, den Effekt der Beteiligung privater Akteure und supranationaler Institutionen zu erfassen. In einem zweiten Schritt diskutieren wir dann kurz die Voraussetzungen der Anwendbarkeit des Governance-Begriffs in der GASP. Daran anschließend leuchten wir am Beispiel der Entwicklung des europäischen Verhaltenskodexes zur Kontrolle von Rüstungsexporten die Bedeutung von Institutionen und das Engagement von NGOs unter besonderer Berücksichtigung ihrer Strategien und ihrer Wirkung auf den politischen Prozess aus. Auf dieser Grundlage diskutieren wir abschließend, welche Muster

6 Simon Nuttall: *European Foreign Policy*, Oxford 2000.

7 Elfriede Regelsberger: *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistext 1993-2003*, Baden-Baden 2004.

8 Stanley Hoffmann: *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*, in: *Daedalus* 3/1966, S. 862-915; Werner Link: *Die Entwicklungstendenzen der Europäischen Integration (EG/EU) und die neo-realistische Theorie*, in: *Zeitschrift für Politik* 3/2001, S. 302-321; Barry R. Posen: *ESDP and the Structure of World Power*, in: *The International Spectator* 1/2004, S. 5-17.

9 Jakob C. Øhrgaard: *'Less than Supranational, More than Intergovernmental': European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental Integration*, in: *Millennium – Journal of International Studies* 1/1997, S. 1-29.

10 Michael E. Smith: *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge 2003.

11 Justin Greenwood: *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke 2003.

12 Siehe beispielsweise Klaus Dingwerth/Philipp Pattberg: *Was ist Global Governance?*, in: *Leviathan* 3/2006, S. 377-399.

sich erkennen lassen, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem ersten und dem zweiten Pfeiler bestehen und welche Folgen sich daraus für das Verständnis der GASP sowie die zukünftige Forschung ableiten lassen.

Staatszentrierte versus Governance-Ansätze in der EU-Forschung

Staatszentrierte Ansätze sehen in den Staaten oder genauer den Spitzen ihrer Exekutiven die treibende Kraft der Integration. Deren Interessen und Verhandlungsmacht bestimmen den Gang und die Ergebnisse der politischen Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene. Supranationale Akteure wie die Europäische Kommission werden als Agenten der Staaten konzeptualisiert, die zwar eigene Interessen verfolgen können, aber letztlich der Kontrolle ihrer Prinzipale unterliegen.¹³ Gesellschaftliche Akteure spielen nur insofern eine Rolle, als sie zum einen auf der Ebene der nationalen Entscheidungsprozesse an der Ausarbeitung staatlicher Positionen mitwirken, auf der anderen Seite zum Adressat der auf europäischer Ebene getroffenen Beschlüsse werden.¹⁴ Derartige Zwei-Ebenen-Modelle europäischer Politik weisen den Vertretern der Exekutiven als Schnittstellenakteure besondere Macht zu, weil sie den Transfer von Information zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene regulieren und gemäß ihrer eigenen Interessen auf beiden Ebenen manipulieren können.¹⁵

Governance-Modelle zeichnen sich dagegen durch die Berücksichtigung weiterer Akteure und anderer Formen kollektiven Handelns aus. Allerdings sieht sich jeder Versuch einer Würdigung der Erklärungskraft dieser Modelle in Konkurrenz zu staatszentrierten Ansätzen mit dem Problem einer unzureichenden Präzision und Trennschärfe des Begriffs ‚Governance‘ konfrontiert. Eine weite Fassung sieht ‚Governance‘ als „Oberbegriff für sämtliche vorkommenden Muster der Interdependenzbewältigung“.¹⁶ Dagegen will ein engeres Verständnis den Governance-Begriff für Formen zielgerichteter und auf Dauer angelegter Kooperation reservieren, die sich durch zwei weitere Merkmale auszeichnen: zum einen Komponenten der Normorientierung und diskursiven Verständigung, zum anderen die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure. In diesen Definitionen spiegelt sich die Verwurzelung des Governance-Begriffs in den Internationalen Beziehungen einerseits, sowie der Policy-Forschung andererseits wider.

Die Ursprünge des weiten Governance-Begriffs lassen sich in den Internationalen Beziehungen bis zur Debatte um die Möglichkeiten institutionalisierter Koordination von Staaten unter der Bedingung der Anarchie in den 1980er Jahren zurückverfolgen.¹⁷ Der enge Begriff hingegen setzt auf die Steuerungsdebatten auf, die in der Policy-Forschung ab den 1970er Jahren geführt wurden.¹⁸ Auf die offenkundiger werdenden Grenzen der hierarchischen

13 Mark A. Pollack: Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Union Community, in: *International Organization* 1/1997, S. 99-134.

14 Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 4/1993, S. 473-524.

15 Robert D. Putnam: Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games, in: *International Organization* 3/1988, S. 427-460; Bernhard Zangl: Der Ansatz der Zwei-Ebenen-Spiele. Eine Brücke zwischen dem Neoinstitutionalismus und seinen KritikerInnen?, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2/1995, S. 393-416.

16 Arthur Benz/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis: Einleitung, in: Arthur Benz/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden 2007, S. 9-25.

17 Markus Jachtenfuchs: Regieren jenseits der Staatlichkeit, in: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden 2003, S. 495-518, hier S. 497.

18 Renate Mayntz: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.): *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 26/1995, S. 148-168; Josef Esser: Der kooperative Nationalstaat im Zeitalter der „Globalisierung“, in: Diether Döring (Hrsg.): *Sozialstaat in der Globalisierung*, Frankfurt am Main 1999, S. 117-144.

Steuerung gesellschaftlicher Teilbereiche durch zentrale Regierungen reagierte die Forschung mit der Thematisierung von Modellen der zielgerichteten Koordinierung öffentlicher und privater Akteure.¹⁹ Um unter den Bedingungen zunehmender Komplexität und Wissensintensität, der strukturellen Informationsdefizite zentralstaatlicher Steuerungsinstanzen sowie der Autonomie und Resistenz privater Akteure und gesellschaftlicher Teilsysteme überhaupt die Hoffnung auf politische Steuerung und allgemeinverbindliche Entscheidungen gegen die neo-liberale Forderung nach mehr Markt aufrecht erhalten zu können, setzte die politikwissenschaftliche Forschung auf Modelle des verhandelnden Staates, der in Kooperation mit semi-autonomen gesellschaftlichen Akteuren gemeinwohlverträgliche Lösungen sucht. Die im Rahmen dieser Modelle problemlos denkbare Entterritorialisierung des Regierens machte dieses Verständnis von Governance zum idealen Kandidaten, um beobachtbare Muster der Koordinierung auf den Feldern des europäischen Binnenmarktes theoretisch abzubilden.

Im Rahmen dieser Studie definieren wir ‚Governance‘ dem engen Verständnis folgend als ebenenübergreifenden Koordinierungs- und Verhandlungsprozess zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zur Produktion allgemeinverbindlicher Entscheidungen. Damit unterscheiden wir uns von den bisherigen Versuchen, Governance-Modelle in der GASP-Forschung fruchtbar zu machen. So sind beispielsweise sowohl Webber et. al.²⁰ als auch Kirchner²¹ dem weiten Governance-Begriff verpflichtet. Sie reduzieren Governance auf die institutionalisierte Kooperation von Staaten, die sie weiterhin als dominante Akteure der GASP begreifen. Dementsprechend spielen private Akteure in beiden Untersuchungen eine untergeordnete Rolle. Der Unterschied zu staatszentrierten Modellen beschränkt sich damit auf die These, die staatliche Kooperation sei von Normen und Ideen gesteuert. Mit der Verwendung eines engen Verständnisses des Governance-Begriffs lassen sich dagegen die Unterschiede in den Erwartungen staatszentrierter und Governance-Ansätze deutlicher herausarbeiten.

Ein erster Unterschied betrifft Kernfragen des Forschungsdesigns. Staatszentrierte Ansätze konzeptualisieren Interessen und Verhandlungsmacht der Staaten als unabhängige, europäische Entscheidungen über verteilungspolitische oder institutionelle Fragen als abhängige Variable. Dagegen wird in Governance-Ansätzen die europäische Polity als zu erklärendes Phänomen konzeptualisiert und die Europäisierung nationaler Politik als eine Begründung dafür.²²

Ein zweiter Unterschied betrifft die Akteure und die Konsequenzen der Europäisierung für ihre Stellung untereinander. Staatszentrierte Modelle sehen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer als ausschlaggebende Akteure. Sie erwarten im Prozess der Integration eine Umverteilung politischer Macht von Gesellschaften und Legislativen hin zu Exekutiven und damit zusammenhängend eine Einschränkung der Transparenz politischer Prozesse und Entscheidungen.²³ Im Gegensatz dazu basieren Governance-Modelle auf der Annahme, dass sowohl gesellschaftliche Akteure als auch regionale und supranationale politische Akteure mit autonomen Ressourcen ausgestattet sind und die europäischen Entschei-

19 Renate Mayntz: Governance im modernen Staat, in: Arthur Benz (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004, S. 65-76.

20 Webber/Croft/Howorth/Terriff/Krahmann: The Governance of European Security, 2004.

21 Kirchner: The Challenge of European Union Security Governance, 2006.

22 Markus Jachtenfuchs: The Governance Approach to European Integration, in: Journal of Common Market Studies 2/2001, S. 245-264, hier S. 245.

23 Andrew Moravcsik: Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Institutions, in: Center for European Studies Working Paper Series 52/1994; Klaus Dieter Wolf: Die neue Staatsräson: Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden 2000.

dungsprozesse beeinflussen.²⁴ Anders als staatszentrierte Ansätze hegen sie Zweifel an der Behauptung, dass sich die europäische und die nationale Ebene sauber voneinander trennen ließen. Marks, Hooghe und Blank räumen zwar ein, die Staaten seien „an integral and powerful part of the EU“, weisen aber einschränkend darauf hin, „they no longer provide the sole interface between supranational and sub-national arenas, and they share, rather than monopolize, control over many activities that take place in their respective territories“.²⁵ Nicht nur Exekutiven, auch private Akteure, Parlamentarier und Vertreter regionaler Gebietskörperschaften sind auf der europäischen Ebene präsent, begleiten und überwachen europäische Prozesse und formen über die nationalen Exekutiven hinweg Koalitionen mit supranationalen Akteuren und/oder Vertretern anderer Staaten. Ein Verlust an Einflussmöglichkeiten seitens nationaler Parlamente sowie zivilgesellschaftlicher Akteure ist daher nicht zu erwarten.

Ein dritter Unterschied betrifft die Formen und Ergebnisse der Koordinierung. Aus der Sicht staatszentrierter Modelle wird das Ergebnis der Verhandlungen wesentlich von dem Staat bestimmt, der seine Ziele am ehesten alleine oder außerhalb der Europäischen Union realisieren kann beziehungsweise am wenigsten Anreize für eine Änderung des Status quo hat. Nach Auffassung von Governance-Modellen hingegen wird die Verhandlungsmacht der Staaten mehrfach gebrochen. Zum einen können institutionelle Rollen den Einfluss einzelner Staaten begrenzen oder vergrößern. Zum anderen beeinflusst die Beteiligung von NGOs und supranationalen Organen die Ergebnisse des Entscheidungsprozesses. Dabei sieht die Governance-Forschung die Europäische Kommission, das Europäische Parlament oder den Europäischen Gerichtshof nicht nur als Agenten der Staaten, sondern im Einklang mit der neueren institutionalistischen Forschung als Bürokratien,²⁶ die ihre eigene Handlungslogik ausprägen und als Akteure den politischen Prozess beeinflussen.²⁷ Darüber ändert sich mit der Institutionalisierung und der Beteiligung nichtstaatlicher Akteure der Charakter der Entscheidungsprozesse. Weil die Verhandlungen von Dauer sind und auf einer öffentlichen Bühne stattfinden, spielt die Abwägung der Gemeinwohlverträglichkeit von vorgeschlagenen Lösungen im Lichte der verfügbaren Informationen, die Schlüssigkeit der Argumente und die Vereinbarkeit der Verhandlungspositionen mit gemeinsam geteilten Normen, Prinzipien und Regeln eine große Rolle.

Auf der Grundlage dieser theoretischen Erwartungen lässt sich eine Forschungsstrategie entwickeln, um die Bedeutung der Institutionalisierung und der Beteiligung privater Akteure für die Ergebnisse des politischen Prozesses zu erfassen. Dabei werden zunächst die oben genannten Erwartungen aus staatszentrierter Perspektive entsprechend der Bedingungen des zu untersuchenden Feldes genauer spezifiziert. Wenn Differenzen zwischen den theoretischen Erwartungen und empirischen Beobachtungen festgestellt werden, lässt sich zweitens anhand einer Rekonstruktion politischer Prozesse prüfen, inwieweit die Institutionalisierung und die Mitwirkung privater Akteure diese Differenz erklären. Bevor wir den heuristischen Wert dieser Strategie am Beispiel der Entstehung des europäischen Verhaltenskodexes zur Kontrolle von Rüstungsexporten illustrieren, sollen zunächst die formalen Voraussetzungen der Anwendbarkeit von Governance-Modellen in der GASP geprüft werden.

24 Edgar Grande: Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden 2000, S. 11-30.

25 Marks/Hooghe/Blank: *European Integration from the 1980s*, 1996, S. 347.

26 Michael N. Barnett/Martha Finnemore: *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca 2004.

27 Duke/Vanhoonacker: *Administrative Governance in the CFSP*, 2006.

Nichtstaatliche Akteure und die GASP: empirische Beobachtungen

Die Außenpolitik gilt traditionell als Domäne der Regierung, die im Interesse der Staatsraison dem Einfluss der Interessengruppen und supranationaler Organe entzogen ist und zu entziehen sei. Auch wenn dieses Konzept einem Wandel unterliegt und die klassische Diplomatie längst einem Verständnis von Außenpolitik Platz gemacht hat, dem es sowohl um die Beeinflussung von Gesellschaften in anderen Ländern geht als auch um das Mitspracherecht der eigenen Gesellschaft,²⁸ wäre dennoch zu fragen, inwieweit die institutionellen Bedingungen im zweiten Pfeiler besondere sind und den Zugang von Interessengruppen sowie den Einfluss von Institutionen beschränken. Es soll geprüft werden, ob sich (1) NGOs und Interessengruppen auf europäischer Ebene engagieren, (2) welche Rolle dabei die Institutionalisierung und die Organe der Europäischen Union spielen und (3) inwiefern sich das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure im zweiten Pfeiler von dem im ersten unterscheidet.

Der erste Nachweis ist einfach zu führen. Tatsächlich verlagerten in Übereinstimmung mit der von Kohler-Koch²⁹ und anderen³⁰ vertretenen Ko-Evolutionsthese außen- und sicherheitspolitisch interessierte NGOs und Interessengruppen in dem Maße ihre Aktivitäten von der nationalen auf die europäische Ebene, in dem die Europäische Union auf diesen Feldern politische Steuerungskompetenz gewann.

Besonders ausgeprägt ist das Engagement der NGOs im Bereich der Entwicklungshilfe und des Katastrophenschutzes, der Menschenrechtspolitik und der internationalen Umweltpolitik. Aber selbst im Kernbereich der Sicherheitspolitik ist die GASP längst keine verbands- und öffentlichkeitsfreie Zone mehr und begleiten eine Reihe von NGOs und anderen Interessengruppen europäische Außenpolitik.

Lokale friedenspolitische Graswurzel-Organisationen und NGOs bildeten in den 1990er Jahren europäische Netzwerke wie das European Network for Civil Peace Services (EN.CPS), die European Platform for Conflict Prevention and Transformation oder den europäischen Arm des International Action Network on Small Arms (IANSA). Diese Zusammenschlüsse verfolgten die Ziele, die Kontakte untereinander zu stärken und gemeinsam europäische Politik zu beeinflussen und umgekehrt die Gruppen auf lokaler Ebene über friedens- und abrüstungspolitisch relevante Prozesse und Entscheidungen auf europäischer Ebene zu informieren. Neben Netzwerken europäischer Graswurzel-Organisationen betreiben eine Reihe professioneller, transnationaler Organisationen in Brüssel friedens- und abrüstungspolitische Lobbyarbeit. Hierzu zählen Einrichtungen mit kirchlichem Hintergrund wie das Quaker Council for European Affairs, Pax Christi International oder World Vision sowie Organisationen mit weltlicher Orientierung, die wie Greenpeace oder Oxfam im Schnittfeld von friedens-, umwelt- und entwicklungspolitischer Arbeit aktiv sind. Schließlich haben sich Akteure im Grenzbereich von NGOs und Think Tanks in Brüssel angesiedelt. Besonderer Resonanz erfreuen sich die International Crisis Group oder ISIS Europe, ein 1995 vom Londoner International Security Information Service gegründeter Ableger. Besondere Erwähnung verdient das European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), ein 2001 gegründeter Zusammenschluss von heute 22 NGOs, Think Tanks und Netzwerken.

28 Christopher Hill: *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke 2003.

29 Beate Kohler-Koch: *Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 193-222.

30 Volker Eichener/Helmut Voelzkow: *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg 1994; Alec Stone Sweet/Wayne Sandholtz: *European Integration and Supranational Governance*, in: *Journal of European Public Policy* 3/1997, S. 297-317.

Neben der Präsenz friedenspolitisch ausgerichteter Organisationen ist ein geradezu boomartiges Wachstum von außen- und sicherheitspolitischen Expertennetzwerken festzustellen. Hierzu zählen die schon seit Längerem in Brüssel ansässigen und ursprünglich auf binnenmarktpolitische Themen spezialisierten Einrichtungen wie das Centre for European Policy Studies (CEPS) und das European Policy Centre (EPC). Daneben entstanden eine Reihe neuer Einrichtungen. Die 2002 ins Leben gerufene Security & Defence Agenda (SDA) befasst sich vor allem mit verteidigungs- und rüstungspolitischen Fragestellungen. Das von der Europäischen Union finanzierte Institute for Security Studies (EUISS), die Nachfolgeeinrichtung des früheren WEU-Instituts, soll beratend tätig werden und zum Entstehen eines europaweiten sicherheitspolitischen Diskurses beitragen. Diese Zielsetzung hat sich auch die jüngste Gründung auf seine Fahne geschrieben, das von der Soros Foundation großzügig unterstützte Projekt eines European Council on Foreign Relations.

Schließlich meldet sich mit der Rüstungsindustrie eine wichtige Interessengruppe lautstärker in Brüssel zu Wort. 2004 fusionierten die in den 1970er Jahren gegründete European Defence Industries Group und die 1950 gegründete AECMA (European Association of Aerospace Industries) zusammen mit der EUROSPACE zur AeroSpace and Defence Industries Association of Europe (ASD). Weil rüstungspolitische Kompetenzen bis zur Gründung der ESVP fast ausschließlich auf der nationalen Ebene verblieben waren, führten die Vorgängerorganisationen ein beschauliches Dasein. Dagegen ist die ASD mit etwa 50 Mitarbeitern ein Schwergewicht unter den Brüssler Lobbyorganisationen.

Auch die Rolle der supranationalen Organe wurde aufgewertet. Sicherlich war die europäische Außenpolitik anfänglich kaum institutionalisiert und unterscheiden sich die institutionellen Spielregeln und Einflussmöglichkeiten der europäischen Institutionen im ersten und zweiten Pfeiler bis heute. Die Rollen des Europäischen Parlaments und Gerichtshofs sind beschränkt. Die Europäische Kommission verfügt im zweiten Pfeiler nicht über ein Initiativmonopol. Ihre Hoffnung, es möge gelingen, die Generaldirektion Außenbeziehungen zum Kompetenzzentrum und Ort der Entscheidungsvorbereitung und Umsetzung der europäischen Außenpolitik auszubauen, zerschlug sich spätestens mit der Vertragsrevision von Amsterdam 1997. Stattdessen spielt die institutionelle Musik der GASP/ESVP im Ratssekretariat. Dennoch ist die rasante Institutionalisierung des zweiten Pfeilers die wichtigste Entwicklung der Europäischen Union in der letzten Dekade. Bereits die GASP nach dem Vertrag von Maastricht 1993 hatte nur noch wenig mit der vertrauten Diplomatenrunde der früheren Europäischen Politischen Zusammenarbeit gemein. Die Reformen von Amsterdam und Helsinki 1999 führten zu einem weiteren Institutionalisierungsschub. Trotz der Niederlage der Kommission in Amsterdam weitete sie ihre außen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten insbesondere in den Bereichen der gemischten Kompetenzen beträchtlich aus. Im Rat entstand eine ganze Reihe ressourcenstarker Organe: die Institution des Hohen Repräsentanten einschließlich der Policy Unit und des Lagezentrums (SitCen) mit zusammen etwa 60 Mitarbeitern,³¹ die Abteilung E des Generalsekretariats, der Militärstab (EUMS) mit etwa 180 Offizieren, die zivil-militärische Zelle und als neuestes institutionelles Gewächs die 2007 eingerichtete Zivile Planungs- und Führungseinheit (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC). Mit dem Lissabonner Vertrag von 2007 und der geplanten Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes wird die Institutionalisierung weiter vorangetrieben. Letztere ist für die Herausbildung einer Governance-Struktur in einem doppelten Sinne von Bedeutung. Die internationalen Bürokratien üben selbst dann einen nachhaltigen

31 Christoph Heusgen: Nach den gescheiterten Referenden: Was wird aus dem Außenminister der Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst?, in: *integration* 4/2005, S. 336-340.

politischen Einfluss aus, wenn sie sich wie das Generalsekretariat des Rats in erster Linie als Hilfsorgan der Präsidentschaft verstehen. Zudem dienen die Organe der Europäischen Union als Zugangspunkte für NGOs und Interessengruppen zum Entscheidungsprozess.

Soweit sprechen die Entwicklungen gegen die Annahme struktureller Unterschiede zwischen der ersten und zweiten Säule. Einen dritten Einwand, der in der Literatur bisher kaum aufscheint,³² halten wir dagegen für offen. Der erste Pfeiler zeichnet sich dadurch aus, dass sich die Betroffenen europäischer Politik innerhalb der Europäischen Union befinden. Sie haben nicht nur ein starkes Motiv, sich zu organisieren und ihre Interessen auf europäischer Ebene geltend zu machen, sondern sie treffen als ‚stake holder‘ auch auf das Entgegenkommen der supranationalen Organe. Insbesondere die Kommission sieht vor dem Hintergrund ihres Demokratieverständnisses in der Zusammenarbeit mit betroffenen Interessengruppen den entscheidenden Baustein für effektives und legitimes Regieren, vorausgesetzt alle von einer Entscheidung betroffenen Interessen haben die Chance, gleichberechtigt an der Formulierung der Entscheidung mitzuwirken. Um ein ‚level playing field‘ der betroffenen Interessen zu schaffen und damit der entscheidenden Voraussetzung für normativ anspruchsvolles Regieren jenseits der Trias von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt näher zu kommen, unterstützen und fördern die für den Binnenmarkt zuständigen Generaldirektionen der Kommission mit großem Aufwand zivilgesellschaftliche Organisationen wie NGOs. Sie unterstützen ihre Projekte, tragen zu ihrer Kernfinanzierung bei und haben nicht selten die europäischen, zivilgesellschaftlichen Verbände und Netzwerke als ihre Partner selbst geschaffen. Der erste Pfeiler bildet also nicht zuletzt aufgrund der *Empowerment*-Strategie der Kommission einen hervorragenden Nährboden für NGOs.

Was die europäische Außen- und Sicherheitspolitik dagegen betrifft, befinden sich die Betroffenen nun einmal außerhalb der Europäischen Union. Während im zweiten Pfeiler die Adressaten europäischer Entscheidungen kaum eine Chance haben, auch zum Autor derselben zu werden, steht die Repräsentativität derjenigen, die sich äußern – in erster Linie NGOs –, aus Sicht der europäischen Organe infrage. Die Kommission interessiert sich zwar für deren Expertise und bedient sich ihrer Dienste bei der Ausführung europäischer Politik – insbesondere im Bereich der Entwicklungshilfe und der humanitären Hilfe greift die Kommission zur Umsetzung ihrer Programme auf NGOs zurück – ist aber äußerst zurückhaltend, was die Institutionalisierung von Konsultationen und die Finanzierung von Kernaktivitäten betrifft.

Wir werden im Folgenden am Beispiel des europäischen Verhaltenskodexes zur Kontrolle von Rüstungsexporten prüfen, ob trotz dieser strukturellen Differenz im Bereich des zweiten Pfeilers ein Zugang von NGOs zum politischen System der Europäischen Union möglich ist, welcher Strategien sich NGOs bedienen und welche Konsequenzen ihr Engagement für die europäischen politischen Prozesse hat.

Der europäische Verhaltenskodex zur Kontrolle von Rüstungsexporten

Traditionell fällt die Rüstungsexportpolitik ebenso wie die Rüstungsbeschaffung in den Bereich der alleinigen Verantwortung der Mitgliedstaaten. Erst nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und vor dem Hintergrund der Enthüllungen über das Ausmaß der europäischen Waffenlieferungen an den Irak begannen Diskussionen über eine Europäisierung dieses Politikfeldes durch zwei zusammenhängende Vorhaben: die Liberalisierung des Rüs-

32 Matthias Dembinski: Vom diplomatischen Club zum außenpolitischen Regieren in Netzwerken? Der Einfluss gesellschaftlicher Akteure auf die EU-Außenpolitik, in: Mathias Jopp/Peter Schlotter (Hrsg.): Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden 2007, S. 91-119.

tungsmarktes und die Harmonisierung der Rüstungsexportrichtlinien. Zu diesem Zweck setzte die Europäische Union 1991 die Arbeitsgruppe für konventionelle Waffen (Working Group on Conventional Arms, COARM) mit dem Mandat ein, Möglichkeiten für ein gemeinsames Vorgehen zu identifizieren. Obwohl sich die Gruppe schnell auf Kriterien für Rüstungsexporte einigte, verhedderten sich die Verhandlungen danach im Dickicht der unterschiedlichen Interessen der großen europäischen Rüstungsexporteure. Dennoch gelang es 1998, den europäischen Verhaltenskodex zur Kontrolle von Rüstungsexporten zu verabschieden.³³ Er besteht aus acht Kriterien, die die Mitgliedstaaten beachten sollen, wenn sie Rüstungsgüter an Dritte liefern. Darüber hinaus verpflichteten sich die Regierungen in dem Kodex, sich gegenseitig über die Ablehnung von Rüstungsexporten zu informieren. Wenn ein Staat beabsichtigt, ein Rüstungsgeschäft zu tätigen, das bereits von einem anderen abgelehnt worden ist, soll er diesen zuvor konsultieren. Darüber hinaus vereinbarten die Staaten den Austausch von Informationen über ihre Rüstungsexporte im Rahmen der COARM-Arbeitsgruppe, die ihrerseits jährlich einen vertraulichen Bericht für den Rat verfassen sollte. Schließlich sah der Beschluss eine jährliche Bestandsaufnahme vor.

Die Entwicklung des Verhaltenskodexes war von Beginn an von Initiativen des Europäischen Parlaments und einer Gruppe friedenspolitischer NGOs begleitet worden.³⁴ Bereits 1991 hatte die britische NGO Saferworld Vorschläge für einen europäischen Kodex entwickelt.³⁵ Anfänglich zielte die Kampagne von Saferworld auf das Europäische Parlament, das die Vorschläge der NGOs bei der Formulierung seiner Resolutionen aufnahm. Nachdem die Idee eines Kodexes auf europäischer Ebene verankert war, entwickelte Saferworld in Zusammenarbeit mit zwei weiteren NGOs und einem Team von Völkerrechtlern Vorschläge für präzise Definitionen der Regeln und Prinzipien des Kodexes.³⁶ Parallel dazu rief Saferworld die UK Code Working Group ins Leben, die Mechanismen für die wechselseitige Konsultation und den Informationsaustausch zwischen den EU-Staaten entwickelte. Nach dem Wahlerfolg von Labour 1997 knüpfte Saferworld ein Netz mit weiteren NGOs und Think Tanks in anderen europäischen Staaten, das europaweit die nationalen Informationskampagnen koordinierte.³⁷

Eine Reihe von Untersuchungen rechnen den NGOs und dem Europäischen Parlament einen Teil des Erfolges zu.³⁸ Tatsächlich lässt sich der Einfluss der NGO-Koalition auf Entschlüsse des Europäischen Parlaments bis in die Formulierungen hinein nachweisen. Und auch in den Regeln des 1998 beschlossenen Kodexes finden sich an einigen Stellen Vorschläge der NGOs wieder. Umstritten bleibt jedoch, ob das Engagement der NGOs über Formulierungshilfen und die Einflussnahme auf das seinerseits weitgehend machtlose Euro-

33 Rat der Europäischen Union: Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren, Dok. 8675/2/98 REV 2 vom 5. Juni 1998.

34 Jutta Joachim: Von einem intergouvernementalen zu einem Governance-System? Der Europäische Verhaltenskodex zu Rüstungsexporten und Nicht-Regierungsorganisationen, General International Relations Conference der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft, Mannheim 2005.

35 Paul Eavis/Owen Greene: Regulating Arms Exports: A Programme for the European Community, London 1991.

36 British American Security Information Council/Saferworld/World Development Movement, in Zusammenarbeit mit Marc Weller/Françoise Hampson: A European Code of Conduct on the Arms Trade, Brussels 1995, wiederabgedruckt in: UNESCO Chair on Peace and Human Rights at Universitat Autònoma de Barcelona (Hrsg.): The Codes of Conduct to Control Arms Transfers, Barcelona 1998, S. 17–21.

37 Ian Davis: The Regulation of Arms and Dual-Use Exports. Germany, Sweden, and the UK, Oxford 2002, S. 100.

38 Siehe beispielsweise Holger Anders: NGOs and the Shaping of the European Union Conventional Arms Regime, in: Elke Krahnmann (Hrsg.): New Threats and New Actors in International Security, Basingstoke 2005, S. 177–198.

päische Parlament hinaus zu der Wende beitrug, die zur Verabschiedung des Kodexes führte. Um diese Frage zu beantworten, sollen zunächst Erwartungen aus Sicht staatszentrierter Ansätze formuliert werden.

Die Entstehung des europäischen Verhaltenskodexes aus staatszentrierter Perspektive

Zwei Erwartungen erscheinen plausibel: Erstens Versuche der Regierungen, die internationale Kooperation zu nutzen, um ihre Autonomie zu erweitern und die Mitsprachewünsche der Gesellschaften und Parlamente über Rüstungsexporte abzuwehren. Eine Einschränkung der Transparenz wäre die Folge. Zweitens sollten wir eine Blockade oder ein Ergebnis der Verhandlungen nahe an den Präferenzen des Landes mit den am wenigsten restriktiven Exportkontrollbestimmungen beobachten. Weil dieses Land über einen leichteren Zugang zum Weltmarkt verfügt, eher Skaleneffekte realisieren könnte und weniger restriktive Exportkontrollbestimmungen in einem zunehmend liberalisierten Rüstungsmarkt als Wettbewerbsvorteil wirken, hat es das geringste Interesse an einer Änderung des Status quo.

Für beide Erwartungen gibt es eine Reihe an Indizien: ³⁹ Beispielsweise nutzte Deutschland die deutsch-französische Rüstungszusammenarbeit oder das multilaterale Rahmenabkommen (*Letter-of-Intent*) von 1998, um die Entscheidungsspielräume der Exekutive über Rüstungsexporte zu erhöhen. Auch die 1998 festgelegten Regeln des Exportkodexes sahen ursprünglich Vertraulichkeit und eine sehr restriktive Informationspolitik vor. Ebenso finden wir eine Bestätigung der staatszentrierten Annahmen, was die Verhandlungsergebnisse betrifft. Deutschland, dessen Exportkontrollbestimmungen vergleichsweise hohe Hürden setzen, befürwortete eine zeitnahe Regelung auf europäischer Ebene, weil es fürchtete, dass sich die anspruchsvollen deutschen Bestimmungen bei der sich abzeichnenden Liberalisierung der europäischen Rüstungsmärkte als Standortnachteil erweisen würden. Frankreich und Großbritannien, deren Rüstungsindustrien exportabhängiger waren und deren Regelwerke den Transfer von Waffen auch in Spannungsgebiete zuließen, argumentierten dagegen, Rüstungsexporte betreffen den Kern der Staatsraison und müssten folglich ausschließlich von den nationalen Regierungen getroffen und verantwortet werden. In dieser Konstellation konnte sich die Europäische Union 1994 lediglich auf eine Regelung der Exporte von sogenannten *dual-use*-Gütern verständigen, welche neben ihrer zivilen Anwendung auch zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen dienen können. Der Verhaltenskodex zu Rüstungsexporten musste noch vier Jahre warten. Dass er überhaupt verabschiedet wurde, muss aus staatszentrierter Perspektive angesichts dieser Konstellation zunächst überraschen.

Ist dieser Erfolg also den Initiativen des Europäischen Parlaments und der NGOs zu verdanken? Ein genauere Blick auf die Position der wichtigen Vetospieler Frankreich und Großbritannien nährt Zweifel an dieser Interpretation. In der Tat scheint die Wahl der Labour-Regierung 1997, die vor dem Hintergrund britischer Rüstungsskandale eine Reform der nationalen Exportpolitik hin zu einer „ethical foreign policy“ angekündigt hatte, für die Verabschiedung des Kodexes wichtiger gewesen zu sein. ⁴⁰ Denn um die Verschärfung der Richtlinien innenpolitisch abzusichern, strebte die neue Regierung ihre europäische Einbettung an.⁴¹ Nicht zufällig orientierten sich die britischen Richtlinien an den acht europäischen

39 Matthias Dembinski/Barbara Schumacher: Wie Europa dem Rüstungsexport Schranken setzt. Von der Zusammenarbeit europäischer Regierungen zum europäischen Regieren, HSFK-Report 9/2005.

40 Duncan Millar: Human Rights: NGOs Urge European Code of Conduct on Arms Sales, IPS-Inter Press Service, 06.03.1997.

41 David Mepham/Paul Eavis: *The Missing Link in Labour's Foreign Policy. The Case for Tighter Controls Over UK Arms Exports*, London 2002.

Kriterien und versuchte London umgekehrt, das neue britische Regelwerk zur Grundlage einer europäischen Einigung zu machen.

In der Folge zeigte Paris mehr Flexibilität. Auch in Frankreich schlug die Aufdeckung mehrerer Rüstungsexportskandale hohe Wellen. Zudem erhoffte sich die Regierung von einer europäischen Einbettung der eigenen Rüstungsexportpolitik Rückendeckung gegen amerikanische Strategien, die Politik ihrer Verbündeten auf diesem Feld zu bestimmen. Schließlich ging Paris davon aus, es werde aufgrund der Konsensregel die genaue Ausformulierung des europäischen Regelwerkes entscheiden und zu weit gehende Bestimmungen verhindern können. Tatsächlich enthielt der Ende Mai 1998 von den Außenministern verabschiedete Kodex striktere Regelungen, die bis dahin diskutiert worden waren, nicht mehr.⁴² So ist beispielsweise der Kodex rechtlich nicht bindend, stellt die Frage, ob ein Waffentransfer eines der Kriterien verletzt, in das Ermessen des exportierenden Staates, erlaubt selbst die Durchführung von Geschäften, die ein anderes Land zuvor abgelehnt hat, betont die Vertraulichkeit und verhindert so, dass Regierungen untereinander oder gegenüber ihren Parlamenten und Öffentlichkeiten rechenschaftspflichtig werden. Diese Änderungen wurden auch von NGOs kritisiert, die befürchteten, dass damit das europäische Regelwerk zu einem Instrument der Exekutiven würde, die in einigen europäischen Staaten bestehenden Mitsprachemöglichkeiten der Legislativen und Gesellschaften über nationale Rüstungsexporte einzuschränken.⁴³

Entwicklungen nach 1998 – ein Fall für Governance?

Die Rekonstruktion der politischen Entwicklungen bis 1998 zeigt, dass die Entscheidung über den europäischen Verhaltenskodex zu Rüstungsexporten mit staatszentrierten Modellen vereinbar ist. NGOs waren zwar präsent und konnten sich Gehör verschaffen. Ein direkter Einfluss auf den Beschluss von 1998 ist aber nicht nachweisbar und dieser plausibler mit Veränderungen der Akteurskonstellation zu erklären. Allerdings beobachten wir in der Zeit danach Entwicklungen, die einer staatszentrierten Sichtweise widersprechen und stattdessen die Annahmen von Governance-Ansätzen stützen: a) eine Präzisierung und Verschärfung der Regeln und Normen auf europäischer Ebene, b) eine Zunahme der Transparenz und c) überraschende Anpassungsleistungen auf nationaler Ebene.

Weiterentwicklung der Regeln: Die jährliche Überprüfung des Kodexes eröffnete rüstungskontrollfreundlichen Staaten und NGOs die Möglichkeit, erfolgreich für seine Weiterentwicklung zu werben. Beispielsweise einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Liste der zu kontrollierenden militärischen Güter und definierten zentrale Begriffe des Kodexes wie „essentially identical transactions“.⁴⁴ Im vierten Jahresbericht sind diese Präzisierungen erstmals in einem ‚Kompendium der vereinbarten Verfahrensweisen‘ niedergelegt.⁴⁵ Darüber hinaus wurden die Regeln des Kodexes auf zusätzliche Tatbestände wie die Vermittlung von Waffengeschäften durch EU-Bürger oder den Transfer von nicht-tangiblen Gütern ausgeweitet.

42 Davis: *The Regulation of Arms and Dual-Use Exports*, 2002, S. 100.

43 Kyrre Holm: *Europeanising Export Controls: The Impact of the European Union Code of Conduct on Arms Exports in Belgium, Germany and Italy*, in: *European Security* 2/2006, S. 213-234.

44 Sibylle Bauer: *The EU Code of Conduct on Arms Exports – Much Accomplished, Much to Be Done*, 2004, abrufbar unter: http://www.krf.se/download/eu_code_report.pdf (letzter Zugriff: 15.09.2008).

45 *Viertes Jahresbericht gemäß Nummer 8 der operativen Bestimmungen des Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren*, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, Nr. C 319 vom 19. Dezember 2002.

Transparenz: Entgegen der Erwartung aus staatszentrierter Perspektive führte die Europäisierung dieses Politikfeldes zu mehr Transparenz zwischen Regierungen (interne Transparenz) sowie zwischen dem intergouvernementalen Verhandlungsraum und öffentlichen Räumen (externe Transparenz). In Bezug auf die interne Transparenz verbesserten sich sowohl die Quantität als auch die Qualität der Informationen in den jährlichen nationalen Berichten an den Rat nachhaltig. Die Staaten passten das Format ihrer Berichte einander an und gaben untereinander mehr und genauere Informationen über ihre Rüstungsexporte preis. Unter anderem einigten sie sich auf eine schnellere Unterrichtung über abgelehnte Exportanträge und die Einrichtung einer zentralen Datenbasis beim Ratssekretariat.⁴⁶ Schließlich verständigten sie sich 2001 darauf, eine „trotz einer früheren Verweigerung erteilte Genehmigung“ („undercut“) nicht, wie im Kodex vorgesehen, nur dem betroffenen Land, sondern „to the extent compatible with national considerations and on a confidential basis“ allen Mitgliedstaaten mitzuteilen.⁴⁷ Insgesamt notierten selbst kritische NGOs substanzielle Fortschritte.⁴⁸

In Bezug auf die externe Transparenz ist zuallererst die Veröffentlichung der konsolidierten EU-Berichte selbst erwähnenswert, die der Kodex gar nicht vorsieht und die der Rat auf Basis der nationalen Berichte jährlich erstellt. Die Quantität und Qualität der Daten in diesen Berichten nahmen im Laufe der Jahre deutlich zu. War der erste Bericht nur vier Seiten lang und enthielt lediglich unvollständige Globalzahlen zu den erteilten Ausfuhrgenehmigungen und deren Wert sowie den abgelehnten Anträgen und Konsultationen, wurden die Angaben im Laufe der Zeit immer präziser und umfangreicher. Der im Dezember 2005 veröffentlichte Jahresbericht umfasste 288 Seiten und enthielt detaillierte Angaben über die Empfängerländer und exportierten Waffen.⁴⁹ Schließlich folgten mehr und mehr Mitglieder der Europäischen Union dem Beispiel Schwedens und veröffentlichten ihre nationalen Berichte über ihre Rüstungsexportpolitik.⁵⁰

Verschränkung der Ebenen: Drittens beobachten wir erhebliche Anpassungsleistungen auf nationaler Ebene. Selbst Frankreich, ein großer, rüstungsabhängiger und gegenüber dem Kodex skeptisch eingestellter Staat, reformierte und verschärfte als Reaktion auf die europäischen Bestimmungen seine nationale Exportkontrollgesetzgebung.⁵¹

Für diese Veränderungen ist sicherlich nicht allein und nicht einmal in erster Linie das NGO-Engagement verantwortlich. Ausschlaggebender war vielmehr die Europäisierung dieses Politikfeldes. Damit einher ging zum einen eine Aufwertung institutioneller Rollen wie die der Präsidentschaft. Zum anderen sahen sich die Staaten einer, wenn auch zunächst begrenzten, Rechenschafts- und Begründungserwartung ausgesetzt. Aufgrund dieser Ent-

46 Sibylle Bauer/Mark Bromley: The European Union Code of Conduct on Arms Exports. Improving the Annual Report, SIPRI Policy Paper 8/2004, S. 16.

47 Ebenda; Fünfter Jahresbericht gemäß Nummer 8 der operativen Bestimmungen des Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 320 vom 31. Dezember 2003, S. 6.

48 Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (Hrsg.): Rüstungsexportbericht 2004, Bonn/Berlin 2005; Saferworld: Taking Control: The Case for a More Effective European Union Code of Conduct on Arms Exports, 2004, abrufbar unter: <http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/Taking%20control.pdf> (letzter Zugriff: 15.09.2008).

49 Siebter Jahresbericht gemäß Nummer 8 der operativen Bestimmungen des Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 328 vom 23. Dezember 2005, S. 1-288.

50 Sybille Bauer: The EU Code of Conduct on Arms Exports – Enhancing the Accountability of Arms Export Policies?, in: European Security 3-4/2003, S. 129-147, hier S. 144.

51 Dembinski/Schumacher: Wie Europa dem Rüstungsexport Schranken setzt, 2005.

wicklungen ergaben sich neue Handlungsmöglichkeiten für NGOs. Umgekehrt verstärkte ihr Engagement die Effekte der Europäisierung.

So spielte die Institutionalisierung des Kodexes den argumentativen Strategien der NGOs in die Hände. Sie konnten die in der Präambel ausformulierten Zielvorstellungen als europäische Norm darstellen und mit der davon abweichenden Praxis einiger europäischer Regierungen kontrastieren.⁵² Anders als vor 1998 gelang es nun NGOs, die europäische Agenda zu beeinflussen und Staaten rechenschaftspflichtig zu machen.

Mit der Institutionalisierung des Kodexes traten aber auch neue Akteure auf den Plan und mit ihnen potenzielle Koalitionspartner für NGOs. Beispielsweise wurde das Europäische Parlament – ein traditioneller Ansprechpartner der NGOs – aufgewertet, weil sich die finnische Präsidentschaft entschied, den konsolidierten Bericht seinem sicherheits- und verteidigungspolitischen Unterausschuss zuzusenden, der eine Debatte abhielt und Vorschläge zur Weiterentwicklung des Kodexes diskutierte. Ein Jahr später folgte die schwedische Präsidentschaft diesem Beispiel und etablierte damit eine seitdem befolgte Praxis.

Mit der Rechenschafts- und Begründungspflicht wuchs auch der Wert der NGOs als Experten, an die sich sowohl die Präsidentschaften aber auch einzelne Staaten wandten. So arbeitete die britische Labour-Regierung während ihrer Präsidentschaft eng mit einer Gruppe britischer NGOs zusammen⁵³ und die holländische Präsidentschaft beauftragte das renommierte Forschungsinstitut Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) mit der Erstellung eines Reports über das nationale Berichtswesen mit dem Ziel, dieses stärker zu harmonisieren.⁵⁴ Auch COARM begann nach 1998 damit, NGOs regelmäßig zu konsultieren.

Schließlich trugen NGOs zu vermehrter Transparenz bei, indem sie die Rüstungsexportpolitiken der Mitgliedstaaten auf europäischer und nationaler Ebene kommentierten und kritisierten sowie Medien, Parlamentarier und Graswurzel-Organisationen in den einzelnen Ländern informierten. Dies lässt sich am Beispiel Frankreichs zeigen, wo sich nach der Institutionalisierung des Kodexes NGOs, die bis dahin ausschließlich im nationalen Rahmen gearbeitet hatten, an den Kampagnen europaweiter Netzwerke beteiligten und somit den französischen öffentlichen Raum gegenüber Europa öffneten. In der Folge wird die restriktive Politik der französischen Regierungen, die Informations- und Mitsprachewünschen der Gesellschaft und des Parlaments traditionell ablehnend gegenüber standen, unmittelbarer mit den liberaleren Praktiken in anderen Ländern vergleichbar und dadurch einem beachtlichen Anpassungsdruck ausgesetzt. Umgekehrt rückt die oft bremsende Politik Frankreichs auf europäischer Ebene deutlicher ins Blickfeld der französischen Gesellschaft und wird so im nationalen Diskurs thematisierbar. In der kommunikativen Verknüpfung beider Ebenen und der daraus resultierenden Sicherung der Rechenschaftspflicht nationaler Regierungen, liegt wahrscheinlich der wichtigste Beitrag der NGOs zum europäischen Regieren.

Schlussfolgerungen

Die von uns beobachteten Entwicklungen seit der Verabschiedung des europäischen Verhaltenskodexes für Rüstungsexporte sind mit den Erwartungen staatszentrierter Ansätze

52 Amnesty International/BASIC/Christian Aid/Oxfam/Saferworld/World Development Movement: Final Analysis: EU Code of Conduct On The Arms Trade, 1998, abrufbar unter: <http://www.basicint.org/WT/armsexp/EU-code-final.htm> (letzter Zugriff: 15.09.2008); Saferworld: Taking control, 2004.

53 UK Presidency Project: The British-French Proposal for an EU Code of Conduct on Arms-Exports – briefing paper, 1998; UK Presidency Project: The EU Code of Conduct on Arms-Exports – What Can Your Agency Do?, 1998.

54 Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung: Rüstungsexportbericht 2004, 2005, S. 34.

nicht in Übereinstimmung zu bringen, sondern stützen die Annahmen von Governance-Modellen. Dies gilt in besonderer Weise für das Engagement von NGOs. Sie begleiteten, kommentierten und beeinflussten die Entwicklung des europäischen Kodexes. Unterstützt durch institutionelle Entwicklungen gelang es den beteiligten Organisationen, das Informationsmonopol der Exekutiven aufzubrechen, einen öffentlichen europäischen Raum zu schaffen, und diesen mit den nationalen Diskursräumen zu verknüpfen. Weil sich die europäische Politik der nationalen Regierungen nunmehr auf einer öffentlichen Bühne vollzog, konnte sie von einer Fachöffentlichkeit kommentiert und kritisiert werden.

Die Fallstudie weist aber auch auf Unterschiede zwischen der ersten und der zweiten Säule hin. Die Kommission fördert das Heranwachsen einer zivilgesellschaftlichen Basis nur bedingt und versucht nicht durch finanzielle Unterstützung ein ‚level playing field‘ zu schaffen. Umgekehrt richtet sich das Engagement der NGOs nicht in erster Linie auf die Kommission, sondern stärker auf das Europäische Parlament und die intergouvernementalen Organe wie die Präsidentschaft, die COARM-Arbeitsgruppe oder das Politische und Sicherheitspolitische Komitee. Schließlich ist der normative Anspruch bescheidener, der sich mit der Entwicklung eines Regierungssystems in der GASP verbindet. Es geht nicht um die Hoffnung auf effektives und legitimes Regieren jenseits der Staaten und in Netzwerken betroffener Interessen, sondern um mehr Transparenz, eine Stärkung der Rechenschaftspflicht und eine Verbesserung der Ergebnisse exekutiver Zusammenarbeit durch die Beteiligung von NGOs.

Die Fallstudie über den Verhaltenskodex zeigt, dass NGOs den Kontext und die Ergebnisse der Regierungszusammenarbeit maßgeblich verändern können. Dieser Befund spricht für eine theoretische Öffnung in der GASP. Um die Erklärungskraft von Governance-Ansätzen in der zweiten Säule verlässlicher abschätzen zu können, wären allerdings weitere empirische Arbeiten nötig. Die Menschenrechts-, Entwicklungs- und zivile Krisenpräventionspolitik wäre ein hervorragendes Terrain, um sowohl die Bedeutung als auch die Konsequenzen zivilgesellschaftlichen Engagements zu bestimmen.



Reasonable Europeans

Determinants of citizens' support for the delegation of competencies in 29 countries

Von Dr. Thomas Christin

2008, 138 S., brosch., 29,- €,

ISBN 978-3-8329-3561-0

(Nomos Universitätsschriften – Politik, Bd. 153)

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



Nomos

Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung

Jörg Monar*

Entwicklungsdynamik und Probleme der EU-Innen- und Justizpolitik

Die seit dem Vertrag von Amsterdam unter dem grundlegenden Vertragsziel der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) zusammengefassten Bereiche Inneres und Justiz gehören seit 1999 zu den am stärksten expandierenden Politikbereichen der Union: Allein im Jahre 2007 hat der Rat „Inneres und Justiz“ nicht weniger als 164 Texte angenommen,¹ es vergeht keine Sitzung des Europäischen Rates mehr ohne die Aufnahme langer Abschnitte zu innen- und justizpolitischen Themen in die Schlussfolgerungen der Präsidentschaft² und auch die Haushaltslinien für diesen Bereich verzeichnen überdurchschnittliche Zuwachsraten.³ An der politischen Bedeutung dieser Handlungsfelder kann auch nicht gezweifelt werden, handelt es sich doch um nicht weniger als drei grundlegende öffentliche Güter, die dem EU-Bürger im Rahmen des RFSR geboten werden sollen: ‚Freiheit‘ (primär im Sinne von Freizügigkeit), ‚Sicherheit‘ (primär im Sinne von Schutz gegen schwerwiegende grenzüberschreitende Kriminalität) und ‚Recht‘ (primär im Sinne der Sicherstellung der grenzüberschreitenden Wirkung richterlicher Entscheidungen und des grenzüberschreitenden Zugangs zum Recht). Nach Eurobarometer-Umfragen sind die Zustimmungsraten der Bürger zu einer verstärkten Rolle der Union, zumindest in einigen Feldern der Innen- und Justizpolitik – wie etwa der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität⁴ – außerordentlich hoch, was den wiederholten Hinweisen des Europäischen Rates auf die „hohe Priorität“, die die europäischen Bürger dem RFSR anscheinend zumessen,⁵ eine gewisse Berechtigung gibt.

Dennoch steht fast zehn Jahre nach seiner Einführung durch den Amsterdamer Vertrag mit dem Integrationsziel und großen politischen Projekt des RFSR nicht alles zum Besten: Die Proliferation von Aktionsplänen, Strukturen und Instrumenten kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele gesetzte Ziele nicht oder nur teilweise erreicht worden sind und die Umsetzung beschlossener Maßnahmen oft sehr zu wünschen übrig lässt. Es genügt, einen Blick in die jährlichen Berichte der Kommission zur Umsetzung des 2005 bis 2010 laufenden Haager Programms zur Weiterentwicklung des RFSR⁶ oder die halbjährlichen Evaluierungsberichte des

* Prof. Dr. Dr. Jörg Monar, College of Europe, Brügge; Sussex European Institute, University of Sussex, Brighton.

1 Information der Generaldirektion H des Generalsekretariats des Rates der EU.

2 Siehe beispielsweise die Schlussfolgerungen der jüngsten Tagung des Europäischen Rates: Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 11018/1/08 REV 1 vom 17. Juli 2008, Paragraphen 6-24.

3 Im Haushaltsjahr 2008 16,7% gegenüber 2007, und 2007 12,8% gegenüber 2006 (Quelle: Europäische Kommission: Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2008 (und 2007), Brüssel 2008 und 2007).

4 81% im EU-Durchschnitt gemäß Europäische Kommission: Special Eurobarometer 290: The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas, Juni 2008, S. 6-7.

5 Siehe beispielsweise Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2008, Paragraph 6.

6 Der jüngste: Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007, KOM(2008) 373.

EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung⁷ zu werfen, um einen wachsenden Abstand zwischen Anspruch und Wirklichkeit bei der Umsetzung der hehren Zielsetzungen des RFSR festzustellen. Nach Kalkulationen der Kommission vom Juli 2008 wurden 2007 nur 38 Prozent der Zielsetzungen des Haager Programms gemäß den ursprünglichen Zeitvorgaben erreicht, mit extrem niedrigen Fortschrittsquoten in Schlüsselbereichen wie der Asyl- und Visapolitik und polizeilichen Zusammenarbeit sowie erheblichen Umsetzungsdefiziten auch auf der nationalen Ebene.⁸ Damit nicht genug, haben die in den Neunzigerjahren noch eher vereinzelt kritischen Töne hinsichtlich der möglichen Gefährdung von Menschen- und Bürgerrechten vor dem Hintergrund der sich vervielfältigenden EU-Datenaustauschsysteme, Restriktionen im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik und strafrechtlichen Maßnahmen mittlerweile geradezu orchestrale Dimensionen angenommen und der Forderung nach besserer parlamentarischer und richterlicher Kontrolle einen beträchtlichen Auftrieb verliehen, dem sowohl das Europäische Parlament als auch viele einzelstaatlichen Parlamente die notwendige politische Kraft verleihen.

Der Vertrag von Lissabon bot eine hervorragende Möglichkeit, auf diese offenkundigen Entwicklungsprobleme des RFSR durch Reformen der vertraglichen Grundlagen zu reagieren. Zumindest quantitativ scheint diese Herausforderung auch angenommen worden zu sein, übertrifft die Zahl der den RFSR betreffenden – größtenteils aus dem Verfassungsvertrag übernommenen – Einzelreformen doch die jedes anderen einzelnen Politikbereichs der Union. Die eigentliche Frage aber muss natürlich lauten, inwieweit der neue Vertrag tatsächlich qualitative Veränderungen bringt, die zu einer Überwindung der angedeuteten Probleme und einer effektiven Weiterentwicklung der EU-Innen- und Justizpolitik dienen können. Diese Frage ist auch im Falle eines definitiven Scheiterns des Vertragswerkes nicht müßig, da die bei ihrer Beantwortung aufgewiesenen Probleme und möglichen Entwicklungspotenziale in der einen oder anderen Form notwendigerweise auf der Agenda des RFSR bleiben werden.

Gemäß den oben angedeuteten gegenwärtigen primären Entwicklungsproblemen des RFSR wird dieser Artikel sich zunächst mit den Reformen, mit Bedeutung für die Handlungsfähigkeit der Union und deren parlamentarische und richterliche Kontrolle beschäftigen, um dann auf die erhöhte ‚Differenzierung‘ einzugehen, die zu den wesentlichen Kosten dieser Reformen gehört. Hieran schließen sich einige Schlussfolgerungen zu den weiteren Entwicklungsperspektiven des RFSR mit und ohne den Vertrag von Lissabon an.

Verstärkte Handlungsfähigkeit

War die Innen- und Justizpolitik durch den Vertrag von Amsterdam bereits unter dem neuen Leitziel des RFSR in die Reihe der grundlegenden Vertragsziele des Artikels 2 EU-Vertrag (EUV) aufgerückt, so setzt der Vertrag von Lissabon deren formalen ‚Aufstieg‘ insoweit fort, als der RFSR im neugefassten Artikel 3(2) EUV-Lissabon⁹ nunmehr unter den grundlegenden Vertragszielen von der vierten auf die zweite Position aufrückt.¹⁰ Zudem

7 Der jüngste Rat der Europäischen Union: Implementation of the EU Counter-Terrorism Strategy - Priorities for further action, Dok. 9417/08 vom 19. Mai 2008 sowie Rat der Europäischen Union: Implementation of the Strategy and Action Plan to Combat Terrorism, Dok. 9416/1/08 REV 1 und Dok. 9416/08 ADD 1 REV 1 vom 26. Mai 2008.

8 Siehe Europäische Kommission: Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007, 2008, insbesondere S. 2-3 und 14-16.

9 Zur Unterscheidung vom geltenden EUV werden Vertragsartikel gemäß der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union von Lissabon vom 9. Mai 2008 hier und im Folgenden als ‚EUV-Lissabon‘ zitiert. Die entsprechende konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union wird als AEUV zitiert.

10 Unmittelbar nach dem Ziel, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“ (Artikel 3 EUV-Lissabon). Bislang gingen dem RFSR die Ziele der Förderungen des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, die Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene und die Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft voraus.

„bietet“ die Union den RFSR nunmehr den „Bürgerinnen und Bürgern“ anstatt diesen nur zu „erhalten“. Damit wird erstmals ein ausdrücklicher Bezug zwischen der Union als dem Gewährleister des RFSR und den Bürgern als den Begünstigten hergestellt, was gleichfalls als eine zumindest politisch-symbolische Aufwertung betrachtet werden kann. Dieser Aufwertung entsprechen eine Reihe von Reformen, die direkt oder indirekt zur Steigerung der Handlungsfähigkeit der Union in diesem Bereich beitragen können:

Die (unvollständige) Aufhebung der Säulenstruktur

Im Rahmen der neuen Vertragsarchitektur werden die Materien der bisherigen Titel IV EG-Vertrag (Asyl, Einwanderung, justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, Grenzkontrollen) und VI EUV (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – die bisherige ‚dritte Säule‘) in einem neuen Titel V des dritten Teils des AEUV zusammengezogen. Dies kommt einer faktischen ‚Vergemeinschaftung‘ der bisherigen ‚dritten Säule‘ gleich, da für deren Materien als Ergebnis dieser Zusammenführung die Rechtsgrundlagen und -instrumente sowie Entscheidungsverfahren des bisherigen EG-Vertrages (EGV) zur Anwendung kommen. Hierdurch wird die bisherige ‚Säulenteilung‘ mit der artifiziellen rechtlichen Trennung der betreffenden Handlungsbereiche formell aufgehoben. Damit wird unter anderem die Notwendigkeit zur Annahme ‚paralleler‘ Rechtsakte im Rahmen beider ‚Säulen‘ im Falle ‚säulenübergreifender‘ Materien (wie etwa bei der Bekämpfung der Geldwäsche) aufgehoben, das Potenzial für Konflikte hinsichtlich der Rechtsgrundlage reduziert¹¹ und die Aushandlung von Abkommen mit Drittstaaten zu ‚säulenübergreifenden‘ Materien erleichtert. Mit der Zusammenführung der gegenwärtigen Bereiche des Titels IV EGV und des Titels VI EUV im selben Vertrag wird auch ein Beitrag zur Rechtssicherheit und Transparenz im Rahmen des RFSR geleistet, da fortan die gleichen Rechtsinstrumente für alle Handlungsbereiche zur Verfügung stehen und die Union auch international als einheitlich und einzig handelnde Rechtspersönlichkeit auftreten kann. Da die bisherige ‚säulenbedingte‘ Komplexität des RFSR zu Verzögerungen im Entscheidungsprozess, einigen interinstitutionellen Konflikten über Rechtsgrundlagen und gelegentlichen Irritationen bei Drittstaaten geführt hat, kann die im Vertrag vorgesehene formelle Aufhebung der bisherigen Trennung zwischen ‚erster‘ und ‚dritter Säule‘ durchaus einen positiven Beitrag zur Handlungsfähigkeit der Union in der Innen- und Justizpolitik leisten.

Der ursprünglich durch den Verfassungsvertrag vorgesehene einheitliche vertragliche Rahmen wird allerdings nicht erreicht: Das grundlegende Vertragsziel des RFSR (Artikel 3(2) EUV-Lissabon) und die Charta der Grundrechte bleiben von den ‚operativen‘ Bestimmungen des AEUV durch den separaten vertraglichen Rahmen des EU-Vertrages getrennt. Während dies kaum Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Union haben dürfte, ist die Trennung der ‚operativen‘ Bestimmungen des RFSR in Titel V des ersten Teils des AEUV von denen des Titels V EUV-Lissabon über das auswärtige Handeln der Union und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vom Gesichtspunkt der Handlungsfähigkeit zu bedauern: Zur Erreichung der Ziele des RFSR – vor allem hinsichtlich der Reduzierung illegaler Einwanderung und der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität – bedient sich die Union in stark zunehmendem Maße auch auswärtiger Hand-

11 Bei Maßnahmen im strafrechtlichen Bereich haben die Mitgliedstaaten beispielsweise bislang mehr oder weniger systematisch Rechtsgrundlagen der ‚dritten Säule‘ vorgezogen, was unter anderem zu einem Konflikt mit der Kommission über strafrechtliche Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes führte, der vom EuGH 2005 zugunsten der Kommission und einer gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundlage entschieden wurde (Europäischer Gerichtshof: Rs. C-176/03 (*Kommission/Rat*), Slg. 2005, I-7879).

lungsformen unter Einschluss spezifischer GASP-Verfahren und -instrumente (politische Dialoge mit Drittstaaten, koordinierte Positionen in internationale Organisationen, usw.), die Terrorismusbekämpfung ist spätestens seit der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ vom Dezember 2003 zum ‚säulenübergreifenden‘ Sicherheitsziel erhoben worden und der Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus sowie der Aufbau von wirksamen Polizei- und Justizstrukturen gehören zu den wichtigsten Zielen vieler gemeinsamer Operationen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).¹² Angesichts dieser zunehmenden materiellen Verschränkung der Außendimension des RFSR mit GASP- und ESVP-Zielsetzungen kann die fortbestehende vertragliche Trennung von RFSR und GASP nur weiterhin Komplexität in der Entscheidungsfindung, gelegentliche interinstitutionelle Konflikte und Konfusion bei Drittstaaten bedeuten.

Die (teilweise) Reform der Entscheidungsverfahren

In ihren Fortschrittsberichten zur Umsetzung des Haager Programms – und auch in ihrem Vorschlag vom Juni 2006, die ‚dritte Säule‘ durch Nutzung der ‚Passerelle‘ des Artikels 42 EUV zu ‚vergemeinschaften‘ – hat die Kommission (neben den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und -instrumenten) wiederholt die für die Bereiche des Titels VI EUV geltende Einstimmigkeitserfordernis sowie auch das fehlende ausschließliche Initiativrecht als wesentliche Ursachen für die erheblichen Verzögerungen der Umsetzung des Programms in den betreffenden Bereichen identifiziert.¹³ Zwar hat die Kommission in ihrer konzentrierten Kritik der Entscheidungsverfahren der ‚dritten Säule‘ die auch in den bereits ‚vergemeinschafteten‘ und größtenteils bereits Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit unterworfenen Bereichen der ‚ersten Säule‘ durchaus verbreiteten Entscheidungsdefizite – wohl aus offenkundigem Eigeninteresse – etwas unterbelichtet, aber es kann kaum ein Zweifel daran bestehen, dass die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen den Einigungsdruck und die Kompromissbereitschaft unter den einzelstaatlichen Delegationen im Rat erhöht.

Der Vertrag von Lissabon folgt der Logik der Kommission und anderer Befürworter einer ‚Vergemeinschaftung‘ der Entscheidungsverfahren im Bereich des RFSR indem er das gegenwärtige ‚Mitentscheidungsverfahren‘ mit ausschließlichem Initiativrecht der Kommission, qualifizierter Mehrheitsentscheidung im Rat und Mitentscheidung des Parlaments¹⁴ – unter dem neuen Namen des ‚ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens‘ (Artikel 294 AEUV) – zum Standard-Entscheidungsverfahren im Bereich des RFSR erhebt. Damit werden Mehrheitsentscheidungen erstmals auch in den sensiblen Bereichen der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen möglich – was als beträchtliche Neuerung zu werten ist und die Entscheidungsfähigkeit der Union entsprechend erhöhen könnte. Es gibt jedoch eine Reihe von nicht unwesentlichen Ausnahmen:

Wie gegenwärtig im Bereich des Titels VI EUV, wird die Kommission auch unter den Entscheidungsregeln von Lissabon über kein ausschließliches Initiativrecht in den Bereichen der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verfügen. Artikel 76 AEUV sieht vor, dass Gesetzgebungsvorschläge auch kollektiv von einem Viertel der Mitgliedstaaten eingebracht werden können. Dies erscheint als ein vertretbarer Kompro-

12 Als Beispiele seien die EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM), die EU-Rechtsstaatsmission im Kosovo (EULEX KOSOVO) und die EU-Polizeimission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN) genannt.

13 Siehe Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Umsetzung des Haager Programms: Weitere Schritte, KOM(2006) 331, S. 12; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2006, KOM(2007) 373, S. 19; und Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007, 2008, S. 16-17.

14 Auf die verstärkte Beteiligung des Parlaments wird im Abschnitt „Verstärkte Kontrolle“ eingegangen.

miss, wird hierdurch doch einerseits verhindert, dass Mitgliedstaaten einzelne rein von nationalen Interessen geprägte Vorschläge einbringen können, andererseits aber die Möglichkeit von kollektiven Initiativen mit genügender ‚kritischer Masse‘ hinsichtlich der Unterstützung im Rat eröffnet – die sich in der Vergangenheit, etwa beim Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust,¹⁵ als der Entscheidungsfindung durchaus förderlich erwiesen hatten.

Schwerer unter den Ausnahmen wiegt jedoch, dass die Einstimmigkeitserfordernis im Rat für die folgenden Materien erhalten bleibt: für die Ausübung der Freizügigkeit relevante Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente (Artikel 77(3) AEUV), Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug (Artikel 81(3) AEUV), Mindestvorschriften für „sonstige“ (d.h. nicht bereits ausdrücklich vorgesehene) spezifische Aspekte des Strafverfahrensrechts (Artikel 82(2)(d) AEUV), die Bestimmung „anderer“ (d.h. nicht bereits ausdrücklich erwähnter) Bereiche schwerwiegender Kriminalität, für die der Rat Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen erlassen kann (Artikel 83(1) AEUV), die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft und die Ausweitung von deren Zuständigkeiten (Artikel 86(1) und (3) AEUV), Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten (Artikel 87(3) AEUV) und die Festlegung der Bedingungen und Grenzen innerhalb derer Polizeibehörden der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats in Verbindung und in Absprache mit dessen Behörden tätig werden dürfen (Artikel 89 AEUV). Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass es sich hier in der Tat um besonders sensible Materien hinsichtlich der einzelstaatlichen Souveränität und Territorialität handelt. Dennoch bleiben damit bedeutende nationale Vetomöglichkeiten in den Bereichen der bisherigen ‚dritten Säule‘ erhalten – ein weiteres Relikt der formal aufgehobenen Säulenteilung.

bleibt durch die Beibehaltung von ‚Inseln der Einstimmigkeit‘ in den Materien des RFSR bereits eine Dimension bestehender Komplexität im Bereich der Entscheidungsverfahren erhalten, so wird diese Dimension im Vertrag von Lissabon durch zwei neue Verfahrensvarianten erheblich vergrößert:

Die erste Verfahrensvariante betrifft nur den strafrechtlichen Bereich. Bei Richtlinien zur Festlegung von Mindestvorschriften im Bereich des Strafverfahrensrechts (Artikel 82(3) AEUV) und bei Richtlinien zu Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität (Artikel 83(3) AEUV), für die die qualifizierte Mehrheit zur Anwendung kommt, kann ein Mitgliedstaat, der der Auffassung ist, dass der betreffende Richtlinienentwurf „grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung“ berührt, beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt.¹⁶ Gelingt es dem Europäischen Rat nicht, binnen vier Monaten ein Einvernehmen herzustellen, so kann eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission mitteilen, dass sie die betreffende Richtlinie auf dem Wege einer „verstärkten Zusammenarbeit“ annehmen möchte, woraufhin eine entsprechende Ermächtigung als gegeben gilt. Vielleicht in keiner anderen Neuerung des Vertrages wird so sehr deutlich, wie weit sich die Union mittlerweile von dem Gedanken einheitlicher prozeduraler und institutioneller Prinzipien entfernt hat. Tatsächlich bedeutet diese Variante, dass ein einzelner Mitgliedstaat im Falle der Berührung

15 Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 63 vom 6. März 2002.

16 In den Verhandlungen hat sich hierfür der Begriff ‚Notbremse‘ etabliert.

einzelstaatlicher Sonderinteressen ein normales der Mehrheitsentscheidung unterworfenen Gesetzgebungsverfahren aussetzen lassen kann – eine Möglichkeit, die einer Renaissance des sogenannten ‚Luxemburger Kompromisses‘ von 1966 im RFSR gleichkommt. Damit nicht genug, wird hier dem Europäischen Rat – dem nach der Logik der Verträge und der institutionellen Aufgabenteilung keine Funktion im ‚normalen‘ Gesetzgebungsverfahren zukommt – eine ebensolche zugewiesen, hängt doch das Schicksal einer solchermaßen blockierten Richtlinie von den Verhandlungen im Europäischen Rat ab. Kommt es zu keiner Einigung, so wird gar die ursprünglich intendierte Aktionseinheit der Union durch den Übergang zur ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ aufgehoben.¹⁷ Es kann wohl davon ausgegangen werden, dass diese Verfahrensvariante aufgrund der enormen politischen Kosten für den sie auslösenden Mitgliedstaat nur in Extremfällen zur Anwendung gelangen würde, aber dennoch scheint die Frage gerechtfertigt, ob der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in den beiden genannten Strafrechtsmaterien ein solches Durchbrechen klarer prozeduraler und institutioneller Prinzipien rechtfertigen kann. Die Frage, ob derartige komplexe Verfahrensweisen dem ‚Bürger auf der Straße‘ als dem angeblichen Begünstigten des RFSR jemals verständlich gemacht werden können, muss man gar nicht erst stellen.

Die zweite Verfahrensvariante besteht in der Möglichkeit einer Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten, auf vereinfachtem Wege eine ‚verstärkte Zusammenarbeit‘ anzusteuern, falls im Rat keine Einstimmigkeit hinsichtlich der Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (Artikel 86(1) AEUV) oder der Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten (Artikel 87(3) AEUV) erreicht werden kann.¹⁸ In beiden Fällen kann die jeweilige 9+-Gruppe beantragen, dass der Europäische Rat mit dem entsprechenden Entwurf befasst wird. Gelingt es dem Europäischen Rat nicht, binnen vier Monaten ein Einvernehmen herzustellen, so kann die Gruppe dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission einfach mitteilen, dass sie die betreffende Maßnahme auf dem Wege einer ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ annehmen möchte, woraufhin eine entsprechende Ermächtigung als gegeben gilt. Auch hier wird wieder eine Möglichkeit zur Aushebung eines normalen Gesetzgebungsverfahrens eröffnet und dem Europäischen Rat wieder ein wesentlicher Einfluss auf den Ausgang dieses Verfahrens eingeräumt. Diese zweite Variante ist im Wesentlichen eine Spiegelbildversion der ersten, mit dem einzigen Unterschied, dass in der zweiten eine Einstimmigkeitserfordernis umgangen werden kann und in der ersten eine Mehrheitserfordernis. Ganz offenkundig kennen sowohl die weniger als auch die mehr ‚integrationswilligen‘ ‚Väter der Verträge‘ mittlerweile kaum noch Grenzen hinsichtlich der Flexibilisierung von Prinzipien und Verfahrensweisen. Der einzig tröstliche Aspekt hier ist die Tatsache, dass ein solches Regelwerk den Bürgern nicht mehr unter dem Begriff ‚Verfassung‘ präsentiert wird.

Die (begrenzte) Erweiterung der Kompetenzen

Der Vertrag von Amsterdam hatte 1999 eine massive Ausweitung der Handlungsbefugnisse von Gemeinschaft und Union in den Bereichen Inneres und Justiz gebracht, die teilweise noch heute nicht voll ausgeschöpft sind. Von einigen Teilbereichen abgesehen – das Fehlen einer ausdrücklichen Handlungsbefugnis im Bereich des Strafverfahrensrechts ist das vornehmlichste Beispiel – haben Kompetenzfragen in der Diskussion der Defizite des RFSR im Vorfeld der Vertragsverhandlungen denn auch eine vergleichsweise geringe

¹⁷ Hierzu mehr im Abschnitt ‚Differenzierung‘.

¹⁸ Eine der wenigen Veränderungen, die der Vertrag von Lissabon im Bereich des RFSR gegenüber dem Entwurf des Verfassungsvertrages bringt.

Rolle gespielt. Interessanterweise hat sogar die Kommission in ihren Fortschrittsberichten und -kritik zum Haager Programm¹⁹ mangelnde rechtliche Handlungsbefugnisse nicht als ein primäres Problem definiert. Dennoch beinhaltet der Vertrag von Lissabon eine Reihe von ausdrücklichen, neuen Formulierungen der Handlungsbefugnisse der Union, die insgesamt eine Kompetenzerweiterung bedeuten, in den einzelnen Politikfeldern recht unterschiedlich ausfallen und auch neuen Grenzen unterworfen werden:

Im Bereich der Außengrenzkontrollen führt der Vertrag erstmals das Ziel eines „integrierten Grenzschutzsystems“ (Artikel 77(1)(c) AEUV) ein. Hierbei handelt es sich um einen Begriff der seit dem Aktionsplan des Rates für den Grenzschutz an den Außengrenzen vom 13. Juni 2002²⁰ zum festen Bestandteil der EU-Grenzschutzpolitik gehört und den Aufbau gemeinsamer institutioneller Strukturen (Frontex), die Förderung gemeinsamer Operationen und Interoperabilität der nationalen Grenzschutzbehörden und eine Reihe von Maßnahmen in den Bereichen Ausbildung und Standardisierung umfasst. Durch die Einführung dieses neuen vielgestaltigen Oberbegriffs im Vertrag wird die Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Bereich des Außengrenzschutzes materiell erweitert, doch handelt es sich hier in erster Linie um eine Anpassung des vertraglichen Rahmens an einen breiteren Ansatz der Außengrenzschutzpolitik der Union, der im Haager Programm und anderen Schlüsseldokumenten bereits seit Längerem zur Anwendung kommt.

Im Bereich Asyl führt der Vertrag erstmals den Begriff einer „gemeinsamen Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz“ (Artikel 78(1) AEUV) ein. Materiell gestärkt werden die Handlungsbefugnisse der Union durch die vorgesehene Einführung eines in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus und einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus für Drittstaatsangehörige, die keinen europäischen Asylstatus erhalten, aber internationalen Schutz benötigen (Artikel 78(2)(a) und (b) AEUV). Gegenüber den gegenwärtigen Vertragsbestimmungen, die nur gemeinsame Mindeststandards im Bereich der Asylpolitik vorsehen, markiert das Handlungsziel des „einheitlichen Status“ den Übergang zu einem umfassenderen Ansatz, der Möglichkeiten zur Füllung der bestehenden gesetzgeberischen Lücken und zu einer Konsolidierung der bisher noch recht fragmentierten EU-Asylgesetzgebung bietet und als solche auch vom UN-Hochkommissariat jüngst ausdrücklich begrüßt wurde.²¹ Das Ziel einer gemeinsamen Asylregelung mit einheitlichem Status ist allerdings auch bereits im Haager Programm für die (verzögerte) zweite Asylgesetzgebungsphase vorgesehen, sodass der Vertrag auch hier die Handlungsbefugnisse bereits formulierten Ambitionen anpasst.²²

Der Begriff „gemeinsame Politik“ wird durch den Vertrag auch für den Bereich Einwanderung eingeführt. Hier finden sich die vielleicht ambitioniertesten Zielformulierungen des gesamten RFSR, soll diese „gemeinsame Einwanderungspolitik“ doch „in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und

19 Siehe Europäische Kommission: Umsetzung des Haager Programms: Weitere Schritte, 2006; Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2006, 2007; und Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007, 2008.

20 Rat der Europäischen Union: Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Dok. 10019/02 vom 14. Juni 2002.

21 UNHCR: Building a Europe of Asylum: UNHCR's Recommendations to France for its European Union Presidency (July – December 2008), Brüssel, 9. Juni 2008, S. 1 und 6.

22 Siehe Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 53 vom 3. März 2005, Abschnitt 1.3. Zu erwähnen ist hier, dass das Haager Programm 2004 in der Annahme des Inkrafttretens des Verfassungsvertrages formuliert wurde, in dem das Ziel eines einheitlichen Status bereits kodifiziert war.

verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten“ (Artikel 79(1) AEUV). Wenn man – überwältigt von dieser beeindruckenden Willenserklärung – dann aber die folgenden Vertragsbestimmungen liest, so wird deutlich, dass die Handlungsbefugnisse im Wesentlichen identisch mit den bisherigen sind und nur teilweise näher definiert werden: So werden in Artikel 79(2)(c) und 79(2)(d) AEUV die schon bisher möglichen Maßnahmen gegen illegale Einwanderung ausdrücklich auf solche gegen „illegalen Aufenthalt, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten“ und auf solche zur Bekämpfung des Menschenhandels ausgedehnt, die auch bereits auf den allgemeiner formulierten gegenwärtigen Artikel 63(3)(b) EGV gestützt werden können. Gleiches gilt für die neue ausdrückliche Befugnis des Artikels 79(3) AEUV, mit Drittländern Übereinkünfte über eine Rückübernahme von Einreise- oder Aufenthaltsbedingungen in Mitgliedstaaten nicht oder nicht mehr erfüllenden Drittstaatsangehörigen in ihr Ursprungs- oder Herkunftsland zu schließen, ein Feld, in dem die Union seit Beginn des Jahrzehnts bereits durch die Aushandlung zahlreicher Rücknahme-Übereinkommen – so etwa mit der Russischen Föderation und den Westlichen Balkanländern – beträchtliche Fortschritte erzielt hat. Artikel 79(4) AEUV sieht erstmals Maßnahmen zur Förderung der Integration von in Mitgliedstaaten rechtmäßig ansässigen Drittstaatsangehörigen vor – ein erst in den letzten Jahren vor allem aufgrund der Bemühungen der Kommission aufgewertetes Aktionsfeld. Die Handlungsmöglichkeiten der Union werden jedoch gleich zweifach limitiert, darf diese in diesem Bereich doch nur die „Bemühungen“ der Mitgliedstaaten „fördern und unterstützen“ und dies dann auch noch unter „Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten“, sodass von einem Kompetenzdurchbruch der Union im Bereich der Integrationspolitik, wo die Mitgliedstaaten immer noch teilweise sehr unterschiedliche Ansätze verfolgen, keinesfalls die Rede sein kann. Die mit Abstand einschneidendste Beschränkung für die neue „gemeinsame Einwanderungspolitik“ findet sich allerdings in Artikel 79(5) AEUV, der den Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht vorbehält, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen. Angesichts der innen- und arbeitsmarktpolitischen Sensibilität der Zuwanderung zu Arbeitszwecken ist dieser Vorbehalt ohne Weiteres erklärlich. Dennoch stellt sich die Frage, wie gehaltvoll eine „gemeinsame Einwanderungspolitik“ der Union sein kann, solange die Mitgliedstaaten nach wie vor rein nationale Politiken im Bereich der Zuwanderung zu Arbeitszwecken verfolgen und folglich auch die, ob man im Hinblick darauf nicht besser auf die hochtrabende Begrifflichkeit des Artikels 79(1) AEUV verzichtet hätte. Man muss nur an die „Gemeinsame“ Außen- und Sicherheitspolitik denken, um sich zu erinnern, dass es der Union bereits jetzt nicht an ambitionierter Terminologie fehlt, bei der Anspruch und Wirklichkeit deutlich auseinanderklaffen und daher kaum zur Glaubwürdigkeit unter den Bürgern beiträgt.

Von beträchtlicher Bedeutung für die Außengrenz-, Asyl- und Einwanderungspolitik zusammengenommen ist die starke neue Betonung des Prinzips der Solidarität der Mitgliedstaaten: Artikel 67(2) AEUV stellt ausdrücklich fest, dass sich die gemeinsamen Politiken der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen auf diese Solidarität gründet, und gemäß Artikel 80 AEUV gilt für diese Politikbereiche „der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht“ mit der Folge, dass erlassene Rechtsakte der Union „immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes“ enthalten sollen. Damit wird erstmals auch im Vertrag anerkannt, dass den Mitgliedstaaten aus den gemeinsamen Verantwortlichkeiten in diesen Bereichen unterschiedliche Lasten entstehen, die beson-

ders offenkundig im Falle der unterschiedlichen Längen der von den jeweiligen Mitgliedstaaten gemäß der gemeinsamen Schengen-Standards zu überwachenden Außenlandbeziehungswise Außenseegrenzen sind, aber sich natürlich auch aus den nach wie vor sehr unterschiedlich hohen Zahlen von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern ergeben. Mit dem ausdrücklichen Hinweis auf die finanzielle Dimension wird eine deutlich verstärkte Rechtsgrundlage für finanzielle Instrumente zur Unterstützung besonders ‚exponierter‘ Mitgliedstaaten – dies gilt etwa für die neuen Mitgliedstaaten mit längeren Außenlandgrenzen – sowie zu Finanzhilfen auch im Asyl- und Einwanderungsbereich geschaffen. Artikel 78(3) AEUV sieht ausdrücklich spezifische Unterstützungsmaßnahmen für Mitgliedstaaten vor, die durch einen „plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen“ in eine Notlage geraten. Da mit jeder Weiterentwicklung der Außengrenz-, Asyl- und Einwanderungspolitik auch die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten (Kontrollstandards, notwendige Infrastruktur, Verfahrensgarantien, Ausbildung usw.) steigen, diese aber zugleich auch weiterhin aus geographischen und anderen Gründen unterschiedlichen Belastungen ausgesetzt sein werden, ist die Entwicklung geeigneter Solidaritätsinstrumente eine Schlüsselfrage für die zukünftige Handlungsfähigkeit der Union in diesen Bereichen. Die starke Betonung des Solidaritätsprinzips durch den Vertrag von Lissabon bedeutet daher einen notwendigen und überfälligen Fortschritt.

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen werden die Handlungsbefugnisse der Union in Teilbereichen gestärkt: Erstmals ausdrücklich erwähnt werden Maßnahmen zur Sicherstellung der Zusammenarbeit bei der Erhebung von Beweismitteln (Artikel 81(2)(d) AEUV), zur Sicherstellung eines effektiven Zugangs zum Recht (Artikel 81(2)(e) AEUV),²³ zur Entwicklung von alternativen Methoden für die Beilegung von Streitigkeiten (Artikel 81(2)(g) AEUV) und solche zur Förderung der Weiterbildung von Richtern und Justizbediensteten (Artikel 81(2)(h) AEUV). In allen diesen Bereichen ist die Gemeinschaft zwar bereits auf der Grundlage der gegenwärtigen Vertragsbestimmungen tätig geworden,²⁴ aber die nunmehr präzise formulierten Handlungsermächtigungen, die zugleich Zieldefinitionen sind, können die Hand der Kommission bei neuen Gesetzgebungsvorschlägen stärken und möglichen *ultra vires* Einwänden seitens einzelner Mitgliedstaaten zuvorkommen. Eine Neuerung ist auch die nunmehr ausdrückliche Erwähnung der Möglichkeit von Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, eine explizite Befugnis zu Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich des Zivilrechts, die in den Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam noch höchst umstritten war.

Die Erweiterung der Kompetenzen der Union in den jetzigen Bereichen der ‚dritten Säule‘ gehörten zu den schwierigsten Verhandlungspunkten hinsichtlich des RFSR. Das Weiterbestehen einer Reihe von ‚Inseln der Einstimmigkeit‘ und die Einführung des ‚Notbremsenverfahrens‘ (siehe oben) zeigen, wie problematisch, zumindest einigen Mitglied-

23 Die Handlungsermächtigung der Union im Bereich des Zugangs zum Recht wird zusätzlich durch Artikel 67(4) AEUV gestärkt, dem zufolge die Union den „Zugang zum Recht“ erleichtert, insbesondere durch den „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen“.

24 Beispiele sind im Bereich der Beweismittel die Verordnung (EG) 1206/2001 des Rates vom 28. Mai 2001 über die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- oder Handelssachen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 174 vom 27. Juni 2001; und im Bereich des Zugangs zum Recht die Richtlinie 2002/8/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 26 vom 31. Januar 2003; und im Bereich der alternativen Streitbeilegungsverfahren die Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 136 vom 24. Mai 2008.

staaten, eine mögliche stärkere Rolle der Union in den Bereichen der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen noch immer erscheint. Dennoch sieht der Vertrag einige beträchtliche Erweiterungen der Handlungsmöglichkeiten auf Unionsebene vor:

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wird das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen nun formell zum „Grundsatz“ dieser Zusammenarbeit erhoben (Artikel 82(1) AEUV), was nicht nur eine nachträglichen Kodifizierung der bereits vom Europäischen Rat in Tampere vom Oktober 1999 diesem Prinzip zugewiesenen Priorität bedeutet, sondern auch eine Verbreiterung der Handlungsgrundlage. Während es sich bei der neuen ausdrücklichen Befugnis, Maßnahmen zur Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie Justizbediensteten zu fördern (Artikel 82(1)(c) AEUV) um eine eher bescheidene – aber im Hinblick auf die praktische Bedeutung solcher Maßnahmen – überfällige Kompetenzergänzung handelt, öffnet der Vertrag der Union ein zumindest teilweise neues – und potenziell weites – Aktionsfeld im Bereich des Strafverfahrensrechts: Erstmals ausdrücklich vorgesehen werden „zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung“ Mindestvorschriften hinsichtlich der Zulässigkeit von Beweismitteln auf gegenseitiger Basis zwischen den Mitgliedstaaten, der Rechte des Einzelnen im Strafverfahren, der Rechte der Opfer von Straftaten und „sonstiger spezifischer Aspekte des Strafverfahrens“ (Artikel 82(2)(a)-(d) AEUV). Vor allem durch den Einschluss der „sonstigen spezifischen Aspekte“ – die allerdings der Einstimmigkeit im Rat unterworfen sind – wird damit potenziell der gesamte Bereich des Strafverfahrensrechts für Rechtsangleichungsmaßnahmen der Union eröffnet. Diese Öffnung erscheint insoweit notwendig – und sogar überfällig – als sich in den vergangenen Jahren gezeigt hat, dass die Anwendung und Weiterentwicklung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von Urteilen und richterlichen Entscheidungen – und das gegenseitige Vertrauen, das diese voraussetzen – sowohl unter Richtern als auch Regierungen und Parlamenten aufgrund der immer noch ausgeprägten Unterschiede in den strafverfahrensrechtlichen Standards der einzelnen Mitgliedstaaten auf deutliche Grenzen stoßen. Ohne Fortschritte bei der Angleichung der strafverfahrensrechtlichen Regelungen steht der so häufig als Kernelement der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen herausgestellte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf wenig tragfähigen Füßen,²⁵ sodass der Vertrag mit der aufgezeigten massiven Öffnung nur eine weitere überfällige Anpassung der entsprechenden Kompetenzen der Union vornimmt. Indem Artikel 82(2) AEUV ausdrücklich die betreffenden Mindestvorschriften an die Berücksichtigung „der Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten“ bindet, wird aber auch der Tatsache Rechnung getragen, dass es sich beim Strafrecht um einen stark von teilweise divergierenden Rechtstraditionen und -prinzipien geprägten Kernbereich einzelstaatlicher Souveränität handelt, und derselbe Paragraph belässt den Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit, ein höheres strafverfahrensrechtliches Schutzniveau für den Einzelnen beizubehalten oder einzuführen. Die nach mehrjährigen Bemühungen im Juni 2007 im Rat gescheiterten Verhandlungen über einen Rahmenbeschluss über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union²⁶ haben gezeigt, dass Harmonisierungsmaßnahmen in diesem Bereich ein erhebliches Risiko von Einigungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner mit sich bringen, sodass die Möglichkeit der Beibehaltung höherer Standards ein notwendiges Korrektiv darstellt. Wie oben erwähnt, kann im Be-

25 Siehe hierzu im weiteren Zusammenhang Valsamis Mitsilegas: *The Transformation of Criminal Law in the 'Area of Freedom, Security and Justice'*, in: *Yearbook of European Law 2007*, Oxford 2008, S. 1-32.

26 Siehe den ursprünglichen Kommissionsvorschlag Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union*, KOM(2004) 328.

reich des Strafverfahrensrechts für alle nicht unter die Kategorie der „sonstigen“ – und folglich ohnehin durch Einstimmigkeit ‚geschützte‘ Aspekte – fallende Maßnahmen durch jeden einzelnen Mitgliedstaat gemäß Artikel 82(3) AEUV die sogenannte ‚Notbremse‘ betätigt werden, auch dies ein deutlicher Hinweis auf die Sensibilität dieses Bereichs – und ein nicht geringer Preis für den Übergang zu Mehrheitsabstimmungen.

Kompetenzerweiterungen sieht der Vertrag auch im Bereich der Harmonisierung des materiellen Strafrechts vor. Bislang beschränkt Artikel 31(e) EUV die Handlungsbefugnis der Union auf Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen auf nur drei Bereiche schwerwiegender grenzüberschreitender Kriminalität: organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel. In Artikel 83(1) Absatz 2 AEUV wird diese Harmonisierungsbefugnis auf sieben weitere Felder ausgeweitet: Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln und Computerkriminalität. Da der bisherige Begriff der organisierten Kriminalität bereits zumindest teilweise Aspekte aller dieser Kriminalitätsformen mit abdeckt, ist diese Kompetenzerweiterung weniger extensiv, als die stark verlängerte Liste dies erscheinen lassen kann, und tatsächlich ist die Union in vielen dieser Bereiche bereits gesetzgeberisch tätig geworden.²⁷ Dennoch könnte die nunmehr präzisere ausformulierte Rechtsgrundlage in einigen bislang eher unterentwickelten Bereichen – so etwa der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern, der Korruption und der Computerkriminalität – die Handlungsfähigkeit der Union deutlich stärken. Dies gilt umso mehr als der Rat hierüber nunmehr auch mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, ein Reformschritt, der allerdings um den Preis einer weiteren ‚Notbremse‘ erkaufte wurde.

Von größerer Bedeutung als die Erweiterung der genannten einzelnen Kriminalitätsbereiche ist die in Artikel 83(1) Absatz 3 AEUV eröffnete Möglichkeit zum Erlass eines Ratsbeschlusses, in dem „andere Kriminalitätsbereiche“ bestimmt werden, die dem Kriterium „besonders schwerer Kriminalität“ genügen, die gemäß Artikel 83(1) Absatz 1 AEUV „aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben“. Artikel 83(2) AEUV etabliert zusätzlich eine Handlungsbefugnis zu Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich des materiellen Strafrechts für Materien, die Gegenstand von Harmonisierungsmaßnahmen in anderen Politikfeldern der Union geworden sind, falls dies für „die wirksame Durchführung der Politik der Union [unerlässlich]“ ist.²⁸ Artikel 83(1) und (2) AEUV zusammengenommen eröffnen zumindest potenziell weite Teile des materiellen Strafrechts der Mitgliedstaaten für eventuelle EU-Harmonisierungsbemühungen, eine Perspektive, die nicht nur im Vereinigten Königreich Unbehagen ausgelöst hat. Der Übergang zu „anderen Kriminalitätsbereichen“ wird daher denn auch von einem einstimmigen Beschluss des Rates abhängig gemacht.

Damit sind die Neuerungen hinsichtlich der Kompetenzen im strafrechtlichen Bereich aber noch nicht erschöpft: Artikel 84 AEUV gewährt der Union erstmals eine Handlungsbefugnis zur „Förderung des Vorgehens der Mitgliedstaaten im Bereich der Kriminalprävention“, doch wird diese materiell stark dadurch beschnitten, dass „jegliche Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten“ ausdrücklich ausgeschlossen wird. Weitaus bedeutsamer ist demgegenüber die durch Artikel 86(1) AEUV geschaffene Möglichkeit, zur

27 So etwa im Bereich des Menschenhandels durch den Rahmenbeschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (2002/629 JI), in: Amtsblatt der EG, Nr. L 203 vom 1. August 2002.

28 Ein Beispiel hierfür wären strafrechtliche Maßnahmen zum Zweck des Umweltschutzes, die zu der erwähnten wichtigen Entscheidung des EuGH von 2005 (Europäischer Gerichtshof: Rs. C-176/03 (*Kommission/Rat*), 2005) geführt haben.

Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union „ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft“ einzusetzen. Diese Staatsanwaltschaft soll gemäß Artikel 86(2) AEUV zuständig sein „für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben“ und „bei diesen Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr[nehmen]“. Gemäß Artikel 86(4) AEUV kann der Europäische Rat – auch hier kommt eine quasi-gesetzgeberische Funktion der Staats- und Regierungschefs zur Anwendung – mit Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Anhörung der Kommission jederzeit einstimmig die Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension hinsichtlich Personen ausweiten, die als Täter oder Teilnehmer schwere, mehr als einen Mitgliedstaat betreffende Straftaten begangen haben. Die Einrichtung einer solchen Institution würde fraglos einen bedeutenden Schritt in Richtung auf einen effektiven europäischen Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum mit entsprechenden Effizienzgewinnen bei der Bekämpfung der betreffenden Kriminalitätsformen markieren und – insbesondere aufgrund der grenzüberschreitenden Handlungsbefugnis dieser Staatsanwaltschaft – auch eine bedeutende integrationspolitische Entwicklung darstellen.

Die Hürden für diesen Schritt dürften allerdings trotz der somit geschaffenen Möglichkeit beträchtlich sein. Zum einen ist bereits für die Einsetzung der Staatsanwaltschaft Einstimmigkeit im Rat erforderlich, zu der im Falle der Ausweitung der Befugnisse die erforderliche Einstimmigkeit im Europäischen Rat hinzukommt. Sodann wird aus den Vertragsbestimmungen nicht deutlich, wie diese Staatsanwaltschaft von Eurojust, das gegenwärtig andere Funktionen ausübt, „ausgehen“ soll. Schließlich – und dies wiegt wohl am schwersten – kann eine solche Europäische Staatsanwaltschaft nur dann wirksam und mit der notwendigen Rechtssicherheit agieren, wenn sie auf der Grundlage eines entsprechenden Besitzstandes an materiellem europäischen Strafrecht und Strafverfahrensrecht tätig werden kann. Hierzu würde es zumindest in Ansätzen eines dem US-Bundesstrafrecht mit seinen „federal crimes“ vergleichbaren Rahmens bedürfen, von dem die Union gegenwärtig noch weit entfernt ist.

Für den wahrscheinlichen Fall, dass die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft noch auf sich warten lassen sollte, ist die institutionelle Seite der strafrechtlichen Zusammenarbeit allerdings nicht völlig zum Stillstand verurteilt, da der Vertrag von Lissabon für Eurojust erstmals ausdrücklich die Möglichkeit der „Einleitung“ von Ermittlungsmaßnahmen sowie Vorschläge zur Einleitung von strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen vorsieht, die jeweils von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführt werden (Artikel 85(1)(a) AEUV). Zwar kann Eurojust auch schon gegenwärtig entsprechende Empfehlungen formulieren,²⁹ aber bei einer Ausschöpfung des mit dieser neuen Vertragsbestimmung gegebenen Handlungsspielraums dürfte es für die einzelstaatliche Behörden nur noch begrenzte, sehr begrenzte Möglichkeiten geben, einer Initiative von Eurojust nicht zu entsprechen. Zudem wird Eurojust durch Artikel 85(1)(c) AEUV auch eine im Vertrag neue – in der Praxis allerdings bereits existierende – Funktion der Vermittlung bei Kompetenzkonflikten zugewiesen.

Im Vergleich zur strafrechtlichen Zusammenarbeit sieht der Vertrag für die polizeiliche Zusammenarbeit eher begrenzte Erweiterungen der Handlungsmöglichkeiten vor: Artikel 87(2)(c) AEUV sieht nunmehr die Möglichkeit von Maßnahmen zu „gemeinsamen Ermitt-

29 Auf der Grundlage von Artikel 6 und 7 des Ratsbeschlusses vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust.

lungstechniken“ – und nicht mehr nur wie im gegenwärtigen Artikel 30(1)(d) EUV die „Bewertung“ solcher Maßnahmen vor, was die Einführung gemeinsamer Mindeststandards begünstigen könnte. Grenzüberschreitende polizeiliche Operationen unterliegen in der Europäischen Union gegenwärtig immer noch der Vielzahl teilweise stark divergierender bi- und multilateraler Vereinbarungen hinsichtlich der Befugnisse, die Polizeibeamte unter welchen Bedingungen auf dem Gebiet des jeweiligen anderen Mitgliedstaates ausüben können, ein Dschungel unterschiedlicher und oft sehr restriktiver Vorschriften, der solche Operationen oft behindert. Artikel 89 AEUV sieht erstmals vor, dass der Rat – nach Anhörung des Parlaments – festlegt, „unter welchen Bedingungen und innerhalb welcher Grenzen [Polizeibehörden] [...] der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats in Verbindung und in Absprache mit dessen Behörden tätig werden dürfen“. Hierfür ist allerdings Einstimmigkeit im Rat erforderlich, sodass sich eine gehaltvolle Einigung wahrscheinlich nicht leicht erzielen werden lässt.

Die im gegenwärtigen Artikel 30(2) EUV recht umständliche Beschreibung der Aufgaben von Europol wird durch den Vertrag gestrafft. Artikel 88(2)(a) AEUV schafft eine umfassende Vertragsgrundlage für das „ Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen von Informationen“ durch Europol, die nunmehr auch ausdrücklich an Behörden von „Drittländern beziehungsweise Stellen außerhalb der Union übermittelt werden“ können. Alle diese Aufgaben erfüllt Europol bereits – auf teilweise sehr dünner Rechtsgrundlage –, sodass es sich hier um eine überfällige Ergänzung handelt. Einen Fortschritt für Europol bringt Artikel 88(2)(b) AEUV, dem zufolge die Polizeibehörde mit der „Koordinierung, Organisation und Durchführung von Ermittlungen und von operativen Maßnahmen, die gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen durchgeführt werden“, beauftragt werden kann. Diese Formulierung geht deutlich über die bisher einzig vorgesehenen Möglichkeiten der Unterstützung von Ermittlungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten und von „Ersuchen“ hinsichtlich des Einleitens und der Koordinierung von Ermittlungsmaßnahmen hinaus. Um einen Durchbruch hinsichtlich der Übertragung operativer Befugnisse auf Europol handelt es sich jedoch nicht, da Artikel 88(3) AEUV ausdrücklich vorschreibt, dass Europol „operative Maßnahmen nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden des Mitgliedstaats oder der Mitgliedstaaten ergreifen [darf], deren Hoheitsgebiet betroffen ist“, und „die Anwendung von Zwangsmaßnahmen [...] ausschließlich den zuständigen einzelstaatlichen Behörden vorbehalten“ bleibt. Der Koordinierungsauftrag, der Europol übertragen werden kann, könnte auch durch den in Artikel 71 AEUV vorgesehenen neuen Ratsausschuss zur Förderung und Verstärkung der „operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit“ und zur „Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“ eingeschränkt werden.³⁰ Obwohl – vor allem im polizeilichen Bereich – kein Zweifel an der Notwendigkeit einer besseren Koordinierung der wachsenden operativen Dimension des RFSR bestehen kann, wären sich überschneidende Koordinierungsbefugnisse größerer Effizienz gewiss nicht dienlich.

Die Europol im operativen Bereich auferlegten Beschränkungen entsprechen einer für den gesamten RFSR bedeutsamen Beschränkung der Unionskompetenzen: Gemäß Artikel 4(2) EUV-Lissabon fällt „insbesondere die nationale Sicherheit [...] weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten“, und gemäß Artikel 72 AEUV berühren die Bestimmungen zum RFSR nicht „die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitglied-

30 Dieser ist unter der Bezeichnung „COSI“ („Comité de sécurité intérieure“) bereits zum Gegenstand intensiver Verhandlungen im Rat geworden.

staaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“. Mit diesen beiden Bestimmungen wird die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für alle Fragen der inneren Sicherheit vertragsrechtlich noch deutlicher als bisher geschützt, woraus sich erhebliche Einspruchsmöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten etwa gegen etwaige weitergehende Initiativen ergeben könnten. Diese Beschränkungen entsprechen weitgehend der restriktiven Logik des ersten Aktionsplans zur Entwicklung des RFSR vom Dezember 1998,³¹ sodass sich an den Vorbehalten zumindest einiger Mitgliedstaaten trotz der Entwicklung von zehn Jahren offenkundig wenig geändert hat.

Die (retardierte) Stärkung der Umsetzungsfähigkeit

Auch die umfassendste Erweiterung von Entscheidungsfähigkeit und Kompetenzen bedeutet noch keine entsprechende Verstärkung der Handlungsfähigkeit, wenn nicht auch eine wirksame Umsetzung angenommener Entscheidungen gewährleistet werden kann. Die Kommission hat zu Recht auf den Zusammenhang zwischen den gegenwärtigen erheblichen Umsetzungsdefiziten von EU-Rechtsakten im Bereich der ‚dritten Säule‘ durch die Mitgliedstaaten – mit teilweise mehrjährigen Verzögerungen bei Rahmenbeschlüssen – und der fehlenden Möglichkeit eines dem gegenwärtigen Artikel 226 EGV entsprechenden Vertragsverletzungsverfahrens verwiesen.³² Mit der Aufhebung der ‚Säulenteilung‘ und der sich daraus ergebenden ‚Vergemeinschaftung‘ des Titels VI EUV ist folgerichtig auch eine Ausdehnung sämtlicher Verfahrensmöglichkeiten vor dem Gerichtshof auf die Bereiche der ‚dritten Säule‘ verbunden. Gemäß Artikel 10 des dem Vertrag von Lissabon beigefügten ‚Protokolls über die Übergangsbestimmungen‘³³ gelten allerdings für eine Übergangsperiode von fünf Jahren die Befugnisse der Kommission zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 258 AEUV) nicht für die vor Inkrafttreten des neuen Vertrages in den Bereichen der ‚dritten Säule‘ angenommenen Rechtsakte, sodass das bestehende ‚zwangsfreie‘ Umsetzungsregime für den betreffenden Besitzstand temporär erhalten bleibt. Ganz abgesehen von ihren negativen Auswirkungen für die Umsetzungsdisziplin unter den Mitgliedstaaten, kann diese Ausnahmeregelung – ebenso wie die fragwürdigen Kapriolen bei den Entscheidungsverfahren – als Indiz dafür genommen werden, wie wenig den ‚Vätern der Verträge‘ mittlerweile noch eine einheitliche Rechts- und Verfahrensordnung der Union gilt.

Eine – in diesem Fall nicht retardierte – Neuerung zur Stärkung der Umsetzungsfähigkeit sieht Artikel 70 AEUV vor, dem zufolge Maßnahmen zur „unparteiischen Bewertung“ der Durchführung der den RFSR betreffenden Unionspolitik durch die Behörden der Mitgliedstaaten ergriffen werden können, „insbesondere um die umfassende Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung zu fördern“. Hierbei handelt es sich um die vertragliche Kodifizierung der vor allem in den Bereichen des Schengen-Besitzstandes, der Terrorismusbekämpfung und der Erweiterung bereits bestehenden Praxis der gegenseitigen

31 Im sogenannten „Wiener Aktionsplan“ war betont worden, dass es nicht die Absicht des RFSR sei, „einen Europäischen Raum der Sicherheit zu schaffen, in dem alle Strafverfolgungsbehörden in Europa in Sicherheitsfragen einheitliche Ermittlungs- und Fahndungsverfahren anwenden“ und dass „die jeweiligen Kompetenzen der Mitgliedstaaten zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und zur Gewährleistung der inneren Sicherheit“ keinesfalls berührt werden dürften (Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 19 vom 23. Januar 1999, Paragraph 10).

32 Siehe Europäische Kommission: Umsetzung des Haager Programms: Weitere Schritte, 2006, S. 12 und 14; und Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007, 2008, S. 16-17.

33 Protokoll (Nr. 36): Über die Übergangsbestimmungen, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 322-326.

beziehungsweise kollektiven Evaluierung der Umsetzung von Maßnahmen auf der einzelstaatlichen Ebene. Die neue ausdrückliche Vertragsgrundlage könnte eine Ausweitung und Verbesserung dieser Verfahren fördern, die aufgrund ihrer über die gesetzgeberische Umsetzung hinausgehende Konzentration auf Aspekte der praktischen Umsetzung durch die einzelstaatlichen Behörden – die von Vertragsverletzungsverfahren zumeist gar nicht oder nur zum Teil erfasst werden können – von einigem Nutzen sind.

Verstärkte Kontrolle

Dem Unionsbürger sollen durch den RFSR zwar gewisse Vorteile geboten werden – wie ein „hohes Maß an Sicherheit“ und ein erleichterter „Zugang zum Recht“ (Artikel 67(3) und (4) AEUV) –, aber er kann auch potenziell zu einem seiner Opfer werden. Maßnahmen im Bereich des RFSR können Rechte von Einzelnen in sehr viel unmittelbarer Form berühren, als beispielsweise wirtschaftliche Regelungen im Bereich des Binnenmarkts. Der RFSR umfasst in seinem potenziellen Maßnahmenbereich immerhin einige der stärksten Formen staatlicher Machtausübung gegenüber dem Einzelnen, wie etwa Verhaftung, Gefängnisstrafen, das Einfrieren von Vermögenswerten und die Speicherung und Auswertung von persönlichen Daten. Dies gilt auch für Drittstaatsangehörige, die – als Asylsuchende oder illegale Einwanderer – der restriktiven Seite der EU-Asyl- und Einwanderungspolitik (reduzierte Verfahrensgarantien bei „offensichtlich unbegründeten Asylanträgen“, Rückführungsabkommen mit bestimmten Drittstaaten usw.) ausgesetzt sein können. Von daher sind wirksame parlamentarische und richterliche Kontrollverfahren für diesen Bereich der Unionspolitik von besonderer Bedeutung. Der Vertrag von Lissabon bringt in dieser Hinsicht erhebliche Fortschritte:

Durch die Einführung des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ als Standardverfahren, auch für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, erhält das Europäische Parlament (EP) erstmals ein volles Mitbestimmungsrecht für Rechtsinstrumente in den Bereichen der ‚dritten Säule‘. Der Vertrag entspricht damit einer seit Langem erhobenen Forderung des Parlaments – und einem zur demokratischen Legitimation der sich in diesen Bereichen stark ausweitenden Aktion der Union überfälligen Reformbedarf. Für eine Reihe von Materien bleiben teilweise deutlich weniger umfassende Beteiligungsformen des Parlaments erhalten: die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Mitgliedstaaten im Bereich des RFSR (Artikel 74 AEUV: Anhörung des EP); für die Ausübung der Freizügigkeit relevante Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente (Artikel 77(3) AEUV: Anhörung des EP); Maßnahmen zugunsten von Mitgliedstaaten, die von einem plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen betroffen sind (Artikel 78(3) AEUV: Anhörung des EP); Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug (Artikel 81(3) AEUV: Anhörung des EP); Mindestvorschriften für „sonstige“ (d.h. nicht bereits ausdrücklich vorgesehene) spezifische Aspekte des Strafverfahrensrechts (Artikel 82(2)(d) AEUV: Zustimmung des EP); die Bestimmung „anderer“ (d.h. nicht bereits ausdrücklich erwähnter) Bereiche schwerwiegender Kriminalität, für die der Rat Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen erlassen kann (Artikel 83(1) AEUV: Zustimmung des EP); die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft sowie die Ausweitung von deren Zuständigkeiten (Artikel 86(1) und (3) AEUV: Zustimmung des EP); Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten (Artikel 87(3) AEUV: Anhörung des EP) und die Festlegung der Bedingungen und Grenzen innerhalb derer Polizeibehörden der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats in Verbindung und in Absprache mit dessen Behörden tätig werden dürfen (Artikel 89 AEUV: Anhörung des EP). Dennoch aber versetzt der Vertrag von Lissabon

das Europäische Parlament in eine im Vergleich zur jetzigen Situation ungleich bessere Lage, die Entwicklung des RFSR insgesamt politisch besser kontrollieren und aktiv mitgestalten zu können. Angesichts der häufig scharfen – und teilweise auch recht ideologisch formulierten – Kritik bisheriger Rechtsakte der ‚dritten Säule‘ durch das Parlament, gibt es auf Seiten der nationalen Ministerien gewisse Befürchtungen, dass die neuen Mitentscheidungsrechte des Parlaments zukünftige Fortschritte in diesen Bereichen erheblich erschweren könnten.³⁴ Es kann jedoch wohl davon ausgegangen werden, dass ein durch die „Mitentscheidung“ nunmehr auch der Mitverantwortung unterworfenes Parlament, nicht zuletzt auch aufgrund der Sicherheitserwartungen der Unionsbürger, zu einer pragmatischeren Abwägung des Für und Wider bestimmter gesetzgeberischer Maßnahmen in diesen Bereichen gelangen wird.

Eine gänzlich neue Dimension parlamentarischer Kontrolle wird in den RFSR durch Artikel 69 AEUV eingeführt. Dieser sieht vor, dass die nationalen Parlamente bei Gesetzgebungsvorschlägen und -initiativen im Bereich der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen „Sorge für die Achtung des Subsidiaritätsprinzips“ nach Maßgabe des Protokolls (Nr. 2) über die „Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“³⁵ tragen. Gemäß Artikel 7(2) des genannten Protokolls können demnach im Falle einer Mindestzahl von „begründeten Stellungnahmen“ seitens einzelstaatlicher Kammern, „wonach der Entwurf eines Gesetzgebungsakts nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht“, eine Überprüfung des betreffenden Gesetzgebungsakts erzwungen werden. Diese Mindestzahl liegt bei Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit bei einem Viertel der Stimmen aller Kammern, in allen anderen Bereichen bei einem Drittel – eine weitere Spur der aufgehobenen ‚dritten Säule‘. Da durch das Protokoll (Nr. 1) über die „Rolle der nationalen Parlamente“³⁶ zugleich auch die Informationslage der nationalen Parlamente deutlich verbessert wird, bedeutet dies eine wirkliche Interventionsmöglichkeit der nationalen Parlamente im Legislativprozess der Union. Die wirksame Nutzung dieser Möglichkeit, die zu völlig neuen Konfliktkonstellationen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses führen könnte, würde allerdings eine deutlich verbesserte Zusammenarbeit und Koordination der nationalen Kammern voraussetzen.

Hinsichtlich der richterlichen Kontrollmöglichkeiten hebt der Vertrag von Lissabon alle gegenwärtig noch bestehenden Beschränkungen der Rolle des in „Gerichtshof der Europäischen Union“ umbenannten EuGH auf, dies allerdings mit zwei Ausnahmen: Für die bereits erwähnte Übergangsperiode von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages sind auf die vor Inkrafttreten des neuen Vertrages angenommenen Rechtsakte in den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nicht nur die Befugnisse der Kommission zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren nicht anwendbar, sondern auch nicht die durch den neuen Vertrag erweiterten Befugnisse des Gerichtshofs. Der gegenwärtige Besitzstand der ‚dritten Säule‘ wird somit gegen die erweiterte richterliche Kontrolle für die Übergangsperiode noch ‚geschützt‘. Die zweite Ausnahme besteht in der Beibehaltung der besonderen *Ordre-Public*-Klausel für die polizeiliche und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen: Gemäß Artikel 276 AEUV ist der Gerichtshof in diesen Bereichen ausdrücklich „nicht zuständig für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständig-

34 Interview-Informationen, Generalsekretariat des Rates der Union, Bundesinnenministerium und französisches Innenministerium.

35 Protokoll (Nr. 2): Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 206-209.

36 Protokoll (Nr. 1): Über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 203-205.

keiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“. Diese Klausel ist identisch mit dem gegenwärtigen Artikel 35(5) EUV und entspricht der durch Artikel 4(2) EUV-Lissabon und Artikel 72 AEUV geschützten ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten in Fragen der einzelstaatlichen Sicherheit.

Vom Gesichtspunkt eines einheitlichen und umfassenden Rechtsschutzes mag man beide Ausnahmen bedauern, doch nehmen sich diese vor dem Hintergrund der generellen Stärkung der Rolle des Gerichtshofs eher gering aus: Als Folge der Aufhebung der bestehenden Restriktionen wird das Vorabentscheidungsverfahren auch in den Bereichen der ‚dritten Säule‘ – wo es gegenwärtig von nur 16 Mitgliedstaaten ‚freiwillig‘ akzeptiert wird – für alle Mitgliedstaaten verbindlich. Zugleich entfällt gemäß Artikel 267 AEUV die gegenwärtig auf die Materien der ‚ersten Säule‘ im Bereich des RFSR anwendbare Beschränkung der Einleitung von Vorabentscheidungsverfahren auf letztinstanzliche nationale Gerichte sowie auch der auf die ‚dritte Säule‘ anwendbare Ausschluss von Entscheidungen des Gerichtshofs zu primärrechtlichen Fragen. Damit werden sowohl die Kohärenz der EU-Rechtsordnung als auch die Schutzmöglichkeiten der Rechte des Einzelnen im Bereich des RFSR gestärkt. Noch bedeutsamer für letztere ist die durch Artikel 263 Absatz 4 AEUV erweiterte und nunmehr auf alle Bereiche des RFSR ausgedehnte Möglichkeit der Einleitung von Nichtigkeitsklagen durch natürliche oder juristische Person gegen an sie gerichtete oder sie unmittelbar und individuell betreffende Handlungen der Einrichtungen der Union sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter. Diese Erweiterung der Klagemöglichkeiten von Einzelnen ist nicht zuletzt auch als notwendige Antwort auf die vom Gerichtshof Erster Instanz im Zusammenhang mit den vom Rat zum Zweck finanzieller Sanktionen erstellten „Terroristenlisten“³⁷ festgestellte Rechtsschutzlücke im Bereich der ‚dritten Säule‘ zu werten.³⁸

Die Möglichkeiten richterlichen Schutzes der Rechte des Einzelnen werden schließlich auch durch die rechtsverbindliche Eingliederung der Charta der Grundrechte gestärkt. Dies gilt insbesondere für einige RFSR-Materien von bislang geringerer Schutzdichte hinsichtlich der Tätigkeit von EU-Organen und -Strukturen. So stellt beispielsweise die recht umfassende Formulierung des Rechtes auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8 der Charta) im Hinblick auf die Proliferation von EU-Datenaustausch und -analysesystemen (SIS II, Europol, Eurodac, VIS usw.) und die sich rasch entwickelnde Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich des Datenaustauschs (ein Beispiel ist das Europol-USA Abkommen vom Dezember 2002, das den Austausch von personenbezogenen Daten vorsieht) fraglos einen Fortschritt im Sinne des Rechtsschutzes auf EU-Ebene dar. Von beträchtlicher Bedeutung für den RFSR sind auch die justiziellen Rechte in Kapitel VI der Charta. Die Charta geht unter anderem durch die Aufnahme eines Rechtes auf Prozesskostenhilfe (Artikel 47), des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen (Artikel 49) und eines erweiterten formulierten Doppelbestrafungsverbots (Artikel 50) deutlich über eine Minimalausstattung klassischer Verteidigungsrechte hinaus.³⁹ Auch in dieser Hinsicht könnte sich – insbesondere angesichts der erweiterten Handlungsmöglichkeiten der Union im strafrechtlichen Bereich – die Kontrollfunktion des Gerichtshofs ebenfalls als sehr wichtig erweisen.

37 Für diese wird durch Artikel 75 AEUV erstmals eine klare Rechtsgrundlage geschaffen – auch dies ein Beitrag zur Rechtssicherheit im RFSR.

38 Europäischer Gerichtshof: Rs. C-354/04 P (*Gestoras pro Amnestia u.a./Rat*), Slg. 2007, I-1579; und Rs. C-355/04 P (*Segi u.a./Rat*), Slg. 2007, I-1657, insbesondere Rdnr. 51 und 53. Zur Bedeutung dieser Entscheidungen für den richterlichen Schutz im Bereich des Titels VI EUV siehe Ulrich Haltern: Rechtsschutz in der dritten Säule der EU, in: *JuristenZeitung* 15-16/2007, S. 772-778.

39 Zur Bedeutung der justiziellen Rechte der Charta siehe Joachim Vogel: The European Integrated Criminal Justice System and Its Constitutional Framework, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2/2005, S. 125-147.

Verstärkte Differenzierung

Bereits im Vertrag von Amsterdam wurden die Reformen in den Bereichen Inneres und Justiz unter dem Leitziel des RFSR durch die ‚Opt-outs‘ und ‚Opt-in‘-Regelungen zugunsten des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks in den vergemeinschafteten Bereichen Asyl, Einwanderung, Grenzkontrollen und zivilrechtliche Zusammenarbeit ‚erkauft‘.⁴⁰ Der Vertrag von Lissabon behält nicht nur diese bestehenden Ausnahmeregelungen für die drei genannten Mitgliedstaaten vollauf bei, sondern dehnt diese – mit einer Reihe von prozeduralen Veränderungen und Variationen⁴¹ – auf die gegenwärtige ‚dritte Säule‘ aus. Die somit auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen erweiterten ‚Opt-outs‘ sind Teil der Konzessionen, die in den Verhandlungen zur Sicherstellung der Zustimmung dieser drei Mitgliedstaaten zur faktischen ‚Vergemeinschaftung‘ der Felder des Titels VI EUV (mit Mehrheitsentscheidung und Mitbestimmung des Parlaments) gemacht wurden.

Die gewährten ‚Opt-in‘-Möglichkeiten bieten den ‚Opt-outs‘ ein großes Maß von Flexibilität hinsichtlich ihrer Beteiligung am RFSR: Sie können sich nicht nur während des Gesetzgebungsverfahrens jederzeit für eine Beteiligung (einen ‚Opt-in‘) erklären, sondern auch – wenn sich ihre Auffassung später ändert – nach der Annahme des betreffenden Aktes durch die anderen Mitgliedstaaten auf der Grundlage der dafür vorgesehenen Verfahrensweisen. Von dieser Möglichkeit haben Irland und das Vereinigte Königreich bislang einen zwar selektiven, aber insgesamt doch reichlichen, Gebrauch gemacht⁴² und es ist davon auszugehen, dass beide Länder ähnlich auch mit dem erweiterten ‚Opt-out‘ umgehen würden. Dänemark muss sich faktisch aufgrund seiner Schengen-Mitgliedschaft ohnehin an allen auf den Schengen-Besitzstand aufbauenden Rechtsakten beteiligen.⁴³ Aber auch wenn die erweiterten ‚Opt-outs‘ in der Praxis weniger umfassend ausfallen sollten, bleibt dennoch die Tatsache, dass mit dem neuen Vertrag drei Mitgliedstaaten nunmehr einen im Prinzip den gesamten RFSR umfassenden ‚Opt-out‘ erhalten haben. Dies gestaltet nicht nur die Entscheidungsverfahren, die institutionelle Entwicklung und die Verhandlungen mit Drittstaaten schwieriger – oft stellen sich schwierige Abgrenzungsfragen hinsichtlich der Beteiligung oder Nichtbeteiligung der ‚Opt-outs‘ –, sondern geht auch zu Lasten der Glaubwürdigkeit des RFSR als grundlegendes Vertrags- und Integrationsziel sowie auch der einheitlichen internationalen Handlungsfähigkeit der Union in diesem Bereich.

Damit ist das neue Differenzierungspotenzial aber noch nicht erschöpft. Wie bereits erwähnt sieht der neue Vertrag einen stark erleichterten Übergang zur „verstärkten Zusammenarbeit“ in den folgenden Fällen vor: falls nach Aktivieren der Notbremse bei Richtlinien zur Festlegung von Mindestvorschriften im Bereich des Strafverfahrensrechts (Artikel 82(3) AEUV) oder bei Richtlinien zu Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität (Artikel 83(3) AEUV) im Europäischen Rat keine Einigung erzielt werden kann und bei erfolglosem Bemühen um Einstimmigkeit

40 Siehe hierzu Pierre Berthelet: *Le droit institutionnel de la sécurité intérieure européenne*, Brüssel 2003, S. 215-271; und Jörg Monar: *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, in: *European Law Review* 4/1998, S. 320-335.

41 Der dänische ‚Opt-out‘ wird sich beispielsweise nicht auf die Festlegung der Bedingungen und Grenzen innerhalb derer Polizeibehörden der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats in Verbindung und in Absprache mit dessen Behörden tätig werden dürfen (Artikel 89 AEUV) erstrecken. Anscheinend wurde von der dänischen Regierung die Beibehaltung der Einstimmigkeit im Rat und die bloße Anhörung des Parlaments für hinreichende Gewährleistungselemente der Zwischenstaatlichkeit erachtet, um auf eine Anwendung des ‚Opt-outs‘ auch auf diesen Bereich verzichten zu können.

42 Siehe Steve Peers: *Vetoes, Opt-outs and EU Immigration and Asylum law*, Statewatch briefing, 2004.

43 Diese sind dann für Dänemark allerdings nur nach internationalem Recht und nicht nach EG-Recht verbindlich.

hinsichtlich der Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (Artikel 86(1) AEUV) oder der Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten (Artikel 87(3) AEUV). In allen diesen Fällen kann eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission einfach mitteilen, dass sie die betreffenden Rechtsakte auf dem Wege einer „verstärkten Zusammenarbeit“ annehmen möchte, woraufhin eine entsprechende Ermächtigung als gegeben gilt.

Diese Möglichkeiten der „verstärkten Zusammenarbeit“ sind im Grunde nur eine Variante – obwohl eine potenziell konstruktivere – der den RFSR mehr und mehr dominierenden Logik des Verfolgens separater Interessen, die auch den ‚Opt-outs‘ zugrunde liegt. Während sich im Falle der ‚Opt-outs‘ einige Mitgliedstaaten das Recht vorbehalten haben, nur an den RFSR weiter entwickelnden Maßnahmen teilzunehmen, die ihren Interessen entsprechen, bietet die „verstärkte Zusammenarbeit“ Gruppen von Mitgliedstaaten die Möglichkeit, gewisse Maßnahmen ohne die Unterstützung und Beteiligung der anderen Mitgliedstaaten umzusetzen und gegebenenfalls auch vorzuschlagen.⁴⁴ Obwohl der RFSR ein gemeinsames, durch den neuen Vertrag sogar noch aufgewertetes Vertragsziel darstellt, wird dieser damit zumindest in Teilen potenziell zu einem Projekt für nur einige Mitgliedstaaten, das folglich nicht allen Bürgern der Union überall in der Union dasselbe Ausmaß von „Freiheit, Sicherheit und Recht“ bietet. Geht man beispielsweise davon aus, dass EU-Maßnahmen zur Verbesserung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten gemäß Artikels 87(3) AEUV zur Erreichung des Zieles „eines hohen Maßes an Sicherheit“ (Artikel 67(3) AEUV) beitragen, so würde eine Nutzung der „verstärkten Zusammenarbeit“ für diese Maßnahmen dieses ‚mehr‘ an Sicherheit nur (oder zumindest primär) für die Bürger der beteiligten Mitgliedstaaten erbringen und in diesem Sinne der RFSR nicht gleichermaßen allen Bürgern „geboten“ werden.

Schlussfolgerungen

Der Vertrag von Lissabon enthält eine ganze Reihe von Reformen, die zu einer größeren Handlungsfähigkeit der Union hinsichtlich Entscheidungsverfahren, Kompetenzen und Umsetzungsfähigkeit beitragen können. Mindestens ebenso bedeutsam – und zur Sicherung der Legitimation eines mehr und mehr expandierenden RFSR notwendiger – ist die Ausweitung der parlamentarischen und richterlichen Kontrollmöglichkeiten. Sollte der Vertrag definitiv scheitern, so würde dies zweifellos die Entwicklungsmöglichkeiten des RFSR und die Effizienz der Innen- und Justizpolitik der Union in erheblichem Maße reduzieren und – vielleicht für den Bürger noch beunruhigender – das Fortbestehen erheblicher Defizite der parlamentarischen und richterlichen Kontrolle bedeuten.

Dennoch muss man auch klar sehen, dass der Vertrag von Lissabon nicht nur längst nicht alle bestehenden Entwicklungsprobleme des RFSR lösen, sondern einige sogar noch verstärken würde: Die Fortschritte hinsichtlich Entscheidungsverfahren, Kompetenzen und Umsetzungsfähigkeit sind in einem Ausmaß mit Ausnahmen und Beschränkungen durchgesetzt, dass die möglichen Effizienzgewinne teilweise wieder reduziert und dem – im Vertrag offenkundig ohnehin abhanden gekommenen – Grundsatz der Transparenz Hohn spricht. Zudem ist

44 Zu berücksichtigen ist hier, dass der Vertrag von Lissabon – wie bereits erwähnt – im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen die Möglichkeit von Gesetzgebungsinitiativen seitens (mindestens) eines Viertels der Mitgliedstaaten vorsieht. Dies eröffnet die Möglichkeit, dass eine 9+-Gruppe eine Gesetzgebungsinitiative einbringt, die von Anfang an so formuliert ist, dass sie für andere Mitgliedstaaten völlig unannehmbar ist und folglich einen direkten Weg zur Autorisierung einer entsprechenden „verstärkten Zusammenarbeit“ ebnet.

der Preis, der von den ‚Vätern der Verträge‘ für die erzielten Fortschritte in Gestalt von monströsen Verfahrensvarianten und stark erhöhtem Differenzierungspotenzial gezahlt wurde noch höher als im Vertragswerk von Amsterdam, sodass man sich die Frage stellen muss, wie sehr der RFSR noch als wirkliches ‚gemeinsames‘ Projekt der Union gelten kann.

Ob der Vertrag nun aber in Kraft tritt oder nicht, wird sich die Union in jedem Fall mit den Gegenständen der Vertragsreformen in den nächsten Jahren befassen müssen: Zumindest einige der neuen Zielsetzungen im asylpolitischen, strafrechtlichen und polizeilichen Bereich sind – bei genügend politischem Willen – auch auf der Grundlage der gegenwärtigen Vertragsbestimmungen erreichbar, und hinsichtlich der Entscheidungsverfahren und der parlamentarischen und richterlichen Kontrolle könnte notfalls der Vorschlag der Kommission von 2005 zur Nutzung der ‚Passerelle‘ wieder aufgegriffen werden. Von beträchtlicher Bedeutung wird im nächsten Jahr die Einigung auf ein gehaltvolles und dynamisches Nachfolgeprogramm 2010-2014 für das gegenwärtige Haager Programm sein, für die die Arbeiten der hochrangigen „Zukunftsgruppe“ und ihr Bericht vom Juli 2008⁴⁵ bereits wichtige Akzente gesetzt haben. Der Vertrag von Lissabon würde das Entwicklungspotenzial des RFSR gewiss stärken, aber sein eventuelles Scheitern muss durchaus nicht – und darf im Interesse der Unionsbürger auch nicht – zu einer Stagnation des RFSR führen.

45 Bericht der Informellen Hochrangigen Beratenden Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik („Zukunftsgruppe“): Freiheit, Sicherheit, Privatheit – Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt, Berlin (Bundesministerium des Innern), Juli 2008. Zu den Arbeiten der Zukunftsgruppe siehe Matthias Oel/Juliane Rapp-Lücke: Politische Entscheidungsvorbereitung in der EU-27 plus am Beispiel der europäischen Innenpolitik, in: *integration* 3/2008, S. 281-289.

FORUM

Neue Dynamik für konkrete Ergebnisse Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum

*Günter Gloser**

In diesen Wochen wird uns wieder vor Augen geführt, welche Folgen Unfrieden und Instabilität in unserer unmittelbaren Nachbarschaft haben können. Ganz Europa, ob im Süden oder im Osten, ist von den Entwicklungen im Kaukasus unmittelbar betroffen. Uns wird vor Augen geführt, wie wichtig es ist, dass die Europäische Union geschlossen und einheitlich auftritt, und dass auch alle Mitgliedstaaten dieses Auftreten mittragen, auch und gerade in der Frage der Definition der Beziehungen zu unseren Nachbarländern. Für die regionale Zusammenarbeit mit unseren Mittelmeerpartnern haben wir hierfür bereits Mitte der 1990er Jahre gemeinsam mit unseren europäischen Partnern – insbesondere Frankreich und Spanien – den Barcelona-Prozess als Instrument euro-mediterraner Zusammenarbeit ins Leben gerufen. Zugegeben, der Barcelona-Prozess hatte in seiner praktischen Umsetzung offenkundig auch Schwächen. Aber die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit unseren Mittelmeerpartnern stand immer außer Frage.

Unsere Bemühungen um eine substanzielle Stärkung der Zusammenarbeit waren daher nur konsequent. So hat der französische Staatspräsident Sarkozy im Vorfeld der französischen EU-Ratspräsidentschaft die Initiative ergriffen. Deutsches Verständnis und Bestreben war es dabei, diese Fortentwicklung des Barcelona-Prozesses als gesamteuropäische Aufgabe fortzuführen.

Der gemeinsame deutsch-französische Ansatz wurde vom Europäischen Rat im März 2008 indossiert, von der Europäischen Kommission konkretisiert und war maßgeblich für den Erfolg des Mittelmeergipfels am 13. Juli 2008 in Paris. Der in der Gipfelerklärung zum Ausdruck gekommene Konsens aller teilnehmenden Länder, in dieser Form den Barcelona-Prozess weiterzuentwickeln, ist für alle Beteiligten ein großer Erfolg und legt den Grundstein für die beim kommenden Außenminister-Treffen im November 2008 noch zu klärenden Fragen.

Klar ist jedoch bereits jetzt: Kennzeichnend für die Zusammenarbeit im Mittelmeerraum ist die gemeinsame Verantwortung aller in einer gleichberechtigten Partnerschaft. Diese Verantwortung drückt sich aus in einer stärkeren politischen Wahrnehmung und durch konkrete, sichtbare und substanzielle Projekte.

Das Mittelmeer geht uns alle an

Die Auswirkungen der Kaukasus-Krise auf die globale Sicherheitsarchitektur sind inzwischen evident. Auch Konflikte in der Mittelmeerregion beeinträchtigen die Sicherheit des gesamten euro-mediterranen Raums und darüber hinaus. Während es im Osten vornehmlich noch immer um die Bewältigung der Folgen des Kalten Krieges geht, spielen im Süden asymmetrische Herausforderungen, die häufig mit religiösen Argumenten gerechtfertigt

* Günter Gloser, MdB, Staatsminister für Europa, Auswärtiges Amt.

werden, eine herausgehobene Rolle. Frieden und Stabilität in der Nachbarschaft liegen im ureigensten Interesse Europas.

Mit Entsetzen müssen wir jeden Sommer wahrnehmen, wie zahlreiche Menschen im Mittelmeer auf der Suche nach einem besseren Leben in Europa – in Frankreich, Deutschland oder sonst einem Land, in dem sie sich bessere Chancen erhoffen – zu Tode kommen. Im Rahmen der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum spielt daher das Thema Migration eine zentrale Rolle. Eine zielorientierte Migrationspolitik, die Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Herkunftsländern sowie die Bekämpfung illegaler Migration bei gleichzeitiger Betonung des Flüchtlingsschutzes können nur auf Basis verstärkter partnerschaftlicher Zusammenarbeit erreicht werden; eine solche Strategie verfolgt die Europäische Union mit dem ‚Gesamtansatz Migration‘. Hierzu hatte man sich bereits bei der ersten dem Thema ‚Migration‘ gewidmeten euro-mediterranen Ministerkonferenz im November 2007 in Portugal auf eine Erklärung geeinigt, die hoffnungsvoll stimmte, nun aber tatsächlich umgesetzt werden muss.

Im Bereich der Energie haben Lieferschwierigkeiten im Osten ebenso unmittelbare Auswirkungen auf die gesamte Energieversorgung der Europäischen Union wie – positiv gewendet – die zusätzliche Erschließung von Energiequellen im Süden. Diversifizierung und langfristige Sicherung der Energieversorgung ist das gemeinsame Interesse *aller* EU-Länder. Der gesamte Mittelmeerraum wird auch in diesem Zusammenhang eine immer wichtigere Rolle einnehmen.

Diversifizierung kann uns auch bei unserem Ziel der Senkung der Treibhausgasemissionen helfen. Die Europäische Union hat unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft im Frühjahr 2007 feste, verbindliche Reduktionsziele beschlossen. Hier müssen wir auch bei unseren Partnern auf entsprechende Anstrengungen hinwirken. Der nicht mehr aufzuhaltende Klimawandel wird darüber hinaus die ohnehin schon vorhandene Trinkwasserknappheit in den Mittelmeerländern weiter verschärfen.

All diese Beispiele verdeutlichen auch die gesamteuropäische Verantwortung. Wir können es uns heute nicht mehr leisten, unsere Interessen gegenüber anderen Weltregionen ausschließlich national zu definieren. Ohne eine einheitliche europäische Außenpolitik werden wir nicht in der Lage sein, unsere Interessen hinreichend wahrzunehmen. Auch hierzu brauchen wir den Vertrag von Lissabon.

Gemeinsame Verantwortung bedeutet aber auch, dass sich alle – auch die Mittelmeerpartner – bemühen müssen, die vorhandenen Spannungen untereinander abzubauen. Die Union für das Mittelmeer soll – aufbauend auf dem Barcelona-Acquis – eine pragmatische Zusammenarbeit ermöglichen, die zu spürbaren Verbesserungen für die Menschen im Mittelmeerraum führt.

Gleichberechtigte Partnerschaft

Ein weiteres Kernelement der Zusammenarbeit ist die gleichberechtigte Partnerschaft. Wir wollen eine gleichberechtigte Zusammenarbeit mit *allen* Mittelmeerpartnern – im Maghreb und Maschrek, mit Israel und – nicht zu vergessen – mit den nördlichen Mittelmeeranrainern, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind. Die Bezeichnung „Union für den Mittelmeerraum“ darf dabei jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie – im Gegensatz zur Europäischen Union – nicht auf Integration, sondern auf Kooperation aufgebaut ist. Eine Kooperation, die allerdings zwingend auf gleicher Augenhöhe gestaltet werden muss. An der partnerschaftlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union mit allen Mittelmeerpartnern ändert sich auch nichts dadurch, dass die deutsch-französische Lokomotive diesen Zug auf das richtige Gleis gesetzt hat.

Beim Gipfel am 13. Juli 2008 in Paris wurde die Schaffung eines gemeinsamen Ko-Vorsitzes bestätigt – jeweils ein Vertreter der Europäischen Union und ein Vertreter der Partnerländer. So übernahmen zunächst Frankreich und Ägypten den Vorsitz. Während für den Vorsitz der Partnerländer der Vorsitz für zwei Jahre gewählt wird, muss der Vertreter der Europäischen Union im Einklang mit den geltenden Verträgen bestimmt werden. Die deutsch-französische Einigung sieht vor, dass zunächst auch hier ein zweijähriger Rhythmus gelten soll. Der gemeinsame Ko-Vorsitz ist ein Symbol für die neue Solidarität zwischen den Staaten südlich und nördlich des Mittelmeers, die Südanrainer werden aus der reinen ‚Nehmer-Rolle‘ oder – so eine andere Sicht – aus der Bevormundung heraus in die gemeinsame Verantwortung eingebunden.

Unterstützt werden soll der gemeinsame Vorsitz von einem Sekretariat. Auch hier streben wir eine paritätische Zusammensetzung an. Über die konkrete Ausgestaltung des Sekretariats sollen im November 2008 die Außenminister entscheiden. Neben der noch offenen Frage des Sitzes geht es dabei vor allem um die Ausgestaltung des Mandats. Während bei der Sitzfrage gerade die gleichberechtigte Partnerschaft zum Tragen kommen muss, werden wir bei der Ausgestaltung des Mandats darauf zu achten haben, dass wir das Sekretariat nicht politisch überfrachten. Um konkrete Ergebnisse zu erzielen, muss das Sekretariat schlank und projektorientiert arbeiten. Durch Einrichtung des Sekretariats sollte weder zusätzliche Bürokratie verursacht noch lähmende politische Konflikte in die Projektarbeit hineingetragen werden. Dies würde schon die bloße Projektidentifizierung wesentlich erschweren.

Mit einer solchen Ausgestaltung des Sekretariats ist nicht gemeint, dass wir den Barcelona-Acquis vernachlässigen. Die gemeinsamen Werte, auf die wir uns zu Beginn des Barcelona-Prozesses verständigt haben, bleiben weiterhin zentraler Maßstab. Dazu gehört vorrangig, den Rechtsstaat und die Achtung der Menschenrechte zu fördern. ‚Auf gleicher Augenhöhe‘ mit unseren Mittelmeerpartnern zusammenzuarbeiten, kann nicht bedeuten, diese Werte zu negieren. Das politische Mandat muss jedoch auf politischer Ebene bleiben. Mit dem „Gemischten Ständigen Ausschuss“ werden wir zudem über ein Gremium verfügen, das kontinuierliche politische Arbeit gewährleistet.

Stärkere politische Wahrnehmung

Der Barcelona-Prozess hat in den vergangenen Jahren oft darunter gelitten, dass er politisch nicht ausreichend stark in der öffentlichen Debatte sichtbar war. Hier haben wir – dank der intensiven Anstrengungen Frankreichs – in den letzten Monaten schon viel erreicht. Die Ausrichtung des Mittelmeergipfels zu Beginn der französischen EU-Ratspräsidentschaft war ein großer Erfolg – für Europa und für alle Mittelmeerpartner. Zukünftig sollen die Staats- und Regierungschefs regelmäßig – alle zwei Jahre – zu einem Gipfeltreffen zusammenkommen. Der nächste Gipfel ist somit zum 15-jährigen Bestehen des Barcelona-Prozesses vorgesehen.

Konkrete und substanzielle Projekte

Kernpunkt der inhaltlichen Fortentwicklung des Barcelona-Prozesses ist die Umsetzung konkreter und substanzieller Projekte. Die Staats- und Regierungschefs haben sich bei dem Gipfel im Juli 2008 bereits auf sechs Projektbereiche geeinigt. Entscheidend ist nun, die vorhandene Dynamik zu nutzen und konkrete Projekte tatsächlich umzusetzen – Projekte, die den Menschen die Vorteile der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum unmittelbar nahebringen.

Deutschland engagiert sich stark im Bereich des Ausbaus erneuerbarer Energien und hat für den Bereich der Solarenergie bereits zu Beginn der Verhandlungen einen entsprechenden Vorschlag eingebracht. Dabei geht es um nicht weniger als den umfassenden Ausbau aller Solartechniken mit Schwerpunkt auf solarthermischen Kraftwerken in den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten sowie – zu gegebener Zeit – der Errichtung eines inter-mediterranen Stromnetzwerks. Ziel ist die Senkung der Treibhausgasemissionen, die Minderung der Energieabhängigkeit und -armut der Länder, die Sicherung der europäischen Energieversorgung und die Förderung der wirtschaftlichen und industriellen Entwicklung. Für die deutsche Wirtschaft bieten sich hier gute Chancen für eine aktive Beteiligung. Gerade auf dem Gebiet der Umwelttechnologien sind deutsche Unternehmen führend.

Weitere Projektbereiche sind unter anderem die Säuberung des Mittelmeers und der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (Meer- und Landverkehrswege) im und um das Mittelmeer. Andererseits müssen wir aber auch darauf achten, dass solche Projekte, die innerhalb der Europäischen Union in der Vergangenheit keine Mehrheit gefunden haben, nicht über die Hintertür erneut eingebracht werden.

Entscheidend für eine erfolgreiche Verwirklichung der vorgesehenen Projekte ist der Grundsatz variabler Geometrie. Während institutionelle Fragen wie Ko-Vorsitz oder Sitz des Sekretariats im Konsens beschlossen werden müssen, liegt der Charme der Projektarbeit mit variabler Geometrie darin, dass sich interessierte Länder zusammenschließen und Projekte pragmatisch, konstruktiv und frei von lähmenden politischen Hindernissen tatsächlich verwirklichen.

Erste Schritte sind getan, der Zusammenarbeit in guter Atmosphäre neuen Schwung zu verleihen. Wichtig ist es, das Momentum zu bewahren und in dem kooperativen Geist, der die Gipfelerklärung auszeichnet, weiter an der Lösung der konkreten institutionellen Fragen zu arbeiten.

Nun steht die Klärung noch offener institutioneller Fragen an, die auf dem Außenministertreffen am 3. und 4. November 2008 in Marseille entschieden werden sollen. Gemeinsames Ziel ist es, vor Ende 2008 uneingeschränkt arbeitsfähige Strukturen zu schaffen, damit möglichst rasch konkrete und sichtbare Projekte umgesetzt werden können.

Die stark projektorientierte und damit pragmatisch ausgerichtete Fortentwicklung des früheren Barcelona-Prozesses kann ein wesentliches Aktionsfeld deutscher Politik in den nächsten Jahren werden. Gerade weil er sich auf genau umrissene und größtenteils unstrittige Vorhaben konzentriert, kann der „Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum“ neuen Schwung in die Partnerschaft der Europäischen Union mit den Mittelmeerpartnern bringen. Mit einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung trägt er zu politischen Fortschritten und zur friedlichen Beilegung von Konflikten in der Region bei.

Der Rahmen für eine Zusammenarbeit ist geschaffen, der Erfolg hängt nun vom Willen aller Partner ab. Deutschland wird mit aller Kraft für ein Gelingen arbeiten.

FORUM

Transformation, Konfliktbewältigung und Integration – die europäische Perspektive der Republik Moldau zwischen Georgienkrise und Parlamentswahlen

*Manfred Grund und Hans Martin Sieg**

Die Republik Moldau hat mit größeren Belastungen zu kämpfen als jedes andere europäische Land westlich von Russland. Dazu zählen die wirtschaftlichen Strukturschwächen des ärmsten Landes in Europa ebenso wie der nach wie vor ungelöste ‚frozen conflict‘ um das abtrünnige Regime in Transnistrien. Umso größer ist die Bedeutung einer europäischen Perspektive sowohl für den wirtschaftlichen Aufbau in der Republik Moldau, ihre politische Transformation sowie eine künftige Wiedererlangung der staatlichen Einheit. Der deutsche Bundestag hat die europäische Integration der Republik Moldau deshalb mit einer Resolution ausdrücklich unterstützt.¹

Im Augenblick sind es vor allem zwei Anlässe, die die Aufmerksamkeit auf die Republik Moldau lenken. Dazu zählen erstens die für das kommende Frühjahr anstehenden Parlamentswahlen, die zu einer entscheidenden Wegmarke für die innere Entwicklung des Landes und seine europäischen Ambitionen werden können. Zweitens wirft die Krise in Georgien die Frage nach möglichen Rückwirkungen auf den Transnistrienkonflikt auf. Könnte eine entschiedeneren Strategie Moskaus auch dort eine Verhärtung der Fronten zur Folge haben, den Unabhängigkeitsbestrebungen in Tiraspol Auftrieb verleihen oder sogar zu einer russischen Anerkennung führen, wie im Falle Abchasiens und Südossetiens? Oder handelt es sich doch um unterschiedlich gelagerte Konfliktkonstellationen, die im Falle Moldaus bessere Chancen für eine friedliche Konfliktbewältigung eröffnen? Im Folgenden wird erörtert, welche Bedeutung der europäischen Integration für beide Aspekte, den Transformationsprozess in Moldau und den Transnistrienkonflikt, zukommt.

Die Rolle der Europäischen Union

Es war in erster Linie der ungelöste Transnistrienkonflikt, der verhinderte, dass Moldau eine Beitrittsperspektive erhalten konnte. Insofern ist der bisherige Ausschluss Moldaus aus dem Erweiterungsprozess letztlich nur historischen und politischen Zufällen geschuldet. Die baltischen Länder, die ebenso wie Moldau mit dem Hitler-Stalin-Pakt an die Sowjetunion fielen, sind bereits seit Jahren Mitglieder der Europäischen Union. Im Vergleich zum Westlichen Balkan bewirkte im Falle Transnistriens gerade das vergleichsweise frühe Ende des bewaffneten Konfliktaustrages, dass Moldau noch nachträglich in den Stabilitätspakt für Südosteuropa aufgenommen wurde, aber keine Beitrittsperspektive mehr erhielt.

* Manfred Grund, MdB, Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion, Mitglied des Auswärtigen Ausschusses und Länderbeauftragter des Bundestages für die Republik Moldau.
Dr. Dr. Hans Martin Sieg, außen- und sicherheitspolitischer Fachreferent bei MdB Grund und Lehrbeauftragter der Freien Universität Berlin sowie der Universität Passau.

1 Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Die europäische Integration der Republik Moldau unterstützen, Bundestagsdrucksache 16/9755, angenommen am 26.06.2008.

Doch während der Transnistrienkonflikt einer Beitrittsperspektive Moldaus im Wege stand, hat er inzwischen zu einem verstärkten Engagement der Europäischen Union geführt. Zwar wurde mit Moldau, wie mit den meisten anderen ehemaligen Sowjetrepubliken, bereits Ende der Neunzigerjahre ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) geschlossen. Auch war Moldau ein primärer Adressat der Nachbarschaftspolitik, mit einem ersten Aktionsplan von Anfang 2005 und mit einer dreijährigen anstatt der sonst meist üblichen fünfjährigen Geltungsdauer. Vor allem aber intensivierte die Europäische Union ihr Engagement, nachdem es Russland Ende 2003 beinahe gelungen war, mit dem sogenannten Kozak-Memorandum eine Regelung in seinem Sinne durchzusetzen.

Im März 2005 ernannte die Europäische Union einen eigenen Sonderbeauftragten für die Republik Moldau und insbesondere für den Transnistrienkonflikt. Im September desselben Jahres schaltete sich die Union zusammen mit den USA als Beobachter in den Verhandlungsrahmen der OSZE zu Transnistrien im seitherigen 5+2 Format ein (Moldau, Transnistrien, Russland, Ukraine, OSZE + EU und USA). Nachdem die orange Revolution in der Ukraine die politischen Voraussetzungen dafür geschaffen hatte, entsandte die Europäische Union im November 2005 eine Mission zur Unterstützung der Kontrollen an der ukrainisch-moldauischen Grenze. Sie dient nicht nur dem Ziel, Schmuggel und ähnliche Formen grenzüberschreitender Kriminalität einzudämmen. Da legale Exporte eine Registrierung des Exporteurs in Moldau zur Voraussetzung haben, soll so auch die moldauische Souveränität über Transnistrien unterstrichen werden. Derzeit stehen Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen für das in 2008 auslaufende PKA an, die sich vor allem aufgrund der anstehenden Parlamentswahlen verzögern.

In der Zusammenarbeit zwischen der Republik Moldau und der Europäischen Union konnten in den vergangenen Jahren stetig Fortschritte erzielt werden. Doch ist die Entwicklung der Beziehungen für beide Seiten hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Für Moldau steht der Wunsch einer Beitrittsperspektive im Vordergrund. Doch auch wenn in den vergangenen Monaten wichtige Schritte wie der Abschluss eines Visae erleichterungs- und Rückführungsabkommen sowie die Gewährung autonomer Handelspräferenzen erreicht wurden, drängte Moldau bislang vergeblich auf den Beginn von Verhandlungen für ein Nachfolgeabkommen für das PKA.

Auch für die Europäische Union ist die Bilanz gemischt. Der insgesamt positiven Würdigung der Fortschritte im jüngsten Kommissionsbericht zur Implementierung der Nachbarschaftspolitik stehen nicht nur eine Reihe fortbestehender Defizite gegenüber.² Vor allem haben sich die Hoffnungen auf eine Lösung des Transnistrienkonfliktes nicht erfüllt. Die Ursache hierfür lag nicht in mangelnder Konzessionsbereitschaft Moldaus, sondern in der fehlenden Bewegungsbereitschaft in Tiraspol und vor allem in Moskau. Daran zeigte sich aber auch, dass das Gewicht der Europäischen Union allein eine Konfliktlösung nicht herbeizuführen vermag. Obgleich die Europäische Union ihre Handlungsmöglichkeiten keineswegs ausgeschöpft hat, dürfte die Tragweite ihres politischen Engagements letztlich begrenzt bleiben – auch da der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die Handlungsfähigkeit eines einheitlichen Akteurs nach wie vor fehlt. Umso größere Bedeutung erlangt damit aber die Integrationsperspektive, die sie anbieten kann; denn nur sie eröffnet Moldau langfristig eine verlässliche Alternative zu einem fragwürdigen Arrangement mit Moskau und Transnistrien und kann zugleich den Fortschritt des Transformationsprozesses sicherstellen.

2 Europäische Kommission: Commission staff working document. Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Implementation of the European neighbourhood policy in 2007. Progress Report Moldova, SEC(2008) 399.

Allerdings bleibt zwischen Moldau und der Europäischen Union eine Asymmetrie der Interessenlagen zu konstatieren. Moldau verbindet mit der europäischen Integration vitale Interessen: die Überwindung von Trennlinien zum übrigen Europa, wirtschaftliche Wachstumsperspektiven, neue Absatzmärkte für den durch russische Importverbote schwer geschädigten Export, außenpolitische Anlehnung und Unterstützung im Blick auf den Transnistrienkonflikt. Das Interesse der Europäischen Union an Moldau wird hingegen stärker durch abstrakte oder normative Erwägungen konstituiert. Im Kern liegt es im Leitbild der europäischen Integration selbst begründet; denn schon angesichts der bestehenden Mitgliedschaften und Beitrittsperspektiven wird sich prinzipiell nicht dauerhaft rechtfertigen lassen, Moldau von den Vorteilen des Einigungsprozesses auszuschließen.

Aber auch sicherheitspolitisch kann die Europäische Union kein Interesse daran haben, dass Moldau, das neben vielen anderen Problemen mit einer massiven Abwanderung an potenziellen Leistungsträgern zu kämpfen hat, auf Dauer zum Armen- und Altenheim in Europa wird; denn damit gingen zumindest potenzielle Risiken für die demokratische Entwicklung und die gesellschaftliche und regionale Stabilität einher. Vor allem aber verbinden sich konkrete Risiken mit Transnistrien. Als Ausgangsort eines regionalen Konfliktes, als möglicher Ausgangspunkt für organisierte Kriminalität und Waffenschmuggel³ oder sogar als potenzieller Rückzugsort für Terroristen bildet Transnistrien und letztlich die Natur des dortigen Regimes die in der europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 identifizierten „Hauptbedrohungen“ gleich in mehrfacher Hinsicht ab.⁴

Das Interesse der Europäischen Union an Moldau folgt daher zwei Motiven, die sich gegenseitig bedingen, aber nicht gegeneinander aufrechnen lassen: Einer Lösung des Transnistrienkonfliktes und einer Fortsetzung des Transformationsprozesses, der damit auch Transnistrien erfassen muss. Die Tragfähigkeit einer Strategie, die beide Ziele miteinander verbindet, wird entscheidend von der europäischen Perspektive für Moldau abhängen.

Innenpolitische Aspekte

Der jüngste Fortschrittsbericht der Kommission dokumentiert mit seinem insgesamt positiven Zwischenfazit den Willen zur europäischen Integration, der sich parteiübergreifend in allen größeren politischen Kräften in Moldau feststellen lässt.⁵ Defizite liegen weit weniger in der Gesetzgebung als vielmehr in deren Implementierung. In dieser Hinsicht vollzieht sich der Transformationsprozess in der Republik Moldau unter ähnlichen Schwierigkeiten wie in mancher anderen ehemaligen Sowjetrepublik. Er erschöpft sich nicht in politischen, administrativen und wirtschaftlichen Reformen allein. Er bedarf ebenso eines Wandels von Gewohnheiten und Mentalitäten sowie einer Entflechtung wirtschaftlicher, administrativer und politischer Strukturen, die sich oft informell fortsetzen.

So ist Korruption nach den einschlägigen Indikatoren von Weltbank und Transparency International ein ebenso weitverbreitetes wie tief greifendes Problem in Moldau.⁶ Zwar wurden die rechtlichen Grundlagen weitgehend internationalen Standards angepasst.⁷ Doch ob-

3 Verdachtsmomente, nach denen Transnistrien eine Drehscheibe für den Waffenschmuggel geworden ist, konnten bislang zwar nicht in größerem Umfang bestätigt werden. Dabei sollte jedoch die Effektivität der Grenzkontrollen nicht überschätzt werden.

4 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003, S. 3-4.

5 Europäische Kommission: Progress Report Moldova, 2008.

6 Transparency International: Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007, Berlin 2007, S. 21-24; World Bank: The Worldwide Governance Indicators, Country Data Report for MOLDOVA, 1996-2007, S. 7.

7 So wurden 2007 sowohl die UN-Konvention gegen Korruption als auch das Zusatzprotokoll zur Strafrechtskonvention des Europarates gegen Korruption ratifiziert.

wohl Moldau eine eigene Strafverfolgungsbehörde zur Bekämpfung der Korruption eingerichtet hat, besteht auch hier ein Problem in der konsequenten Durchsetzung der Rechtsnormen. Eine objektive Einschätzung dieser Problematik wird zudem durch den Umstand erschwert, dass Anklagen wegen Korruption in verschiedenen Fällen den Verdacht politischer Instrumentalisierung begründen konnten,⁸ wie beispielsweise im Falle von Serafim Urechean, des früheren Chisinauer Bürgermeisters und jetzigen Vorsitzenden der Partei „Unsere Moldau“.

Zugleich leidet das Justizsystem unter einer mangelnden materiellen und personellen Ausstattung sowie zuweilen fehlender Professionalität.⁹ Hinzu kommt, dass die Unabhängigkeit der Justizbehörden in der Verfassungswirklichkeit begrenzt geblieben ist, die Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden, vor allem der Generalstaatsanwaltschaft, aber weder klar umrissenen Beschränkungen noch hinreichenden Kontrollmechanismen unterliegen. Der damit verbundene Mangel an rechtsstaatlichen Garantien beeinträchtigt beispielsweise die Investitionssicherheit, in Bezug auf die Zustände in Gefängnissen und im Polizeigewahrsam aber auch grundlegendere europäische Menschenrechtsnormen.¹⁰ Nicht zuletzt ist damit auch ein unzureichender Schutz vor politischen Eingriffen in die Justiz verbunden.

Die legislativen und administrativen Reformen, die in den letzten Jahren und Monaten zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit ergriffen wurden, müssen ihre praktische Wirksamkeit erst noch beweisen. In der Realität lässt insbesondere der Einfluss des Präsidenten und seines Apparates die Grenzen zwischen den Gewalten verschwimmen. Der Verdacht der politischen Instrumentalisierung von Strafverfahren ist jedenfalls in bestimmten Fällen nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Oppositionspolitiker und NGOs beklagen immer wieder Einschüchterungsversuche durch Justiz und Sicherheitsorgane gegenüber Oppositionellen und Medienvertretern.

Auch für die Medien bleibt eine mangelnde Unabhängigkeit von politischen Einflussnahmen festzustellen. In dieser Hinsicht konstatiert der Fortschrittsbericht der Kommission zwar ebenfalls, dass die erforderlichen Rechtsgrundlagen weitgehend geschaffen worden sind, bemängelt aber deutlich deren Umsetzung.¹¹ So vermochte die Regierung etwa die Sendeanstalten bislang durch Lizenzvergaben zu beeinflussen. Freedom House stufte Moldau auch deshalb als nur „bedingt frei“ ein.¹²

Diese hinsichtlich der demokratischen Transformation verbliebenen Defizite stellen jedoch weniger einen Grund gegen, sondern vielmehr für eine möglichst weitgehende Integrationsperspektive dar. Denn die mit EU-Standards dann auch verbundene Konditionierung bildet ein entsprechendes Gegengewicht zu den Vorteilen, die aus den Möglichkeiten zum Missbrauch politischer Macht erwachsen könnten. Auch für die Republik Moldau bedeutet die EU-Integration einen Anreiz zur Beschleunigung des Transformationsprozesses. Weit wichtiger als der Umfang von Hilfsmaßnahmen ist dabei die sich bietende Entwicklungsperspektive. Je attraktiver und konkreter diese sich darstellt, desto eher werden sich auf Status-quo-Interessen beruhende Widerstände in Bevölkerung und Eliten überwinden lassen.

8 U.S. Department of State: *Moldova. Country Report on Human Rights Practices 2007, 2008*, S. 10.

9 OSCE Mission to Moldova: *Analytic Report of the Trial Monitoring Programme for the Republic of Moldova: Observance of Fair Trial Standards and Corresponding Rights of Parties during Court Proceedings (April 2006 – May 2007)*, 2008.

10 Dies dokumentieren neben verschiedenen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auch Berichte von Amnesty International. Vgl. Amnesty International: *Moldova. Police torture and ill-treatment: "It's just normal."*, Index-Nr. EUR 59/002/2007.

11 Europäische Kommission: *Progress Report Moldova, 2008*, S. 5.

12 Freedom House: *Freedom in the World – Moldova, 2008*.

Derartige Impulse sind aber schon deshalb dringlich, weil Zeitverluste im Transformations- und Integrationsprozess für Moldau mit hohen Kosten verbunden sein werden. Die Anziehungskraft der Europäischen Union hat Abwanderungstendenzen nach der jüngsten Erweiterungsrunde noch weiter verstärkt, vor allem in Form eines massiven Andrangs auf die rumänische Staatsbürgerschaft. Dieser dramatische „brain drain“ droht in Moldau die wirtschaftlichen Entwicklungschancen massiv zu beeinträchtigen, schon aufgrund seiner Auswirkung auf die Zusammensetzung der Wählerschaft aber auch politisch eher Beharrungskräfte zu stärken. Moldau könnte zur großen Verliererin des europäischen Einigungsprozesses werden.

Die Parlamentswahl 2009

Die Parlamentswahlen im März 2009 werden für die kommenden Jahre zum entscheidenden Prüfstein für den Demokratisierungsprozess und damit auch für die europäische Integration der Republik Moldau werden. Eine wirklich faire Wahl würde den europäischen Bestrebungen Moldaus einen nachhaltigen Schub verleihen und für die Ausgestaltung des künftigen Verhältnisses zur Europäischen Union von maßgeblicher Bedeutung sein. Sie wird gleichzeitig zu den Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen zum PKA stattfinden und damit über die von der Europäischen Union zu eröffnenden Integrationsangebote und -perspektiven mitentscheiden.

Dafür wird ihr Verlauf jedoch deutliche Fortschritte gegenüber den letzten Parlamentswahlen von 2005 aufweisen müssen. Damals waren die Wahlbeobachter der OSZE zwar zu dem Urteil gelangt, dass die Parlamentswahlen „generally complied with most OSCE commitments, Council of Europe and other international standards for democratic elections“. Sie hatten zugleich jedoch eine Vielzahl von Defiziten aufgezählt, insbesondere Ungleichheit bei den Wahlkampfbedingungen und dem Zugang zu den Medien.¹³

Neben der Chancengleichheit wird es aber auch auf eine größtmögliche Transparenz im Wahlverlauf ankommen. Denn politische Konsequenzen können sich nicht nur aus der subtilen Abwägung von Wahlkampfbeobachtern ergeben, sondern ebenso aus dem oft sehr viel plakativeren Eindruck, der die öffentliche Meinung bestimmt. In diesem Zusammenhang sei nur an die georgischen Präsidentschaftswahlen von 2008 erinnert, bei der die OSZE-Wahlbeobachter ein ähnliches Gesamturteil fällten, die Presseberichterstattung im Ausland und insbesondere in Deutschland aber primär die Kritikpunkte und Manipulationsvorwürfe der Opposition aufgriff. Tatsächlich hatte Georgien im Vergleich zu früheren Wahlen bei allen Defiziten deutliche Fortschritte erzielt, die Wähler hatten zum ersten Mal eine Alternative und auch die georgische Regierung bemühte sich nach Aussagen von Wahlbeobachtern im Vorfeld ernsthaft darum, kritisierte Vorkommnisse zu beseitigen.¹⁴ Nach dem Medienecho musste sich jedoch der Eindruck verfestigen, es habe sich um einen Rückschlag für die Demokratisierung des Landes gehandelt. Für Moldaus europäische Bestrebungen käme eine ähnliche Entwicklung einem Fiasko gleich.

Die Parlamentswahl in Moldau wird ohnehin in einem Klima tiefen Misstrauens zwischen der regierenden kommunistischen Partei und der Mehrzahl der Oppositionsparteien stattfinden. Zugleich ist das Wähler- wie auch das Parteienspektrum in Bewegung. Die kommunistische Partei muss mit der Möglichkeit rechnen, dass die Regierungsmehrheit verloren

13 OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights: Republic of Moldova. Parliamentary Elections 6 March 2005. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau 2005, S. 1ff.

14 Vgl. OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights: Georgia. Extraordinary Presidential Election 5 January 2008. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau 2008.

geht. Die Oppositionsparteien könnten nicht zuletzt von der Unzufriedenheit vieler Wähler profitieren, ihnen fehlt jedoch teilweise der organisatorische Aufbau der Kommunisten. Zustimmung und Zusammenhalt erlangen sie weniger aufgrund ihrer programmatischen Ausrichtung. Ihre öffentliche Wahrnehmung konzentriert sich vielmehr sehr viel stärker auf das jeweilige Führungspersonal. Diese Konstellation bietet eine Vielzahl von Angriffspunkten. Vor diesem Hintergrund wird der Frage entscheidende Bedeutung zukommen, in welchem Maße die Regierungspartei ihren Einfluss auf Staatsorgane und Medien vor und während des Wahlkampfes einseitig instrumentalisiert.

Kritik mussten in diesem Zusammenhang bereits Änderungen der Wahlgesetzgebung hervorrufen, die vom moldauischen Parlament im April beschlossen wurden. Dies gilt insbesondere für Einschränkungen zur Bildung von Parteienblöcken und die Anhebung der Sperrklausel von vier auf sechs Prozent. Ein Problem besteht dabei weniger in den Regelungen an sich, die in anderen EU-Staaten wie Deutschland in ähnlicher Form bestehen als vielmehr darin, dass diese ohne Zustimmung des überwiegenden Teiles der Opposition und zugleich so kurzfristig erfolgten, dass dieser nur wenig Zeit zur Anpassung bleibt. Dies legt den Verdacht nahe, dass diese Änderungen vor allem einer Schwächung der Opposition und damit dem Machterhalt der kommunistischen Partei dienen sollen. Hinzu kommt, dass Doppelstaatsbürger von bestimmten öffentlichen Ämtern einschließlich Parlamentsmandaten ausgeschlossen werden sollen, was vorrangig in Sorgen um die nationale Identität und Loyalität begründet liegt, aber eine unverhältnismäßige Einschränkung von Bürgerrechten darstellt.

Diese Wahlrechtsänderungen wurden EU-seitig bei dem letzten Treffen des Moldau-Kooperationsrates und darüber hinaus auch von Außenkommissarin Ferrero-Waldner wiederholt deutlich kritisiert.¹⁵ Auch die Tatsache, dass bislang noch kein Mandat für die Aufnahme der Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen für das auslaufende PKA erzielt werden konnte, ist nicht nur auf die Absicht zurückzuführen, den Verlauf der entsprechenden Verhandlungen mit der Ukraine abzuwarten, die insofern Modellcharakter für eine vertiefte Nachbarschaftspolitik annehmen könnten. Vielmehr ist diese Verzögerung primär dem Motiv zuzuordnen, zunächst einmal die Vorbereitung der Parlamentswahl abzuwarten, somit also ein Druckmittel nicht aus der Hand zu geben.

Allerdings dürfte die Bereitschaft, auf Kritik einzugehen, in erster Linie von den in Aussicht gestellten Integrationsangeboten abhängen. Da substantielle Verhandlungen realistischerweise kaum vor der Parlamentswahl beginnen können, würde eine vorherige Mandatserteilung der kommunistischen Partei zwar einen wichtigen Erfolg bescheren, zugleich jedoch den Anreiz für regelkonformes Verhalten im Wahlkampf erhöhen; denn je deutlicher sich Integrationsperspektiven bereits im Voraus konkretisieren, desto schwerer wiegen werden sonst im Nachhinein die negativen Folgen für das Verhältnis mit den europäischen Partnern.

Die Strategie der Europäischen Union sollte daher nicht vorrangig darauf beruhen, Konditionen für eine Mandatserteilung zu formulieren und den Verlauf der Wahlen abzuwarten, zumal angesichts der bisherigen Reformpolitik in Moldau auch kaum zu rechtfertigen ist, dass die Ausgestaltung der Beziehungen zur Europäischen Union hinter diejenigen zur Ukraine zurückfällt. Vielmehr sollte die Europäische Union bereits vor den Wahlen eine möglichst weitreichende Integrationsperspektive in Aussicht stellen und damit deutlich machen, dass Beeinträchtigungen des demokratischen Verlaufs der Wahlen zwangsläufig umso einschneidendere Konsequenzen haben. Die Europäische Union hat durch eine Intensivierung

15 Slowenische Ratspräsidentschaft der EU: Slovenian Foreign Minister Rupel heads EU-Moldova Cooperation Council, Pressemitteilung, 27.05.2008.

ihrer Engagements mit Moldau vor den Wahlen nicht viel zu verlieren. Sie sorgt damit nur dafür, dass die Regierenden in Chisinau mehr zu befürchten hätten als nur einen Wahlverlust. Als eine Vorleistung in diesem Sinne sollte auch die Resolution des Bundestages zur europäischen Integration von Moldau zu verstehen sein.¹⁶

Die Georgienkrise: Präzedenzfall für Transnistrien?

Die Georgienkrise und die Anerkennung von Abchasien und Südossetien durch Russland hat insbesondere auch in Moldau Befürchtungen hervorgerufen, Russland könne gegenüber Transnistrien auf ähnliche Weise vorgehen, den Druck auf Moldau erhöhen oder aber noch weniger Kompromissbereitschaft zeigen als bisher. Immerhin hatte Transnistrien im September 2006 mit Duldung Moskaus ein international nicht anerkanntes ‚Referendum‘ für die Unabhängigkeit und einen späteren Anschluss an die Russländische Föderation organisiert. Wie in Georgien ist Russland auch in Moldau daran interessiert, eigenen Einfluss zu wahren oder wiederzuerlangen und eine West- und vor allem eine mögliche NATO-Integration des Landes von vornherein zu verhindern. Und wie in Abchasien und Südossetien dient in Transnistrien ein starker russischer beziehungsweise russifizierter Bevölkerungsanteil zur Rechtfertigung einer Schutzfunktion Moskaus. Ob Abchasien und Südossetien jedoch tatsächlich einen Präzedenzfall für das russische Vorgehen gegenüber Moldau darstellen werden, ist fraglich.

Tatsächlich unterscheidet sich der Transnistrienkonflikt von den Konflikten um Abchasien und Südossetien in mehrfacher Hinsicht. Die Gebiete westlich und östlich des Dnjepr blicken zwar auf unterschiedliche geschichtliche Traditionen zurück, aber der Konflikt folgt nur in sehr begrenztem Umfang ethnischen oder religiösen Trennlinien. Massive Vertreibungen, wie in Abchasien, hat es daher nicht gegeben, und die Rechte der russischen Minderheit sind in Moldau umfassend gewährleistet. Ausschlaggebend für die Abspaltung Tiraspol waren nicht zuletzt wirtschaftliche Interessen, insbesondere der großen Industriekombinate, wurde doch in sowjetischer Zeit ein Großteil der moldauischen Industrie in Transnistrien angesiedelt. Diese Bedingungen bieten weit günstigere Voraussetzungen für eine Konfliktbewältigung als in den ‚frozen conflicts‘ Georgiens und beeinträchtigen zugleich die Legitimität der russischen Position.

Hinzu kommt, dass die strategische Ausgangslage Russlands viel ungünstiger ist. Die russische Militärpräsenz in Transnistrien ist nicht entfernt mit den Fähigkeiten der 58. Armee im Kaukasus vergleichbar. Verstärkungen müssten über die Ukraine herangeführt werden, was bei Widerstand in Kiew leicht zu einer ungeplanten und unkontrollierten Ausweitung des Konfliktes führen könnte. In Georgien kann Russland darauf setzen, durch den Konflikt Vorbehalte gegen eine schnelle NATO-Integration Georgiens bestärkt zu haben. Die Abspaltung Transnistriens voranzutreiben, dürfte in Moldau wie auch in der Europäischen Union aber absehbar den gegenteiligen Effekt haben. Die größere Nähe zur Europäischen Union, nahezu unmittelbar an deren Außengrenze, würde zwangsläufig zu einer stärkeren Involvierung der Union und entsprechenden Gegenreaktionen führen, an denen Russland eigentlich kein Interesse haben kann.

Die wirtschaftliche und militärische Kräfteverteilung zwischen NATO und Europäischer Union auf der einen und Russland auf der anderen Seite ist so ungleich, dass jede aggressi-

16 Vgl. zu diesem Begründungszusammenhang die dazu zu Protokoll gegebenen Reden von Manfred Grund (CDU/CSU), Markus Meckel (SPD), Michael Link (Heilbronn) (FDP), Diether Dehm (DIE LINKE) und Rainder Steenblock (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) in Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 16/172 vom 26.06.2008, S. 18377-18382.

vere Strategie Moskaus dem Westen gegenüber von ihren psychologischen Effekten abhinge, im Kern vom Ausmaß der Konfliktbereitschaft beim Gegenüber. Auch wenn Moskau solche psychologischen Vorteile auszuschlachten versucht, wiedererlangte Stärke demonstriert und größere Entschlossenheit zeigt, ist auch der Georgienkonflikt insgesamt vermutlich eher auf die lokale Dynamik im Verhältnis zwischen Moskau, Georgien und dessen abtrünnigen Regionen zurückzuführen als auf eine allgemein offensivere Strategie Moskaus. Wirtschaftlich hat Russland bei einer dauerhaften Konfrontation mit dem Westen ohnehin weit mehr zu verlieren als es mit einem Anschluss jeder dieser abtrünnigen Gebiete zu gewinnen hätte. Eine aggressivere Politik gegenüber Moldau wäre deshalb eigentlich nur für den Fall zu erwarten, dass der Westen nahezu nicht auf das russische Vorgehen in Georgien reagiert hätte oder aber eine Konfrontation sich so weit verschärft, dass das Motiv zur Zurückhaltung wegfiel. Daher ist es sogar möglich, dass Moskau künftig eine größere Bereitschaft zu einem Entgegenkommen in Transnistrien signalisiert, um die negativen Folgen seines Vorgehens in Georgien in den Beziehungen zum Westen zu kompensieren.

Wahrscheinlicher ist jedoch, dass im Transnistrienkonflikt kein baldiger Wandel eintritt. Moskaus Unterstützung für Transnistrien liegt in einer doppelten, außen- wie innenpolitischen Interessenlage begründet. Als strategisches Faustpfand gründet sein Wert in der Chance, Druck auf Moldau auszuüben. Das Smirnov-Regime ist dabei alles andere als ein idealer Verbündeter, es gibt nur keine Alternative. Hinzu kommt jedoch, dass die Unterstützung für Transnistrien innenpolitisch immer wieder mit dem Motiv begründet wurde, die russischstämmige Bevölkerung dort schützen zu müssen. Sich von diesem Argumentationsmuster zu lösen beziehungsweise Transnistrien aus Sicht vieler Russen im Stich zu lassen, würde der russischen Regierung nicht leichtfallen. Da sich Moskau durch den Rückzug Präsident Voronins von der im Kozak-Memorandum formulierten Vereinbarung vor den Kopf gestoßen fühlte und eine Lösung in seinem Sinne nicht abzusehen ist, erscheint die Situation auch aus russischer Sicht festgefahren. Sie dürfte für den Kreml zurzeit keine Priorität haben.

Konfliktbewältigung und Integration

Der EU-Integration von Moldau käme eine Schlüsselfunktion auch für eine Lösung des Transnistrienkonflikts zu; denn nachdem die unmittelbaren Verhandlungen mit Moskau jahrelang erfolglos verlaufen sind, könnte ein Strategiewechsel naheliegen, nach dem Moldau zunächst der Westintegration Priorität einräumen würde. Damit würde Moldau zwar das Ziel einer schnellen Wiedervereinigung zurückstellen, mittelfristig jedoch die Voraussetzungen dafür verbessern.

Die Wiedervereinigung gehörte zu den zentralen Wahlversprechen Präsident Voronins. Dabei setzte er vor allem auf eine unmittelbare Verständigung mit Moskau. Das war an sich auch nicht unplausibel. Denn in langjährigen Verhandlungen hatte sich gezeigt, dass das 5+2-Format der OSZE-Verhandlungen zwar vielleicht noch den legitimatorischen Rahmen einer künftigen Konfliktregelung abgeben kann, substanzielle Fortschritte aber schon aufgrund russischer Vorbehalte in ihnen nicht zu erzielen sein dürften. Die intransparente Form der bilateralen Gespräche¹⁷ und die Tatsache, dass von Seiten des Präsidenten immer wieder vermeintliche Durchbrüche angekündigt wurden, sorgte jedoch für Skepsis, mitunter auch Verwirrung bei den westlichen Partnern und stärkte letztlich die russische Verhandlungsposition. Im Ergebnis stand 2003 mit dem sogenannten Kozak-Memorandum der Vorschlag

¹⁷ Diese werden unmittelbar zwischen den Präsidialverwaltungen geführt, russischerseits unter Federführung des stellvertretenden Sekretärs des Sicherheitsrats Yuri Zubakov.

für ein russisch-moldauisches Abkommen, dessen Zustandekommen in letzter Minute durch Interventionen von USA und Europäischer Union verhindert wurde.¹⁸

Eine Verständigung auf der Basis des Kozak-Memorandums hätte der russischen Militärpräsenz, deren Beendigung bereits 1999 auf dem OSZE-Gipfel von Moskau mit den sogenannten Istanbul Commitments zugesichert worden war, eine dauerhafte legale Basis verschafft. Die für Transnistrien vorgesehene Autonomie hätte praktisch einen Bestandsschutz für das dortige Regime bedeutet. Eine weit überproportionale Vertretung sowohl in den Legislativ- wie Exekutivorganen eines vereinigten Moldaus hätte ihm zudem eine weitgehende Vetomacht verschafft. Diese Konstellation, mit einem starken autoritären Regime in Tiraspol und einer inmitten eines Transformationsprozesses sehr viel schwächeren Regierung in Chisinau, musste – polemisch formuliert – die Frage aufwerfen, ob das Ergebnis in einem wiedervereinigten Moldau oder in einem vergrößerten Transnistrien bestanden hätte. Als Beispiel für die Grenzen einer möglichen Kompromisslinie mit Moskau hat das Kozak-Memorandum bislang nicht an Aktualität verloren.

Das Grundproblem einer Konfliktlösung liegt weniger in einer Verständigung zwischen Moldau und Transnistrien. Dieses Grundproblem liegt vielmehr in der Natur des von Igor Smirnov geführten Regimes in Tiraspol; denn in den Formen einer sowjetischen Tradition und von den örtlichen Medien patriarchal verbrämt, beruht dieses im Kern auf der Herrschaft eines Industriellen-Clans. Die Menschenrechtslage wurde unter anderem vom Europäischen Parlament wiederholt scharf kritisiert.¹⁹ Da die wirtschaftliche Basis und die politische Legitimität des transnistrischen Regimes begrenzt sind, hängt seine Fortexistenz maßgeblich von der Unterstützung Russlands ab.

Aus Sicht der Europäischen Union ergeben sich aus dieser Lage folgende Schlussfolgerungen: Erstens darf der Transformationsprozess in Moldau durch eine Lösung des Konfliktes nicht beeinträchtigt werden, sondern muss den demokratischen Wandel auch in Transnistrien zur Voraussetzung haben. Nach inzwischen mehr als eineinhalb Jahrzehnten politischer Indoktrination in Transnistrien würde eine Wiedervereinigung jedoch auch ein Wählerpotenzial erschließen, das der Transformation des Landes möglicherweise nicht sehr abgeschlossen gegenübersteht. Auch deshalb dürfte nur eine Wiedervereinigung, die unter einem klaren Vorzeichen der Westintegration erfolgt, eine Gewähr für einen ungebrochenen Fortgang des Modernisierungsprozesses in Moldau bieten.

Zweitens: Da eine Konfliktlösung kaum gegen Russland durchgesetzt werden kann, kommt es darauf an, dessen Interessen beziehungsweise deren Wahrnehmung zu verändern. Das setzt voraus, dass Moldau dem Ziel der Westintegration eine eindeutige Priorität zuerkennt. Denn ohne Konzessionsbereitschaft in Chisinau schwindet für Moskau auch der strategische Wert Transnistriens. Für eine solche Politik kommt weniger eine NATO-Mitgliedschaft infrage, die in Moldau infolge jahrelang vergeblicher Verhandlungen zunehmend diskutiert wird; denn ein solcher Schritt hätte den Nachteil, russische Widerstände zu stärken, der strategische Vorteil, der sich damit erzielen ließe, wäre ohnehin und in noch höherem Maße mit einer künftigen NATO-Integration der Ukraine verbunden. Eine entscheidende Voraussetzung wäre jedoch der Integrationswille der Europäischen Union, ohne die es Moldau an der hinreichend plausiblen strategischen Alternative fehlt.

18 Vgl. Anneli Ute Gabanyi: Die Republik Moldau im Kontext der Neuen EU-Nachbarschaftspolitik, SWP-Studie S 46/2004, S. 17-21.

19 Europäisches Parlament: Menschenrechte in Moldau und insbesondere in Transnistrien. Entschließung des Europäischen Parlaments zur Lage der Menschenrechte in der Republik Moldau und insbesondere in Transnistrien, Dok. P6_TA(2006)0099 vom 16.03.2006.

Drittens: Die Integrationsperspektiven von Moldau einschließlich eines künftigen Beitritts explizit oder implizit von einer vorherigen Lösung des Transnistrienkonfliktes abhängig zu machen, würde Moldau einseitigem Druck Moskaus und Tiraspols ausliefern. So würde der Konflikt entweder nur verlängert oder einer fragwürdigen Lösung zugeführt. Stattdessen sollte die Europäische Union mit ihrem Engagement bewusst einen Wettbewerb der Systeme fördern. Ihre Politik würde damit auf einer Doppelstrategie beruhen: Einerseits wird durch politische und wirtschaftliche Fortschritte die Attraktivität von Moldau steigen, der Abstand des transnistrischen Regimes zu den Standards der Europäischen Union aber umso deutlicher werden. Andererseits würde die russische Unterstützung für das Paria-regime in Tiraspol über kurz oder lang nur zu einer strategischen Belastung für Moskau werden.

Fazit

Eine solche Integrationsstrategie setzt Konsequenz und Geduld voraus. Letztlich ist jedoch angesichts der Interessenlage von Moldau wie der Europäischen Union keine Alternative zu erkennen. Abgesehen von allen utilitaristischen Überlegungen wird es sich aber auf Dauer auch nicht rechtfertigen lassen, dass eines der Länder, die am längsten und nachhaltigsten unter der Teilung Europas zu leiden hatten, jetzt von den Vorteilen der europäischen Einigung ausgeschlossen bleiben soll. Weder eine verstärkte regionale Zusammenarbeit auf der Grundlage der Schwarzmeersynergie, von GUAM („Organisation für Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung“, Mitglieder: Ukraine, Georgien, Aserbaidschan und Moldau) oder einer neuen östlichen Partnerschaft im Sinne einer Osteuropaunion kann die Integrationsperspektive kompensieren, die die Europäische Union zu bieten vermag. Vor allem im Blick auf die grundlegenden Richtungsentscheidungen, die in Moldau hinsichtlich des Transnistrienkonfliktes und der Parlamentswahl von 2009 anstehen, sollte die Europäische Union daher auch die Frage einer künftigen Mitgliedschaft mit einer neuen Offenheit behandeln. Selbst wenn sie derzeit nicht imstande ist, einen weiteren Beitritt in Aussicht zu stellen, wird sie es dabei auf die Dauer auch nach dem irischen ‚Nein‘ zum Lissabonner Vertrag nicht bewenden lassen können.



Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht

Eine kritische Zwischenbilanz

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann
und Dr. Tillmann Lühr

2008, 250 S., brosch., 48,- €,

ISBN 978-3-8329-3652-5

(Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische
Integration e.V., Bd. 63)

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



Nomos

LITERATUR

Parteien in Europa – Europäisierung der Parteien

Uwe Jun*

Begrenzte Europäisierungstendenzen

Die Ein- und Auswirkungen des Prozesses der europäischen Integration auf nationalstaatliche Organisationen, Institutionen und politische Systeme in Europa insgesamt ist ein in den letzten Jahren expandierendes Forschungsfeld. In diesem Zusammenhang fällt häufig der Begriff der ‚Europäisierung‘, der in unterschiedlicher Weise in der Politikwissenschaft definiert und diskutiert wird. Der Begriff verweist nicht nur auf die Konstruktion, Verbreitung und Institutionalisierung von formalen und informalen Regeln, Verfahren, Paradigmen, Handlungen sowie geteilten Werten und Normen, die von der Ebene der Europäischen Union ausgehend in nationalstaatliche Diskurse, Strukturen und Politiken Europas einfließen.¹ Er umfasst bei einzelnen Autoren auch den Prozess der Institutionalisierung des politischen Systems der Europäischen Union.²

Thomas Poguntke, Nicholas Aylott, Elisabeth Carter, Robert Ladrech und Kurt Richard Luther favorisieren in ihrem Sammelband zum aktuellen Forschungsstand der Europäisierung nationalstaatlich verfasster Parteien in westeuropäischen Demokratien die erste Variante und konzeptionalisieren den Begriff als inner-organisatorischen Wandel politischer Parteien infolge des fortwährenden Prozesses der europäischen Integration. Der Wandel der

Thomas Poguntke/Nicholas Aylott/Elisabeth Carter/Robert Ladrech/Kurt Richard Luther (Hrsg.): *The Europeanization of National Political Parties. Power and organizational adaptation*, Routledge: London/New York 2007, ISBN 978-0-415-40191-3; 238 Seiten, 101,00 €.

Jürgen Mittag (Hrsg.): *Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa*, Klartext: Essen 2006, ISBN 3-89861-702-5; 810 Seiten, 79,00 €.

Parteien in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und Schweden ist in ihrem Untersuchungsdesign also die abhängige Variable. Konkret untersucht wird, ob sich infolge der europäischen Integration formale und informale Wandlungsprozesse in den Parteien ausmachen lassen und ob diese zu innerparteilichen Verschiebungen der Machtkonstellation geführt haben. Im Sinne theoretischer Konzepte zum Parteienwandel wird somit der Integrationsprozess als externer Stimuli zur organisatorischen Veränderung begriffen.

Im Vergleich zu Parlamenten, Regierungen oder den politischen Systemen insgesamt sind Europäisierungstendenzen politischer Parteien ein weniger bearbeitetes Feld. Daher ist dieser Band als Teil eines langfristig angelegten Projektes zu verstehen. Poguntke und sei-

* Prof. Dr. Uwe Jun, Geschäftsführer des Faches Politikwissenschaft, Universität Trier.

- 1 Claudio M. Radaelli: *The Europeanization of Public Policy*, in: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.): *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, S. 27-56.
- 2 Siehe Thomas Risse: *A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities*, in: Maria Green Cowles/James A. Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca 2001, S. 198-216.

nen Mitherausgebern wie auch den Autoren der einzelnen Beiträge gelingt es in erheblichem Maße das Feld zu bestellen und eine recht ertragreiche Ernte einzufahren. Dank der kohärenten Anlage des Bandes und der systematischen Herangehensweise bekommt der Leser ein klares und fundiertes Bild. Enthusiasten des europäischen Integrationsprozesses werden die Ergebnisse mit einiger Enttäuschung zur Kenntnis nehmen: Es kann nur sehr begrenzt von einer Europäisierung politischer Parteien in Westeuropa gesprochen werden. Die von den Herausgebern als zentral für Europäisierungstendenzen herausgearbeiteten Indikatoren lassen sich kaum finden. Weder ist eine deutliche Vermehrung von Experten für Angelegenheiten der Europäischen Union innerhalb der Parteien zu finden, noch lassen sich spürbare machtpolitische oder programmatische Einflussnahmen der EU-Ebene auf die Organisation beziehungsweise Ausrichtung der einzelnen Parteien konstatieren. Wie *Nicholas Aylott*, *Laura Morales* und *Luis Ramiro* in ihrer Zusammenfassung der Ergebnisse der einzelnen Länderkapitel hervorheben, findet die europäische Integration bei den Parteien durchaus mehr Beachtung und Aufmerksamkeit, ohne sich aber in einem größeren organisatorischen Wandel niederzuschlagen.

Autonomiegewinne für Kabinettsmitglieder

Eine in der Parteienforschung allgemeiner zu findende Tendenz wird auch von der Forschergruppe dieses Bandes bestätigt, nämlich dass die Parteiführungen an Autonomie dazu gewonnen haben, in diesem Fall primär die Parteiliten der Regierungsparteien durch ihre Mitentscheidungsmacht im Ministerrat beziehungsweise im Europäischen Rat. *Thomas Poguntke* verweist in seinem Länderbeitrag zu Deutschland darauf, dass das Handeln der nationalen Kabinettsmitglieder in den europäischen Institutionen weder von den Parteien noch vom Bundestag hinreichend kontrolliert wird, was zu einer Verstärkung des Demokratiedefizits der Europäischen Union beiträgt. Selbst die Abgeordneten im Europäischen

Parlament unterliegen kaum einer Kontrolle durch ihre nationale Partei beziehungsweise regionale Parteigliederung, obwohl diese doch für die Rekrutierung der Mandatsträger in Brüssel und Straßburg verantwortlich zeichnen. Der Grund ist schnell gefunden: Es herrscht in den Parteien schlichtweg nur geringes Interesse an der Politik auf europäischer Ebene. Lediglich in den Fällen, in denen die Auswirkungen auf die Politik im Nationalstaat innerparteilich kontrovers diskutiert werden, ist eine größere innerparteiliche Aufmerksamkeit zu erkennen und dann wirken die EU-Experten (Parlamentarier, Mitarbeiter auf Fraktions- und Parteiebene) als eine Art ‚Frühwarnsystem‘. Aber, wie *Robert Ladrech* verdeutlicht, „once an EU-issue has entered the domestic arena, the usefulness of EU specialists, including MEPs, is almost nil, as the matter has now become interwoven into regular party management responsibilities“ (S. 224). In Deutschland versuchen die Abgeordneten des Europäischen Parlaments mit einer Angebotsstrategie dem Desinteresse an europäischen Themen entgegenzuwirken und politischen Einfluss auf nationaler Ebene zu gewinnen, indem sie ihre vermehrten Kompetenzen auf europäischer Ebene gegen innerparteiliche Machtanteile eintauschen möchten, das heißt, dass sie ihre in erheblichem Ausmaß vorhandene Autonomie auf europäischer Ebene partiell abgeben und ihrer jeweiligen Partei vermehrt Einfluss auf ihre Entscheidungen im Parlament einräumen. Damit wiederum berauben sie sich partiell eines Vorteils ihrer Stellung im Gesamtgefüge der drei Ebenen Europäische Union, Nationalstaat und Wahlkreis.

Schwache transnationale Parteibünde

Dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments Machtgewinne in ihrer nationalstaatlich verfassten Partei anstreben, kann zu erheblichen Teilen mit der sehr geringen machtpolitischen Relevanz der transnationalen Parteibünde erklärt werden, die ihnen diesbezüglich keinen attraktiven Handlungsraum bieten. Transnationale Parteibünde

fristen nicht nur realpolitisch, sondern auch in der Politikwissenschaft eher ein Schattenda-sein. Schon allein aus diesem Grunde ist es verdienstvoll, dass sich *Jürgen Mittag* mit seiner Edition umfassend diesem Thema zugewandt hat. In 32 Abhandlungen und auf mehr als 700 Seiten behandelt der Sammelband nahezu alle Facetten der Entwicklung transnationaler Parteienkooperation in Europa. Mittags Buch will dazu beitragen, das lange Zeit ungelöste Problem der wissenschaftlichen Einordnung und Bewertung der Parteienbünde zu lösen. Dieser Versuch gelingt recht weitgehend, in dem historische, theoretisch-konzeptionelle und programmatische Aspekte des Handelns der Parteienbünde ebenso in den Blick genommen werden wie Rahmenbedingungen und Handlungsfelder. Auch wenn der Band über den aktuellen Forschungsstand nicht hinausgeht und auch dieser in der Einleitung nicht ganz lückenlos aufgearbeitet wird (Mittag übersieht darin, dass schon Mitte der Neunzigerjahre einzelne Monographien zum Thema vorlagen), so kann der Leser allerlei Erhellendes, Wissenswertes und Anregendes für zukünftige Forschungsarbeiten finden. Der Herausgeber selbst bietet dazu eine gelungene Einleitung und gemeinsam mit *Eva Bräth* eine Zusammenfassung der Beiträge an. Ihr Fazit überrascht kaum, wenn sie schreiben, dass „eine ernüchternde Bilanz der Legitimationsleistung transnationaler Parteizusammenarbeit“ (S. 713) gezogen werden kann. Es ließe sich ergänzen, dass nach dem Lesen des Buches die Ernüchterung über die Arbeit der transnationalen Parteienkooperationen in Europa weit über Legitimationsaspekte hinausgeht. Die Parteienbünde haben bislang ihr Potenzial mit Blick auf ihre Einwirkung auf Politikprozesse auf europäischer oder globaler Ebene bei Weitem nicht ausschöpfen können. *Ernst Kuper* gibt in einem der lesenswertesten Beiträge des Bandes eine Erklärung für diesen Sachverhalt: es fehlt sowohl an einer europäischen Identität wie an einer europäischen Öffentlichkeit, was als Voraussetzung für einen erheblichen Bedeutungsgewinn der transnationalen Parteienkooperationen gesehen werden kann. Etwa las-

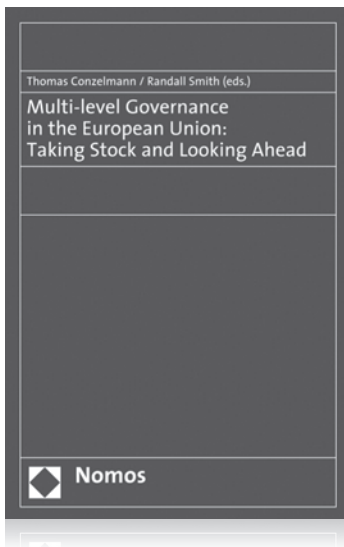
sen sich seit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments kleine Terraingewinne der Parteienbünde erkennen, insbesondere – wie *Torsten Oppeland* plausibel verdeutlicht – mit Blick auf die Fraktionen im Parlament, doch sind die Gewinne noch gering ausgeprägt.

Ausblick: engere Verbindung von Integrations- und Parteienforschung

Wer nach Gründen für den geringen Europäisierungsgrad der nach wie vor stark nationalstaatlich orientierten politischen Parteien und für die recht geringe Relevanz der europäischen Parteienbünde in beiden Sammelbänden sucht, der wird an einzelnen Stellen immer wieder etwas finden, ein systematisches Fazit oder eine mit den Ergebnissen der Parteienforschung verbundene Synthese jedoch letztlich vermissen. So weist Mittag in seiner Einleitung zutreffend darauf hin, dass die europäischen Parteiorganisationen weder bei der Vergabe zentraler Ämter auf europäischer Ebene noch bei der Rekrutierung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments eine nennenswerte Rolle spielen (S. 26). Ladrech bekräftigt im abschließenden Beitrag des von Poguntke et al. herausgegebenen Buches diese Beobachtung und weist auf den geringen programmatischen Einfluss der Parteienbünde auf das Europäische Parlament oder die einzelnen Mitgliedsparteien hin. An diesem Punkt der Forschung müsste weiter gearbeitet werden. Der Prozess der Europäisierung oder die transnationalen Parteienbünde spielen letztlich für die primär auf nationalstaatlicher Ebene agierenden und organisierten Parteien keine nennenswerte Rolle, weder mit Blick auf deren Organisationsstruktur noch auf deren Ziele. Auf der Ebene der einfachen Mitglieder („party on the ground“) spiegelt sich der Relevanzgewinn der Europäischen Union kaum wider, für die „party in public office“ (Amts- und Mandatsträger) oder die „party in central office“ (Parteiführungen, Parteizentrale) lassen sich kaum Anreize für eine stärkere Berücksichtigung des Integrationsprozesses im Organisationsleben oder gar eine

Hinwendung zu transnationalen Parteibünden ausmachen. Im Gegenteil: Die Dichotomie von politischen und ökonomischen Eliten einerseits und Teilen der Bevölkerung andererseits in Fragen der europäischen Einigung, wie sie in Referenden immer mal wieder zutage tritt, lässt sich auch auf die Organisation zumindest einiger Parteien übertragen, das heißt in vielen Parteien sind nicht selten skeptische Töne der Mitgliedschaft vernehmbar, selbst wenn die Führung grundsätzlich pro-europäisch ausgerichtet ist. Auch für die Ziele von politischen Parteien wie Stimmenmaximierung oder die Erlangung öffentlicher Ämter spielt die Ebene der Europäischen Union für Parteien eine sehr untergeordnete Rolle.

Sie müssen Wahlen auf der Ebene des Nationalstaats oder der Region gewinnen und besetzen hauptsächlich auf diesen Ebenen zu vergebende Ämter und Mandate. Solange in dieser Hinsicht keine Änderungen eintreten, wird die Forschung wohl auch in Zukunft feststellen, dass die Europäisierung nationalstaatlich verfasster Parteien und der Bedeutungsgewinn transnationaler Parteienbünde kaum vorankommt. Die Dynamik der europäischen Integration wie eine engere Verbindung von Integrations- und Parteienforschung bietet dem Forschungsgebiet aber genügend Stoff für weitere interessante Projekte und Publikationen wie diese.



**Multi-Level Governance
in the European Union:
Taking Stock and Looking Ahead**

Herausgegeben von Prof. Dr. phil. Thomas
Conzelmann und Dr. Randall Smith

2008, 269 S., brosch., 39,- €,
ISBN 978-3-8329-3838-3

Der Band beinhaltet eine kritische Bestandsaufnahme der Governance-Debatten der letzten Jahre hinsichtlich der Effektivität und der demokratischen Legitimität verschiedener Formen von Governance. Die Beiträge erweitern zudem anhand von Fallbeispielen den bisherigen Horizont der Diskussion und betreten sowohl in empirischer als auch in theoretischer Hinsicht Neuland.

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 innere und äußere Sicherheit der Europäischen Union – eine Standortbestimmung

*Tobias Heller**

Schutz einer Gesellschaft und eines Staatenbundes bedeutet, den Bürgern innere und äußere Sicherheit gewähren zu können. Dass ein erhöhter Handlungsbedarf der Europäischen Union als sicherheitspolitischer Akteur besteht, hat sich nicht zuletzt eindringlich am Beispiel des Kaukasuskonflikts und dem damit verbundenen Umgang mit Russland gezeigt sowie an dem immer noch bedrohlichen internationalen Terrorismus, der stetig zunehmenden Intensität illegaler Migration in den EU-Raum und den anhaltenden Prozessen der Globalisierung. Angesichts dieser Herausforderungen stellt sich die Frage nach der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union, ihren Kompetenzen, Instrumenten und ihrer demokratischen Legitimität. In Anbetracht eines zunehmenden Ineinandergreifens von Fragen innerer und äußerer Sicherheit offenbart sich das Feld als eines der dynamischsten in der Europäischen Union und von langfristiger Bedeutung. Diese Verschränkungen und der enge Zusammenhang von innerer und äußerer Sicherheit seien jedoch von der Forschung noch nicht ausreichend erschlossen worden und verdienen eine Standortbestimmung, betonte der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Direktoriums *Michael Kreile* in seiner Einführung in die Thematik der interdisziplinären Konferenz des Instituts für Europäische Politik (IEP).

Zu den Referentinnen und Referenten zählten Vertreter der Bundesregierung, Mitglieder des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP sowie weitere außen- und sicherheitspolitische Experten (siehe Programmübersicht).

Die innere und äußere Sicherheit der Europäischen Union

Fachkonferenz des Instituts für Europäische Politik (IEP) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Direktorium mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes, der Europäischen Kommission sowie der Fritz Thyssen Stiftung

Berlin, 18./19. September 2008

Begrüßung

Dietlind JERING, Kommissarische Leiterin, Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, Berlin

Prof. Dr. Michael KREILE, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP; Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Europapolitische Aussprache: die EU nach dem irischen Referendum – handlungsfähig ohne Vertrag?

Elmar BROK, MdEP, Vertreter des Europäischen Parlaments bei der Regierungskonferenz 2007, Bielefeld/Brüssel

Peter TEMPEL, Leiter der Europaabteilung, Auswärtiges Amt, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

Einwanderung als Sicherheits-, Arbeitsmarkt- und Integrationsproblem

Vorsitz

Prof. Dr. Markus JACHTENFUCHS, Hertie School of Governance, Berlin

Die gemeinschaftsrechtliche Basis der Einwanderungs- und Asylpolitik

Dr. Friedemann KAINER, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Immigration und Sicherheit – das Projekt der französischen Ratspräsidentschaft

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

* Tobias Heller, Doktorand, Institut für Europäische Politik, Berlin.

Die EU bleibt handlungsfähig auch nach dem irischen Referendum

Den Einstieg in die Tagung bildete die Erörterung des Ausgangs des irischen Referendums. Trotz unterschiedlicher Akzente herrschte weitgehende Übereinstimmung, dass die Europäische Union auch nach dem gescheiterten Referendum in Irland handlungsfähig bleibe und folglich Entscheidungen auf der Basis der bestehenden Verträge (Nizza) durchsetzbar seien. Der Grund für das Scheitern des Referendums wurde unter anderem der Organisation „Libertas“ zugeschrieben, die die Wähler gezielt gegen den Lissabonner Vertrag mobilisierte. Umfragen zufolge fühlte sich außerdem die irische Bevölkerung nicht genügend informiert, was sich insbesondere bei Jugendlichen und sozial Benachteiligten in einer negativen Haltung bei der Abstimmung zum Lissabonner Vertrag äußerte. Unterschiedlich wurde der zukünftige Umgang mit Irland beurteilt. Während einige eine Bringschuld der irischen Regierung gegenüber der übrigen Gemeinschaft konstatierten und die Ratifizierung in den übrigen Mitgliedstaaten als externer Druck auf Irland und politisches Momentum verstanden wurde, bewerteten andere eben diese Erwartungshaltung als kontraproduktiv. Wenn der Lissabonner Vertrag zu hoch gehängt werde, bestehe im Falle eines Scheiterns die Gefahr der ‚self-fulfilling prophecy‘. Die Folgen eines zweiten, negativen Referendums wären dann tiefgreifend. Dennoch herrschte Einigkeit darin, dass der Ratifizierungsprozess in allen übrigen Mitgliedstaaten fortgesetzt werden solle. Der Ausgang des Referendums könne nicht ausschließlich als ein irisches Problem betrachtet werden. Die Europäische Union sollte deshalb in Zukunft noch deutlicher herausstellen, welche Ziele sie seit ihrer Gründung verfolgt und wie Nationalstaaten und Zivilgesellschaften von der Gemeinschaft profitieren. Den kleineren Mitgliedstaaten könne in dieser inhaltlichen Übermittlung eine besondere Verantwortung zukommen. Eine bloße Informationsoffensive erscheint hingegen zu kurz gegriffen. Der Lissabonner Vertrag beruht auf einem achtjähri-

Einwanderung, Integration und Arbeitsmarkt
Prof. Dr. Richard MÜNCH, Universität Bamberg
Prof. Dr. András INOTAI, Generaldirektor, Institut für Weltwirtschaft, Ungarische Akademie der Wissenschaften, Budapest

Aktuelle Themen der Außenpolitik

Dr. Christoph HEUSGEN, Leiter der Abteilung 2, Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, Bundeskanzleramt, Berlin

Wo steht die Europäisierung der inneren Sicherheit?

Vorsitz

Prof. Dr. Franz MAYER, Universität Bielefeld

Institutionalisierte Kooperation und Umsetzungshürden in der europäischen Innenpolitik

Matthias OEL, EU-Direktor, Bundesministerium des Innern, Berlin

Dr. Andreas MAURER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Die EU-Politik zur Terrorismusbekämpfung – eine Bewertung

Raphael BOSSONG, London School of Economics (LSE); Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin

Zehn Jahre nach St. Malo: eine Zwischenbilanz der ESVP

Vorsitz

Prof. Dr. Hartmut MARHOLD, Generaldirektor, Centre International de Formation Européenne, Nizza/Berlin

Institutionen, Ressourcen und „strategic culture“

Dr. Heinrich KREFT, Außenpolitischer Berater der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Berlin

PD Dr. Markus KAIM, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Krisenregionen an der Peripherie und die Leistungsfähigkeit der EU als Ordnungsmacht

Prof. Dr. Hanspeter NEUHOLD, Universität Wien

Vor einer neuen sicherheitspolitischen Arbeitsteilung zwischen NATO und EU?

Prof. Dr. Walther STÜTZLE, Staatssekretär a.D.; Universität Potsdam und Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Prof. Dr. Mathias JOPP

Schlussfolgerungen

Prof. Dr. Michael KREILE

gen Prozess und eine Neuverhandlung wurde von allen Referenten ausgeschlossen. In Anbetracht der Europäischen Parlamentswahlen 2009 stellt sich die Frage, auf welcher Grund-

lage diese Wahlen stattfinden werden. Die Zeit drängt also, eine tragfähige Entscheidung herbeizuführen. Alle zeigten sich dennoch optimistisch, dass dies bis März 2009 möglich sei.

Neue Migrationskonzepte unter der französischen Ratspräsidentschaft

Formen der Migrationssteuerung, die Sicherung der Außengrenzen sowie die Integrationspolitik in der Europäischen Union standen im Mittelpunkt der ersten Diskussionsrunde zu Fragen der inneren Sicherheit in der Europäischen Union. Die Europäische Union hat große Anstrengungen in diesen Politikfeldern unternommen. Ein umfassendes europäisches Migrationskonzept werde jedoch dringend benötigt, so die einhellige Meinung der Referenten. Denn die Intensität der Migration an den Außengrenzen der Europäischen Union werde eher noch zunehmen und die bisherigen Migrationsbewegungen seien nur die Spitze des Eisberges, prognostizierte ein Referent. Insbesondere wurde der steigende Migrationsdruck aus Afrika genannt. Auch die Migration innerhalb der Europäischen Union, zum Beispiel aus Rumänien und Bulgarien, hat an Intensität gewonnen. Die Motive der Migranten seien in erster Linie wirtschaftlicher und sozialer Natur. Eine kohärente Strategie und gemeinsame Migrationssteuerung der Europäischen Union sollte zwischen temporärer und dauerhafter Migration unterscheiden.

Die Initiative „Pakt über Immigration und Asyl“ der französischen Ratspräsidentschaft offeriert Steuerungsmöglichkeiten für eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik aller EU-Staaten. Die Initiative bietet Möglichkeiten für eine bessere Administration von legalen wie auch illegalen Einwanderern sowie eine bessere Koordination der Ursprungs-, Transit- und Immigrationsländer. Die gesteuerte Einwanderung, die ‚immigration choisie‘, dient der Nachfrage von qualifizierten Immigranten. Sie soll durch neue Ansätze wie die „zirkuläre Migration“ und die „Mobilitätspartnerschaft“, die eine befristete

Arbeitsmigration ermöglichen, unterfüttert werden. Hinsichtlich der Bekämpfung der illegalen Einwanderung kommt der europäischen Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken (EURODAC) eine wichtige Funktion zu, unterstützt wird dies durch die Erfassung von biometrischen Erkennungsmerkmalen.

Zwar wurde die zunehmende Sekuritisierung bei der Gestaltung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ problematisiert und vor einer Schieflage gewarnt. Inwieweit die von der französischen Ratspräsidentschaft vorgeschlagenen repressiven Maßnahmen zu Lasten der Freiheit der Bürger gehen, blieb kontrovers. Dennoch waren sich die Referenten einig, dass der Wegfall der Binnengrenzen durch eine effektive Sicherung der Außengrenzen kompensiert werden müsse. Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) wurde als Beispiel dafür angeführt, wie die Koordinierung einzelstaatlicher Aktionen zur Durchführung von Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich des Grenzschutzes an den Außengrenzen funktionieren kann. Aus Expertensicht folgt der „Pakt über Immigration und Asyl“ aber maßgeblich dem Primat der französischen Innenpolitik und ist als Antwort des französischen Präsidenten auf das Sicherheitsbedürfnis der Franzosen zu verstehen. Massenlegalisierung von illegalen Einwanderern bleibt, nicht zuletzt angesichts des liberalen Einwanderungskurses des Nachbarlandes Spanien, verwehrt. Auch wenn der Akzent eindeutig auf Sicherheit und nicht auf Freiheit liegt, enthält der Pakt progressive Ansätze und Ideen zur Migrationssteuerung.

Eine andere Perspektive stellte die Integration der Migranten in die EU-Gesellschaften in den Mittelpunkt. Mit Blick auf das Entstehen einer Mobilitätsgesellschaft wurden die aktuellen Ergebnisse der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die internationalen Schulleistungsuntersuchungen (PISA) angeführt. Dis-

kutiert wurde vor allem das schlechte Abschneiden Deutschlands im europäischen Vergleich und die Chancengleichheit für Kinder mit Migrationshintergrund. Der Schlüssel zur Integration sei der Zweitspracherwerb.

Außenpolitik – unterschiedliche Perzeptionen der Geschichte

Die Georgienkrise, die Intervention Russlands und die Reaktionen der Bundesregierung und der Europäischen Union bestimmten die Diskussion über aktuelle außen- und sicherheitspolitische Fragen. Beachtung fanden die Perzeptionsunterschiede. Denn weite Teile der russischen Bevölkerung, im Einklang mit der politischen Führung, sehen die Auflösung und den Untergang der Sowjetunion als Demütigung, während im wiedervereinigten Deutschland und Europa dieser historische Moment als Befreiung und Bestätigung des westlichen Systems gefeiert wird. Es liege im gegenseitigen Interesse ‚gute Beziehungen‘ zu pflegen. Während Russland auf europäische Investitionen zur Modernisierung des Landes angewiesen sei, brauche Europa die Öl- und Gasvorkommen Russlands. Der NATO-Russland-Rat sollte gerade in einer schwierigen Situation als Forum des Dialogs aufgewertet werden.

Der weitere Blick auf die Krisenherde internationaler Politik fiel dann auf Afghanistan. Das zivile Krisenmanagement in Afghanistan wurde als sehr erfolgreich bewertet und ein wichtiges Augenmerk der Bundesregierung liege weiterhin auf Pakistan. Auch auf dem Balkan habe die Europäische Union eine Erfolgsgeschichte zu verzeichnen, welche zeige, dass die Europäische Union in wichtigen Fragen geschlossen auftreten könne. Das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und den USA basiere auf einer gleichen Wertegrundlage und auch mit der kommenden Administration, ob unter Obama oder McCain, werde eine gute Zusammenarbeit möglich sein. Für die Beseitigung der internationalen Probleme und Konflikte sei ein gutes Verhältnis der Eu-

ropäischen Union und Deutschlands zu den USA zentral.

Europäisierung der inneren Sicherheit: eine Bilanz

Die Europäisierung der inneren Sicherheit bildet eine der größten ‚Baustellen‘ in der Europäischen Union. Dieser junge Kompetenzbereich war erst durch den Maastrichter Vertrag im Primärrecht etabliert worden. Obschon der rechtliche Rahmen im Bereich der Justiz und des Inneren weiterentwickelt worden sei und die Verzahnung mit anderen Politikbereichen der Union voranschreite, gibt es wesentliche Implementierungsdefizite. Vom ‚Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union‘ von November 2004, welches noch bis Ende 2009 gilt und politische Ziele und Leitlinien festlegt, sind nur rund 38 Prozent umgesetzt worden. Die ‚Zukunftsgruppe‘, eine informelle Gruppe auf Ministerienebene, wurde unter deutscher Ratspräsidentschaft auf Vorschlag von Bundesminister Schäuble und dem damaligen für Innen- und Justizpolitik zuständigen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Franco Frattini, im Januar 2007 eingesetzt und benennt unter anderem die Umsetzungshürden des Haager Programms. Mitglieder waren neben Frattini, beziehungsweise seit Frühjahr 2008 Vizepräsident Jacques Barrot, die Innenminister der damals amtierenden und der nachfolgenden Trio-Präsidentschaft – also von Deutschland, Portugal und Slowenien sowie von Frankreich, der Tschechischen Republik und Schweden. Ferner nahm jeweils ein wechselnder Vertreter der darauffolgenden Trio-Präsidentschaft aus Spanien, Belgien und Ungarn teil. Für das Europäische Parlament nahm der jeweilige Vorsitzende des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Sicherheit und Recht als Beobachter teil. Auch das Generalsekretariat des Rates war mit Beobachterstatus vertreten. Die Erkenntnisse der Zukunftsgruppe gelten als wichtiger Beitrag und Anregung für die Europäische Kommission – wegen der inhaltlichen Vorschläge, aber auch wegen der durch die Zusammenset-

zung breiten Legitimationsbasis. Ziel der Zukunftsgruppe, die im Juli 2008 in Cannes ihre Ergebnisse vorstellte, war es, über die zukünftige Gestaltung der europäischen Innenpolitik zu beraten und ein Nachfolgeprogramm für das Haager Programm zu erarbeiten. Die Zukunftsgruppe hat dabei drei horizontale Herausforderungen herausgestellt; nämlich den Erhalt des „europäischen Modells“ im Bereich der europäischen Innenpolitik durch die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Mobilität, Sicherheit und Privatheit, die Bewältigung der zunehmenden Verflechtung von innerer und äußerer Sicherheit sowie die Gewährleistung eines optimalen Datenflusses innerhalb der europäischen Informationsnetzwerke. Ziel ist es außerdem, den Schutz der inneren Sicherheit und äußeren Stabilität durch polizeiliche Zusammenarbeit, Terrorismusbekämpfung und Einsätze in Drittstaaten zu gewährleisten. Politiker und wissenschaftliche Beobachter stimmten darin überein, dass trotz Implementierungshürden substantielle Fortschritte gemacht worden seien. Durch den Lissabonner Vertrag könnte jedoch eine noch größere Dynamik entstehen.

Zu den Hürden zählt auch die Veränderung des institutionellen Gleichgewichts in der EU-27, die die Bildung von Koalitionen erschwert und mit institutionellen Konflikten konfrontiert ist. Die Zusammensetzung von kleineren Gesprächskreisen wie zum Beispiel die G6 (Frankreich, Deutschland, Spanien, Polen, Großbritannien und Italien) oder das Forum Salzburg (Österreich, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn) unterstütze zwar die politische Meinungsbildung, verstärke allerdings das Spannungsverhältnis zwischen dem Rat der Justiz- und Innenminister und der Kommission. Deshalb haben die informellen Treffen auf Ministerebene durchaus ihre Berechtigung und gelten als innovative Entscheidungsvorbereitung. Der Prozess der informellen Entscheidungsvorbereitung wurde allerdings auch kritisch beurteilt. Auch wurde die Frage der Transparenz und Legitimation für ein solches Vorgehen gestellt und eine Umakzentuierung von Sicherheit zu Las-

ten der Freiheit festgestellt. Es bedürfe einer gut funktionierenden Balance zwischen der gewünschten Freizügigkeit innerhalb Europas und einem zeitgemäßen Grenzschutzsystem, das illegale Zuwanderung, organisiertes Verbrechen und Terrorismus effizient und mit modernen Mitteln bekämpfe.

Durch eine stärkere horizontale und interdisziplinäre Verflechtung sei die traditionelle Trennung von innerer und äußerer Sicherheit in der Europäischen Union jedoch nicht mehr möglich. Es sei schwierig, Synergien zwischen der inneren und der äußeren Sicherheit herzustellen, betonte ein Referent. Dies liege zum einen an der ungewissen Zukunft des Lissabonner Vertrags, zum anderen müsse man die Konsolidierung nach der europäischen Erweiterung abwarten. Der ‚integrative Ansatz‘, die innere und äußere Sicherheit miteinander zu verzahnen, bleibe aber Prämisse und Ziel zugleich.

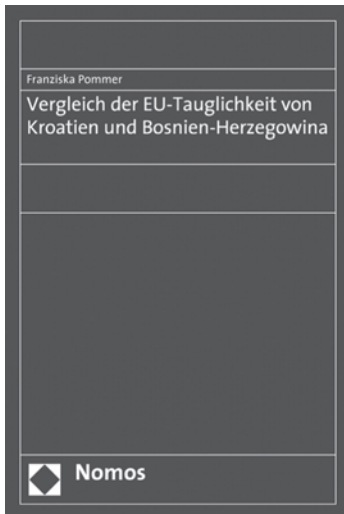
Fehlende 'strategic culture' und mangelnde Ressourcenplanung in der ESVP

Zum Abschluss der Konferenz wurden die Fortschritte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und der NATO betrachtet. Es ergab sich folgendes Bild: Trotz einer positiven Entwicklung der EU bei der Bewältigung von Krisen und Einsätzen an der Peripherie, wie zum Beispiel im Kosovo, im Kaukasus aber auch im Tschad, sei festzuhalten, dass die ESVP unter den Bedingungen intergouvernementaler Kooperationen agiere. So wurde kontrovers diskutiert, ob die ESVP als funktionale Reaktion auf externe Sicherheitsfragen zu verstehen und zu bewerten sei oder eher als Mittel, um die europäische Integration voranzutreiben. Dennoch waren sich die Referenten einig, dass für die Verbesserung der zivilen und militärischen Ressourcenplanung ein stärkerer politischer Wille unabdingbar sei. Dabei geht es im Besonderen um die zentrale Koordination der Ressourcen, die Logistik der Einsätze sowie die Finanzierung der Missio-

nen. Die Ablehnung des Lissabonner Vertrags wurde von den Beteiligten als Rückschlag bewertet, obgleich Fortschritte für die zentrale Koordination und Logistik auch ohne Lissabon möglich sein werden. Die bisherigen Missionen seien weder durch eine gemeinschaftliche Koordination der Ressourcen noch durch eine vorausschauende Ressourcenplanung gekennzeichnet. Vielmehr reagiere die ESVP auf externe Krisen und Anforderungen. Kritisch konstatierte ein Referent, die Verteidigungspolitik sei nur marginal entwickelt und überhaupt könne man den Begriff Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Bezug auf die Verteidigungspolitik als Etikettenschwindel bezeichnen. Auch sei keine Kooperation zwischen Europäischer Union und NATO zu erkennen. Die Europäische Union könne aus eigener Kraft weder Lösungen anbieten noch im Rückgriff auf die NATO realisieren. Sie bedarf der Zustim-

mung der USA. Sie verspreche Sicherheit, müsse sich dann aber im ‚Leasingverfahren‘ an die Alliierten wenden, betonte ein weiterer Referent. Die Abhängigkeit von der NATO sei groß, der politische Mut dieses Verhältnis umzudrehen nicht vorhanden, lautete eine sehr nüchterne Bestandsaufnahme. Die mögliche Reintegration Frankreichs in den militärischen Teil der NATO und die weitere Beziehung zwischen der ESVP und der NATO sowie das Zypern-Türkei Problem wurden schließlich als naheliegende Herausforderungen für die Europäische Union skizziert.

Insgesamt machte die Tagung deutlich, dass das zunehmende Ineinandergreifen von Fragen innerer und äußerer Sicherheit und die schwindende Trennschärfe zwischen den Politikfeldern eine langfristige Betrachtung dieser Schlüsselbereiche der Europäischen Union verlangt.



Vergleich der EU-Tauglichkeit von Kroatien und Bosnien-Herzegowina

Von Dr. Franziska Pommer, M.E.S.

2008, 226 S., brosch., 44,- €, ISBN 978-3-8329-3644-0

Der südosteuropäische Raum ist eine der größten Herausforderungen und Chancen für die europäische Staatengemeinschaft. Die Studie zeigt, wo derzeit die Probleme in Kroatien und Bosnien-Herzegowina liegen und welche Lösungen zum Erfolg führen können. Zudem werden die Anforderungen, die die EU an ihre zukünftigen Mitglieder stellt, analysiert und hinterfragt.

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



Nomos

TAGUNG

Das Autonomiestreben nationaler Exekutiven in der europäischen Justiz- und Innenpolitik

Marianne Haase*

Die Vergemeinschaftung der Politik der „Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ hat bedeutend zugenommen, obwohl insbesondere mit sicherheitspolitischen Themen Kernkompetenzen nationalstaatlicher Souveränität berührt werden. Inhaltlich ist ein tendenziell restriktiver Ansatz innerhalb der europäischen Justiz- und Innenpolitik zu verzeichnen.

Der Intergouvernementalismus bedient sich eines rationalistischen Analyserahmens, um solche Integrationsprozesse zu erklären. Demnach sind es Akteure in Form von Staaten, die ihre jeweilige Verhandlungsmacht nutzen, um politische Ziele zu verfolgen. Die ‚venue-shopping‘-These, welche von Virginie Guiraudon¹ auf das Politikfeld der europäischen Justiz- und Innenpolitik angewandt wurde, erklärt die Integration und gleichzeitige Dominanz des restriktiven Ansatzes durch die Annahme, dass nationale Akteure versuchen, Handlungsautonomie zu erlangen, welche ihnen auf nationalstaatlicher Ebene nicht gegeben wäre. Neben der Supranationalisierung treten zudem vermehrt exklusive und exekutivdominierte Kooperationen auf, die es zu erklären gilt.

Ziel der Tagung war es, die Entwicklung und den Charakter der europäischen Justiz- und Innenpolitik anhand folgender Fragen zu erfassen: Trifft die ‚venue-shopping‘-These (immer noch) für die europäische Justiz- und Innenpolitik zu oder sind es andere theoretische Ansätze wie das Multilevel-Game nach

Die Europäisierung der Kontrolle: Deutschland und die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Workshop der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), des Zentralinstituts für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, der Universität Bielefeld, der Friedrich-Ebert-Stiftung, des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. mit Unterstützung der Europäischen Kommission
Berlin, 23. Mai 2008

Begrüßung

PD Dr. Petra BENDEL, Zentralinstitut für Regionenforschung, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Günther SCHULTZE, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Die „venue-shopping“-These: Ein Erklärungsansatz für die europäische Zusammenarbeit?

Vorsitz

PD Dr. Petra BENDEL, Zentralinstitut für Regionenforschung, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Venue-shopping and JHA: still relevant?

Prof. Dr. Virginie GUIRAUDON, Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales (CERAPS), Université de Lille 2

*Zwei-Ebenen-Spiele in der EU Zusammenarbeit:
Das Beispiel der Asylpolitik*

Dorothee LAUTER, Freie Universität Berlin
Dr. Arne NIEMANN, Universiteit van Amsterdam

Die Prümer Methode: Schengen II oder Zwei-Ebenen-Spiele?

Daniela KIETZ, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

* Marianne Haase, Zentralinstitut für Regionenforschung, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

1 Virginie Guiraudon: European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue shopping, in: Journal of Common Market Studies 2/2000, S. 251-271.

Putnam,² welche für die Analyse herangezogen werden müssten? Wie interagieren die europäische und die nationalstaatliche Ebene, welche Transferprozesse lassen sich beobachten? Welche Integrationsarten herrschen vor und wie lassen sich Formen der differenzierten Integration bei gleichzeitiger Supranationalisierung erklären? Wie können die europäische Migrations- und Asylpolitik, der europäische Datenschutz im Bereich Justiz und Inneres und die europäische Politik der inneren Sicherheit charakterisiert werden? Welche Strategie verfolgt Deutschland? Erweisen sich die theoretischen Analyseinstrumente als angemessen oder ergänzungsbedürftig?

Enge nationale Handlungsspielräume als Erklärungsansatz für die Integration der Justiz- und Innenpolitik

Im ersten Panel ging *Virginie Guiraudon* der Frage nach, ob die von ihr vertretene ‚venue-shopping‘-These für den Bereich der Justiz- und Innenpolitik immer noch relevant sei. Kernstück dieser These ist die Annahme, dass die Innen- und Justizminister der Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft als Rationalisten, die für sie jeweils günstigste Handlungsebene (‚venue‘) suchen, um ihr politisches Ziel zu erreichen. Im Bereich der europäischen Justiz- und Innenpolitik stellen auf nationalstaatlicher Ebene insbesondere nationale Gerichte, konkurrierende Ministerien, aber auch Nichtregierungsorganisationen Einschränkungen für eine eher restriktiv ausgelegte Justiz- und Innenpolitik dar. Minister sind bestrebt, diese Einschränkungen zu umgehen und weichen aus diesem Grund auf die europäische Handlungsebene aus. Nach Guiraudon zeigt sich dieses Handlungsmuster in der Vergemeinschaftung der Justiz- und Innenpolitik. Als konkretes Beispiel hierfür führte sie den Aufbau des Schengener Raumes an. Doch sei, so konstatierte Guiraudon, dieses Vorgehen auch auf europäischer Ebene aufgrund der Instituti-

Die Orientierung der EU-Politik: Triumphiert tatsächlich der kontrollorientierte Ansatz?

Vorsitz

PD Dr. Sabine RIEDEL, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Die EU und die temporäre Arbeitsmigration: Mittel der Migrationskontrolle oder der Entwicklungspolitik?

Dr. Hendrik CREMER, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin

EU-Datenschutzstandards: Liberalismus vs. Kontrolle?

Marie MCGINLEY, Europäische Investitionsbank, Luxemburg

Menschenrechtsstandards an und jenseits der gemeinsamen EU-Außengrenze

Dr. Ruth WEINZIERL, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin

Die EU-Zusammenarbeit und die Ausdehnung der Macht der Exekutive: Der Fall Deutschland

Vorsitz

Andreas ETTE, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden

Deutschland, Frontex und die Versetzung der deutschen Grenzen

Dr. Mechthild BAUMANN, Institut für Migrations- und Sicherheitsstudien, Berlin

The German executive as venue-shopper in Justice and Home Affairs?

Prof. Dr. Simon BULMER, University of Sheffield

German anti-terror policy: human rights protection in the European context

Dr. Wilhelm KNELANGEN, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Zur Ausdehnung des wissenschaftlichen Werkzeugs: Wie weit reichen gängige Erklärungsansätze?

Vorsitz

PD Dr. Petra BENDEL, Zentralinstitut für Regionenforschung, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Jenseits von „uploads“ und Anpassungen – die Hartnäckigkeit der nationalen Regierungen in JI konzeptualisieren

Prof. Dr. Timm BEICHEL, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

2 Robert Putnam: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games, in: International Organization 3/1988, S. 427-460.

onalisierung und Politisierung des Politikfeldes zunehmend durch Handlungsbeschränkungen gekennzeichnet. So hätten insbesondere nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags (1999) – und erneut bei etwaigem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente sowie der Europäische Gerichtshof Kompetenzen hinzugewonnen. So erscheine es fraglich, ob sich die europäische Ebene auch weiterhin als günstig für die Durchsetzung einer eher restriktiven Justiz- und Innenpolitik erweisen könne. Zudem würden vermehrt qualifizierte Mehrheitsentscheidungen getroffen, die die Verhandlungsmacht von nationalstaatlichen Akteuren einschränkten. Die momentane Entwicklung tendiere vor diesem Hintergrund zu intensiven transgouvernementalen Handlungsstrategien. Diese hielten weiterhin ‚Exit-Strategien‘ bereit. Flexible Integrationsmechanismen, die nicht die gesamte EU-27 einbeziehen, seien als Fortsetzung der ‚Schengener Club-Mentalität‘ zu werten. Als Beispiel nannte Guiraudon den Fall des Prümer Vertrags, der erst ex post in den EU-Rahmen eingefügt wurde. Besonders häufig seien zudem auch operationelle Kooperationen, wie sie zum Beispiel durch FRONTEX praktiziert würden. Ebenso sei zu beobachten, dass migrationsrelevante Aspekte in die externen Beziehungen der Europäischen Union zu Drittstaaten Eingang gefunden hätten, was ebenso ‚venue-shopping‘ darstelle. Guiraudon wies jedoch auch darauf hin, dass die Kosten für die Akteure des ‚venue-shopping‘ nicht zu unterschätzen seien und führte dabei insbesondere finanzielle Belastungen und schlechte Effizienz an. Darüber hinaus drohe die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union hinsichtlich der Wahrung menschenrechtlicher Ansprüche zu leiden.

Am Beispiel der europäischen und deutschen Asylpolitik analysierten *Dorothee Lauter* und *Arne Niemann* sowohl ‚top-down‘- als auch ‚bottom-up‘-Prozesse der Europäisierung und

Ungleiche Europäisierung: Negative und positive Integration im europäischen Regieren des Politikfeldes innere Sicherheit

Dr. Wolfgang WAGNER, Vrije Universiteit Amsterdam

Schlussworte

PD Dr. Petra BENDEL, Zentralinstitut für Regionenforschung, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Roderick PARKES, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

stellten die These ihrer gegenseitigen Wechselseitigkeit auf. Demnach sei es Anfang der 1990er Jahre in Form des Asylkompromisses auf der europäischen Ebene zur Europäisierung der deutschen Asylpolitik und damit zu einem ‚top-down‘-Prozess gekommen. Im Gegenzug hierzu sei aber auch im Sinne eines ‚bottom-up‘-Prozesses ein Politiktransfer von der nationalen, hier der bundesdeutschen, auf die europäische Ebene erfolgt, indem das deutsche Konzept der ‚Sichere Drittstaaten‘-Regelung erfolgreich nach Europa exportiert wurde. Nach Lauter und Niemann können beide Transferprozesse (Europäisierungsprozesse) anhand von drei Analysefaktoren erklärt werden:

Den ersten Analysefaktor stelle die sicherheitsorientierte Agenda dar, denn die Analyse des Diskurses über die Asylpolitik habe gezeigt, dass diese Agenda den Diskurs sowohl in Deutschland schon in den 1990er Jahren als auch auf dem europäischen Level dominiert habe und somit der Durchsetzung des ‚Sichere Drittstaaten‘-Konzeptes zuträglich gewesen sei.

Als zweiten Analysefaktor, der dem Spiel mit den beiden politischen Handlungsebenen dienlich gewesen sei, nannten Lauter und Niemann das jeweilige institutionelle Gefüge: So habe das Einstimmigkeitserfordernis bei der Verabschiedung der Asylverfahrensrichtlinie³

3 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über die Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 326 vom 13. Dezember 2005, S. 13-33.

im Rat Deutschland in eine günstige Verhandlungssituation versetzt, in der seine Forderungen berücksichtigt werden *mussten*. Darüber hinaus konnte Deutschland auch erfolgreich auf nationalstaatliche Beschränkungen verweisen, da, so die damalige Argumentation der deutschen Verhandlungsführer, die Änderung des Grundgesetzes in Artikel 16 Absatz 2 erforderlich gewesen wäre, um der grundsätzlichen Vergemeinschaftung der Asylpolitik zustimmen zu können. Ergänzend sei von der rot-grünen Bundesregierung der Hinweis auf den schwarz-gelb dominierten Bundesrat hervorgebracht worden. Das parallel zur Verhandlung der Richtlinie in Deutschland behandelte Zuwanderungsgesetz habe der damaligen schwarz-gelben Mehrheit im Bundesrat als Argument dafür dienen können, die deutschen Forderungen in dem Richtlinienentwurf zu berücksichtigen. Die Kompromissfähigkeit sei demnach begrenzt gewesen, da erfolgreich auf innerstaatliche Barrieren rekurriert werden konnte.

Den dritten Analysefaktor stellten nach Lauter und Niemann exogene und funktionelle Faktoren dar. Im Falle der europäischen Migrationspolitik seien solche Faktoren das Prinzip der Personenfreizügigkeit – welches eine kompensatorische Maßnahme verlangt habe – und der exogene Druck in Form des hohen Aufkommens von Asylsuchenden zu Beginn der 1990er Jahre. Beide Faktoren hätten als Rechtfertigung für eine restriktive Asylpolitik fungiert.

Daniela Kietz erläuterte in ihrem Beitrag den Vertrag von Prüm und ging dabei der Frage nach, ob es sich um ein Zweiebenenspiel oder eine Integrationsmethode nach dem Vorbild von Schengen handele. Die Entstehung und später erfolgte Umsetzung des Prümer Vertrags in europäisches Recht verdeutliche die Strategie einiger Mitgliedstaaten, die Europäisierung der Justiz- und Innenpolitik ‚durch die Hintertür‘ und anfänglich ohne Beteiligung der restlichen Mitgliedstaaten zu vollziehen. Ziel der Initiatoren des Prümer Vertrags sei es von Anfang an gewesen, den Vertrag in euro-

päisches Recht zu überführen, so die These Kietz'. Die Methode der differenzierten Integration sei unter dem Vorwand gewählt worden, dass das Vorgehen innerhalb der dritten Säule ineffizient sei. Das Effizienzargument sei gegenüber dem Demokratieargument bevorzugt worden.

Aus demokratietheoretischer Sicht bestünden eine Reihe von Bedenken gegenüber diesem Vorgehen: Die parlamentarische Kontrollfunktion in Form des Mitentscheidungsverfahrens des Europäischen Parlamentes sei missachtet worden, ebenso habe eine Kontrolle der nationalen Parlamente nur durch die der ursprünglichen Prüm-Staaten stattgefunden. Des Weiteren seien Vertreter der Zivilgesellschaft nicht an der Ausarbeitung des Ratsbeschlusses beteiligt worden. Kietz stellte dem Effizienzargument gegenüber, dass durchaus andere Möglichkeiten der Integration innerhalb der dritten Säule wie die „verstärkte Zusammenarbeit“ oder die Nutzung der Passerelle-Klausel zur Verfügung gestanden hätten. Das Effizienzargument habe lediglich als Vorwand für das gewählte Vorgehen gedient. Während es bei der Verhandlung der Schengen-Abkommen noch keine dritte Säule und keine entsprechenden Möglichkeiten des Voranschreitens unter Vermeidung des Einstimmigkeitserfordernisses gegeben habe, träfe dies nicht auf den Prümer Vertrag zu. Aus diesem Grund könne geschlussfolgert werden, dass die Akteure im Falle des Prümer Vertrags diese nachholende Integration intendiert hätten. Die Verhandlungsmethode entspreche mit Blick auf die institutionelle und rechtliche Ausgangssituation nur bedingt dem Schengener Integrationsprozess, wenngleich das Ergebnis beider Integrationsprozesse vergleichbar sei.

Liberalismus vs. Kontrolle: zur inhaltlichen Ausrichtung der europäischen Justiz- und Innenpolitik

Dass die Initiativen zur temporären Migration der Europäischen Kommission durch einen menschenrechtsbasierten sowie entwicklungs-

politischen Ansatz ergänzt werden müssen, forderte *Hendrik Cremer* im zweiten Panel. Eine europäische Politik der temporären Migration solle mit Grundsätzen, wie sie unter anderem im sogenannten Palermo-Protokoll sowie im Europaratsprotokoll fixiert worden waren, konform sein. Der alleinige Fokus auf die Bedürfnisse der europäischen Arbeitsmärkte ebenso wie ein primär restriktiver Ansatz zur Verhinderung illegaler Migration, wie er prominent von Sarkozy und Schäuble in ihrem Strategiepapier 2006 vertreten worden war, würden den Herausforderungen und Chancen der temporären Migration nicht gerecht. Die schwierigen Verhandlungen mit Drittstaaten machten vielmehr deutlich, dass Möglichkeiten der legalen Migration und die Berücksichtigung der Vorteile für die Herkunftsstaaten Eingang in die Strategie finden müssten. Zugleich erkannte Cremer den Versuch der Europäischen Kommission an, die permanente und volkswirtschaftlich bedrohliche Abwanderung hoch- und mittelqualifizierter Fachkräfte und den damit einhergehenden ‚brain drain‘ aus gering entwickelten Herkunftsstaaten durch das Vorantreiben des Konzepts der zirkulären Migration zu verhindern. Doch liege es vielmehr an den Mitgliedstaaten, ein kohärentes Konzept der temporären Migration zu beschließen und zu verwirklichen. Die Steuerungsfähigkeit von Migration sei per se begrenzt und auch nur in bedingtem Maße durch Möglichkeiten der legalen Migration zu kontrollieren. Cremer warb deshalb dafür, Legislativmaßnahmen zur temporären Migration durch realistische Rückkehroptionen sowie durch die Sicherung von Rentenansprüchen für migrierte Drittstaatenangehörige zu ergänzen. Er schlussfolgerte, dass die Mitteilung⁴ zur „zirkulären Migration“ einige Lösungsansätze zu Problemen wie Arbeitskräftemangel oder ‚brain drain‘

bereitstelle, dass jedoch die Förderung der zirkulären Migration weniger effektiv sein werde als erhofft. Es sei ratsam, migrations- und entwicklungspolitische Aspekte in anderen Politikbereichen zu stärken, um eine kohärente europäische Migrationspolitik zu erzielen.

Marie McGinley sprach sich in ihrem Beitrag gegen die Dichotomie von Liberalismus und Kontrolleffizienz innerhalb der dritten Säule aus und vertrat die These, dass die Integration eines rechtebasierten Ansatzes die Effektivität im Bereich des Datenschutzes erhöhe. Datenschutzrechte könnten einen Beitrag zu mehr Transparenz leisten und somit das Vertrauen zwischen den datenaustauschenden Parteien vergrößern. Bisher bestehe auf europäischer Ebene kein umfassender Datenschutz, der auch die polizeilich-justizielle Zusammenarbeit abdecken würde. McGinley wies jedoch auch darauf hin, dass das Haager Programm⁵ Datenschutzregelungen in der dritten Säule vorsehe. Momentan seien unterschiedliche Agenturen und Informationssysteme im Einsatz, ohne dass diese an die gleichen Datenschutzrechte gebunden seien. Der Rat habe im Falle des Rahmenbeschlusssentwurfs⁶ zum Datenschutz von personenbezogenen Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit verarbeitet werden, Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments sowie von Fürsprechern des Datenschutzes wie den Europäischen Datenschutzbeauftragten nicht berücksichtigt. Der jüngste Entwurf zum Rahmenbeschluss könne jedoch kaum dazu beitragen, die Effektivität des Datenschutzes zu erhöhen, da der Umfang des zu regelnden Datenschutzes unklar bleibe. Die lange Verhandlungsdauer resultiere aus einer Reihe strittiger Fragen: Nicht geklärt sei, ob der innereuropäische Austausch von Daten oder lediglich der Austausch auf natio-

4 Europäische Kommission: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, KOM(2007) 248 endgültig.

5 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 4./5. November 2004), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 14292/1/04 REV 1 vom 8. Dezember 2004.

6 Rat der Europäischen Union: Proposal for a Council Framework Decision on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, Dok. 11365/3/07 vom 12. Oktober 2007.

naler Ebene zu regeln sei. Uneinigkeit herrsche zudem über die Frage, ob auch nationale Daten dem Rahmenbeschluss unterlägen. Auch der Datenaustausch mit Drittstaaten stelle einen Konfliktpunkt dar. Nach Meinung von McGinley sei es zudem kritisch, wenn nachrichtendienstliche Tätigkeiten zum Zwecke der nationalen Sicherheit aus den Regelungen ausgenommen würden. Fraglich sei außerdem, wer die Angemessenheit von Datenschutzmaßnahmen, wie es in dem Entwurf angemahnt wird, beurteilen werde und wem die Kontrolle der Einhaltung obliege.

In ihrem Vortrag trat *Ruth Weinzierl* für eine menschenrechtskonforme Migrationspolitik der Europäischen Union ein. Sie bemängelte die menschenrechtliche Situation, der Immigranten insbesondere an den europäischen Außengrenzen ausgesetzt seien. Das Prinzip des ‚non-refoulement‘ werde häufig nicht eingehalten. So seien Misshandlungen von Immigranten berichtet worden, ebenso wie die extraterritoriale Geltung von Menschenrechten infrage gestellt worden sei. Der Fokus der Europäischen Union richte sich wesentlich auf das Abfangen von Migranten vor Betreten der Territorien der Mitgliedstaaten. Somit drohe das in internationalen Verträgen verbriefte Verbot des ‚refoulement‘ außer Kraft gesetzt zu werden, wenn Asylsuchende keinen Zugang zu einem Asylverfahren bekämen. Neben solchen kritischen Aspekten seien jedoch auch positive Signale hinsichtlich des Menschenrechtsschutzes erkennbar. So könne die Europäische Union inzwischen auf ein harmonisiertes Flüchtlingsrecht verweisen. Von einem Triumph des kontrollorientierten Ansatzes könne daher nicht die Rede sein. Die (noch ausstehende) Bindung der Europäischen Union an die Grundrechtecharta sowie an die Europäische Menschenrechtskonvention führe zu Einschränkungen der staatlichen Souveränität. Dies seien wesentliche Voraussetzungen für die Wahrung menschenrechtlicher Ansprüche. Es müsse jedoch weiterhin systematisch die (Teil-)Harmonisierung der Asylpolitik durch menschenrechtliche Standards vervollständigt werden, so Weinzierl.

Deutschland als Akteur der europäischen Justiz- und Innenpolitik

Deutschland habe eine herausragende Rolle bei der Entwicklung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX gespielt, stellte *Mechthild Baumann* in ihrem Vortrag fest. Der von Deutschland initiierte Aufbau von FRONTEX sei als eine späte Ausgleichsmaßnahme für den primär von Deutschland empfundenen Souveränitätsverlust durch den Schengen-Raum zu werten. Ziel sei einerseits gewesen, die verlorene Kontrollfähigkeit wieder zu erlangen. Andererseits sei aber auch Personalpolitik betrieben worden, denn der Abbau innereuropäischer Grenzkontrollen habe zu der Notwendigkeit geführt, das hierdurch frei gewordene Personal anderweitig einzusetzen. Nicht zuletzt habe der Aufbau eines europäischen Grenzschutzregimes auch Züge symbolischer Sicherheitspolitik gegenüber der von der Öffnung der Grenzen beunruhigten deutschen Bevölkerung getragen. FRONTEX könne als Beispiel der kontrollorientierten Politik gelten, sei jedoch auch im historischen Kontext zu sehen, da Deutschland Anfang der 1990er Jahre von einem anschwellenden Flüchtlingsstrom betroffen gewesen sei. FRONTEX sei insofern als Ergebnis von ‚venue-shopping‘ zu werten, als ein Ausweichen auf die europäische Ebene von deutscher Seite vorangetrieben worden sei, ohne Kompetenzen zu Migrationsfragen zum Beispiel beim Bundesinnenministerium einzuschränken. Baumann verneinte jedoch die Annahme, dass es sich bei der Entwicklung von FRONTEX um eine Exit-Strategie handle. Im Gegensatz hierzu sei jedoch die Initiative der ‚High Level Group on the Future of European Home Affairs‘ während der deutschen Ratspräsidentschaft der Europäischen Union im ersten Halbjahr 2007 als klassische Exit-Strategie zu werten: Geschützt vor der Öffentlichkeit und parlamentarischer Kontrolle werde dort die Zukunft der Grenzpolitik für die Zeit nach Ablauf des Haager Programms skizziert.

Ob und wie die deutsche Exekutive als ‚venue-shopper‘ im Bereich der europäischen Justiz- und Innenpolitik agiere, analysierte *Simon Bulmer*. Deutschland sei als starker Förderer der Vergemeinschaftung der Justiz- und Innenpolitik aufgetreten, wobei es transgouvernementale Kooperationsformen bevorzuge, um eigenen Präferenzen erfolgreich einbringen zu können. Dabei läge in Deutschland eine ‚schizophrene‘ Ausgangslage vor: Auf der einen Seite bestünden starke institutionelle Barrieren wie der deutsche Föderalismus und die Beteiligung einer relativ hohen Anzahl unterschiedlicher Bundesministerien an der Gestaltung der Justiz- und Innenpolitik. Andererseits verfüge insbesondere das Bundeskanzleramt über einen großen Handlungsspielraum bei der Durchsetzung seiner Interessen. Das Konzept des ‚venue-shopping‘ sei für Deutschland nur bedingt anwendbar, da Deutschland zugleich auch als Befürworter der differenzierten Integration wie beim Vertrag von Prüm, der Kooperation mit den „G6“ oder der „Future Group“ auftrete. Gegen die ‚venue-shopping‘-These spräche zudem, dass sich Deutschland gegen die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen stelle. Dies weise daraufhin, dass Deutschland kein vorbehaltloser Befürworter der Vergemeinschaftung der Migrationspolitik sei. *Bulmer* betrachtete das ‚venue-shopping‘ weniger als vollständig rational gesteuerte Strategie, denn als ein (zufälliges) Handeln ohne strategisches Abschätzen der Konsequenzen des ‚venue-shopping‘. Dies erkläre die widersprüchliche Position Deutschlands bei der Harmonisierung. Offen bleibe, so *Bulmer*, wie die ‚venue-shopping‘-These, wenn sie als Alternative zu Integrationstheorien wie dem liberalen Intergouvernementalismus und dem (Neo-)Funktionalismus betrachtet würde, die Vergemeinschaftung nicht nur von ‚low politics‘ sondern auch von ‚high politics‘ – wie es die Justiz- und Innenpolitik in weiten Teilen darstelle – erklären könne.

Deutschlands Antiterrorpolitik war Gegenstand von *Wilhelm Knelangens* Vortrag. Deutschland ebenso wie andere europäische

Mitgliedstaaten verfolgten innerhalb dieses Politikfeldes in erster Linie einen kontrollorientierten Ansatz. Dieser sei insbesondere durch die terroristischen Anschläge des 11. September 2001 gerechtfertigt worden. Innerhalb Deutschlands sei zu beobachten, dass polizeiliche und nachrichtendienstliche Kompetenzen erweitert worden seien. So seien bürgerrechtliche und menschenrechtliche Positionen durch eine sicherheitsorientierte Agenda in den Hintergrund gedrängt worden. Für diese Entwicklung machte *Knelangen* die Dynamik des deutschen Parteienwettbewerbs verantwortlich. De facto bestehe in Deutschland seit den 1970er Jahren – bedingt durch das deutsche Modell des kooperativen Föderalismus – im Bereich der Sicherheitspolitik eine Große Koalition. Verfassungsänderungen seien durch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit nur innerhalb einer faktischen Großen Koalition zu erzielen. CDU wie SPD besetzten Themen der Sicherheitspolitik jeweils für sich. Liberale Ansätze könnten entweder von der Opposition nicht effektiv eingebracht werden oder würden von dem jeweils anderen Koalitionspartner nicht unterstützt. Bürger- und menschenrechtliche Gruppierungen hätten zudem keine Einflussmöglichkeiten im Entscheidungsprozess. Eine menschenrechtliche Dimension in der deutschen Sicherheitspolitik gestalte sich vielmehr als Debatte über das Verfassungsrecht: Die deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit trete damit als Gegenspieler der zunehmenden ‚Versicherheitlichung‘ auf. Zentrale Bereiche der Antiterrorgesetzgebung seien von ihr eingeschränkt worden. Auch trete das Bundesverfassungsgericht als Akteur auf, welcher die Menschenwürde gegenüber Sicherheitsinteressen betone. Die These, dass es sich beim deutschen politischen Handeln um ‚venue-shopping‘ handle, relativierte *Knelangen*. Primär ginge es in der Antiterrorpolitik um Handeln auf nationaler Ebene; die dominante Position der Bundesregierung beim Agenda-Setting und der Repräsentation Deutschlands auf der europäischen Ebene werde durch den eher passiven Bundestag kaum beeinträchtigt. Da es dem EU-Recht eigen sei, die Bedingungen der Kooperation und

Koordination vorauszusetzen, sei ‚venue-shopping‘ eher unwahrscheinlich. Vielmehr resultiere die faktische Autonomie der Bundesregierung in diesem Bereich aus den Regeln des Parteienwettbewerbs.

Europäisierungsmodelle in der Justiz- und Innenpolitik – Reflexionen über Theorie- und Analysekonzepte

Ausgehend vom ‚misfit‘-/‚top-down‘-Modell ging *Timm Beichelt* der Frage nach, ob dieser Strang der Europäisierungsforschung auch für den Bereich Justiz und Inneres fruchtbar sei. Beichelt vertrat die These, dass im Bereich der europäischen Justiz- und Innenpolitik politischer Wandel eher in geringem Maße EU-induziert sei, da hier vornehmlich ein konsensualer Entscheidungsmodus festgeschrieben sei. Es bestünden innerstaatlich eine Vielzahl von Vetopositionen – im deutschen Falle sei dies beispielsweise der Bundesrat –, sodass das nationale Level als intervenierende Ebene charakterisiert werden könne. Beichelts Alternativvorschlag für ein Europäisierungsmodell stellt ein Transformationsmodell dar, welches eine Vielzahl von einwirkenden Vektoren einbeziehen kann. Wandel im Bereich Justiz und Inneres sei tendenziell binnenstaatlich motiviert und der europäische Einfluss eher nachgeschaltet. Die europäische Ebene löse damit Wandel nicht aus, sondern verändere vielmehr den binnenstaatlichen Prozess.

Anhand einer (analytischen) Analogie der Entwicklung des europäischen Binnenmarktes mit derjenigen der europäischen Justiz- und Innenpolitik beschrieb *Wolfgang Wagner* die Integrationsprozesse des Politikfeldes der Inneren Sicherheit. Entsprechend der Analogie unterschied er dabei zwischen positiver und negativer Integration. Vergemeinschaftungsmaßnahmen, die der positiven Integration zuzurechnen seien, seien durch langwierige Entscheidungsverfahren und Ergebnisse, die dem kleinsten gemeinsamen Nenner entsprechen, gekennzeichnet. Solche Re-Regulierungen durch Mindeststandards ließen sich bei Grundrechten oder beim Datenschutz fin-

den. In der überwiegenden Mehrheit seien im Bereich der Inneren Sicherheit Maßnahmen zu beobachten, die Hindernisse in der Vergemeinschaftung abschafften und dem Ziel eines gemeinsamen Marktes beziehungsweise eines europäisch harmonisierten gemeinsamen strafjustiziellen Raumes dienten. Auch negative Integrationsmaßnahmen würden zunächst versuchen, die Rechtsvorschriften anzugleichen, erreichten jedoch meist nach langen Entscheidungsverfahren nur Ergebnisse, die einem Minimalkonsens entsprächen. Daraufhin folgten, so Wagner, zumeist Prinzipien der gegenseitigen Anerkennung als Integrationsinstrument. Die gegenseitige Anerkennung führe zu beschleunigten Entscheidungsverfahren sowie zu einer weitreichenden gemeinsamen Steuerung innerhalb eines Politikfeldes. Wagner illustrierte das Konzept der positiven und negativen Integration am Beispiel des europäischen Haftbefehls und Europol. Die Unterscheidung zwischen negativer und positiver Integration helfe, Durchsetzungschancen sicherheitsbezogener und freiheitssichernder Initiativen zu antizipieren und stehe in Ergänzung zur ‚venue-shopping‘-These sowie diskurstheoretischer Ansätze.

Fazit

Mittels verschiedener, durchaus komplementärer Erklärungsansätze aus der Integrations- und spieltheoretischen Herangehensweisen gelang es auf der Tagung, das breite Spektrum an sub-policies im ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘ zu analysieren und die in diesem Raum existenten Widersprüche zwischen Souveränitätsstreben und Vergemeinschaftung, zwischen Liberalismus und Kontrolle zu erhellen. Ergänzend dazu wurden auch policy-analytische Ansätze als nutzbringend für die Analyse qualifiziert, da diese auch nicht-intendierte Variablen in den Blick nehmen.

Die Veranstalter dieser Tagung beabsichtigen, diese Ergebnisse in Form eines Bandes herauszugeben.

TAGUNG

Quo vadis, europäisches Gesellschaftsrecht?

*Sabina Krispenz und Ann Seibert**

Einleitend wiesen *Peter-Christian Müller-Graff* und *Christoph Teichmann* auf zwei vieldiskutierte Entwicklungen im unmittelbaren Vorfeld der Tagung „Europäisches Gesellschaftsrecht auf neuen Wegen“ hin, welche die hohe Aktualität des europäischen Gesellschaftsrechts vor Augen führen. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zur Europäischen Privatgesellschaft und die kürzlich vom Bundestag beschlossenen Änderungen des GmbH-Gesetzes¹ machten deutlich, dass sich das Gesellschaftsrecht sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene im Wandel befinde. Dabei seien nicht nur Detailfragen, wie zum Beispiel die Ausgestaltung europäischer Gesellschaftsformen, im Einzelnen umstritten. Auch die Grundlagen des europäischen Gesellschaftsrechts, darunter vor allem die Frage nach Notwendigkeit und Inhalt eines einheitlichen Gesellschaftskollisionsrechts, bedürften noch weitgehend der Klärung.

Die rechtlichen Grundlagen des europäischen Gesellschaftsrechts

Peter-Christian Müller-Graff erläuterte die Grundlagen des europäischen Gesellschaftsrechts vor dem Hintergrund des Wirtschaftsordnungsrechts der Europäischen Gemeinschaft. Wesentlich sei insoweit die Verpflichtung der Gemeinschaft zu einer freien und offenen Marktwirtschaft, die in dem „fein gewirkten System der binnen-

Europäisches Gesellschaftsrecht auf neuen Wegen

Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Verbindung mit dem Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg

mit Unterstützung der Europäischen Kommission

Heidelberg, 11./12. Juli 2008

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg

Prof. Dr. Christoph TEICHMANN, Institut für Gesellschafts-, Steuer- und Arbeitsrecht, Universität Würzburg

Gesellschaftsrecht als Teil des sich entwickelnden Europäischen Binnenmarktrechts und Wirtschaftsordnungsrechts

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Wettbewerb der mitgliedstaatlichen Gesellschaftsgesetzgebungen als neues Element der Binnenmarktintegration

Prof. Dr. Christoph TEICHMANN, Universität Würzburg

Binnenmarktintegration durch uniformes Gesellschaftskollisionsrecht?

Prof. Dr. Eva-Maria KIENINGER, Universität Würzburg

* Sabina Krispenz, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg.
Ann Seibert, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg.

1 Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen (MoMiG). Vgl. Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses (6. Ausschuss), in: Bundestagsdrucksache 16/9737 vom 24.06.2008.

marktrechtlichen Grundfreiheiten“ und dem europäischen Wettbewerbsrecht ihre Konkretisierung fände. Müller-Graff widmete sich zunächst den Auswirkungen der Einführung des Binnenmarktkonzepts durch die Einheitliche Europäische Akte und der daran anknüpfenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auf die Mobilität und die Ausgestaltung der Gesellschaftsformen. Die Zurückdrängung der Sitzlehre habe den Weg zu mehr Mobilität der Gesellschaften geöffnet. Einwände, die diese Entwicklung als vertragswidrig erscheinen lassen, überzeugen dabei nach Ansicht Müller-Graffs nicht. Auch hinsichtlich der Rechtssache *Cartesio*² äußerte sich Müller-Graff optimistisch dahingehend, dass der Europäische Gerichtshof seine Linie zur Liberalisierung fortsetzen und die Wegzugsbeschränkungen als von Artikel 43 EGV umfasst ansehen werde. Auch die Ausgestaltung der Gesellschaftsformen werde durch die Grundfreiheiten und das Wettbewerbsrecht beeinflusst. Folgewirkungen ergäben sich daraus für den Mitgliedschaftserwerb, die Organzusammensetzung, die Kapitalverfassung und die Wettbewerbsverbote. Schließlich verdeutlichte Müller-Graff auch die Auswirkungen der Grundfreiheiten und des Wettbewerbsrechts auf die Ausgestaltung des europäischen Gesellschaftsrechts. So stehe das Wettbewerbsrecht für eine Förderung der Handlungsalternativen durch eine Vielzahl von Gesellschaftsformen, während die Grundfreiheiten die Verpflichtung zur Mobilität auch auf Ebene der europäischen Gesellschaftsformen beinhalten. Das grenzüberschreitende Zusammenwirken müsse erleichtert werden, was bei der angedachten Europäischen Privatgesellschaft durch den Verzicht auf ein transnationales Gründungselement verwirklicht werde. Doch dabei stellt sich nach Müller-Graff die Frage nach der Kompetenz der Gemeinschaft, die durch eine solche Ausgestaltung der Gesellschaftsform in den Wettbewerb mit den nationalen Gesetzgebern trete. Ergänzt würden die Vorgaben des Wirt-

Schutz der Gesellschaftsgläubiger im Binnenmarkt durch gesetzliches Mindestkapital und alternative Mittel

Prof. Dr. Hanno MERKT, Universität Freiburg

Steigerung der grenzüberschreitenden Unternehmensmobilität durch Richtlinien zur grenzüberschreitenden Verschmelzung und Sitzverlegung

Rechtsanwalt Dr. Rainer KRAUSE, Hengeler Mueller, Düsseldorf

Die Europäische Aktiengesellschaft im Freilandversuch der Praxis

Rechtsanwalt Dr. Jochem REICHERT, Schilling, Zutt & Anschutz, Mannheim

Mitbestimmung als Verhandlungsgegenstand grenzüberschreitender Strategien

Prof. Dr. Martin HENSSLER, Universität zu Köln

Aktionärsrechte als neuer Gegenstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts

Prof. Dr. Thomas BACHNER, Wirtschaftsuniversität Wien

Der Projektstand der Europäischen Privatgesellschaft

Dr. Paulina DEJMEK, Juristischer Dienst, Europäische Kommission, Brüssel

Neue gemeinschaftsrechtliche Projekte zum europäischen privaten Verbandsrecht und Stiftungsrecht

Prof. Dr. Søren Friis HANSEN, Syddansk Universität, Odense

schaftsordnungsrechts für die Ausgestaltung des Gesellschaftsrechts durch das Erforderlichkeitsprinzip und die Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. So stehe der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts keine Bereichskompetenz zu. Vielmehr müssten die einzelnen Kompetenzen in Artikel 44 Absatz 2, 46 Absatz 2, 94, 95 und 308 EGV unter Beachtung der Erforderlichkeit und des Subsidiaritätsprinzips ge-

2 Siehe: Schlussanträge des Generalanwalts Póires Maduro: Rs. C-210/06 (*Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*), Vorabentscheidungsersuchen des Szegedi Ítéletábla, 22.05.2008.

funden werden. Abschließend stellte Müller-Graff fest, dass dem nationalen und europäischen Gesetzgeber auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts ein großer Gestaltungsspielraum offen steht. Das Wirtschaftsordnungsrecht der Gemeinschaft übe dabei eine Leitplankenfunktion aus und lasse eine Vielzahl von Gesellschaftsformen zu. Diese würden sich in Zukunft in einem offenen Kräftespiel gegeneinander behaupten müssen.

Christoph Teichmann erläuterte die Bedeutung des Wettbewerbsprinzips als Maßstab für den nationalen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Gesellschaftsformen. Dabei widmete er sich der Frage, ob das Gemeinschaftsrecht den Wettbewerb der mitgliedstaatlichen Gesellschaftsgesetzgebungen fördert oder gar fordert. Ausgangspunkt bildete dabei die Darstellung der Entwicklung der Rechtslage im US-Bundesstaat Delaware. Teichmann führte zunächst aus, wie sich der Wettbewerb der Gesellschaftsrechtsgesetzgebungen in den USA entwickelte und warum Delaware sich als besonders attraktiv für Gesellschaften erweist. So sei dabei das besonders gut funktionierende Rechtspflegesystem ausschlaggebend. Daneben bilde aber auch die Existenz einer zentralen Instanz in Form des Bundesgesetzgebers, als Gegengewicht zu den einzelstaatlichen Versäumnissen, einen entscheidenden Faktor. Allerdings äußerte Teichmann Zweifel daran, ob diese Gesetzmäßigkeiten ohne Weiteres auf die Entwicklungen in Europa übertragbar sind. Denn vor allem der fehlende Zusammenhang zwischen der Reformgesetzgebung in den einzelnen Mitgliedstaaten und dem Gründungsverhalten zeige, dass die gemeinschaftsrechtliche Situation einer spezifischen Würdigung bedürfe. So führe auch die Betrachtung der Entwicklung im Bereich des europäischen Gesellschaftsrechts zu dem Schluss, dass der aktuelle Wettbewerb der mitgliedstaatlichen Gesetzgeber kein vertragsmäßiges Prinzip des EG-Vertrags darstelle. Vielmehr sei der gegenwärtige Zustand darauf zurückzuführen, dass die Gemeinschaftsorgane ihre Aufgabenstellung unterschiedlich interpretierten und

die Rechtsangleichung im Bereich des Gesellschaftsrechts ins Stocken gekommen sei. Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnis schilderte Teichmann abschließend die Folgen des Wettbewerbs der Rechtsordnungen sowohl auf Nachfrage- als auch auf Anbieterseite. So müsse vor allem die Anbieterseite, das heißt der nationale Gesetzgeber, flexibler werden und schnellere Entscheidungen als Reaktion auf neue Entwicklungen ermöglichen, was durch den Einsatz von Fachgremien erreicht werden könne. Schließlich führte Teichmann aus, dass das Informationsproblem eine besondere Herausforderung für die Gesetzgeber darstellt, dem aber durch die Schaffung eines einheitlichen Gesellschaftskollisionsrechts begegnet werden kann.

Die Darstellung der rechtlichen Grundlagen des europäischen Gesellschaftsrechts rundete *Eva-Maria Kieninger* mit ihrem Referat zur Notwendigkeit eines einheitlichen Gesellschaftskollisionsrechts ab. So bejahte Kieninger die Notwendigkeit einer solchen Regelung ausdrücklich. Die unterschiedlichen Reaktionen der Mitgliedstaaten auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Niederlassungsfreiheit und zur Mobilität von Gesellschaften sei der erste Grund, warum Europa ein einheitliches Gesellschaftskollisionsrecht benötige. Zudem sei der Anwendungsbereich der Gründungstheorie immer noch nicht hinreichend geklärt, was sich vor allem darin äußere, dass im konkreten Fall die Anknüpfung an das Gesellschaftsstatut nicht klar von der Anknüpfung an das Delikts- oder das Insolvenzstatut abgrenzbar sei. Darüber hinaus wies Kieninger darauf hin, dass die Anknüpfung für Gesellschaften aus Drittstaaten ebenfalls der Klärung bedarf. Schließlich spreche auch die Tatsache, dass Wegzugskonstellationen, trotz der zu erwartenden Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache *Cartesio*, immer noch nicht geklärt seien, für die Notwendigkeit eines Gesellschaftskollisionsrechts. Denn die Rechtssache *Cartesio* betreffe nur den Fall der tatsächlichen Sitzverlegung, während der Fall einer rechtlichen

Sitzverlegung auch nach Cartesio ungeklärt bleibe. Auch den notwendigen Inhalt eines möglichen Rechtsakts stellte Kieninger unter Einbeziehung des Vorschlags des Deutschen Rates für Internationales Privatrecht für eine europäische Verordnung zum Gemeinschaftskollisionsrecht und des Referentenentwurfs zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) vor. So müsse die Regelung hinsichtlich der Anwendung der Gründungstheorie – auch in Bezug auf Drittstaaten – uniform ausgestaltet werden. Bedenken gegen die Einbeziehung von Drittstaaten, etwa wegen mangelnder einheitlicher Schutzstandards der Rechnungslegung, könne durch eine entsprechende Norm, wie sie die aktuellen Entwürfe teilweise vorsehen, begegnet werden. Schließlich müssten auch das Gesellschaftsstatut und die Konstellationen der Sitzverlegung bei der Erarbeitung einer europäischen Regelung ausreichend gewürdigt und berücksichtigt werden. Kieninger wies abschließend erneut auf die Bedeutung eines einheitlichen Kollisionsrechts für die Mobilität von Gesellschaften hin. Dieses Kollisionsrecht könne auch als mögliche Basis für ein zukünftiges europäisches materielles Gesellschaftsrecht dienen.

Einzelfragen des europäischen Gesellschaftsrechts

Die Betrachtung einzelner Aspekte des europäischen Gesellschaftsrechts eröffnete Hanno Merkt mit seinem Referat zum Schutz der Gesellschaftsgläubiger im Binnenmarkt durch ein gesetzliches Mindestkapital. Zunächst stellte Merkt die Grundlagen des gegenwärtigen Systems der Kapitalaufbringung und Kapitalerhaltung dar. Dabei machte er deutlich, dass mittlerweile vor allem die bilanzielle Betrachtung im Rahmen der Kapitalerhaltung durch die in der zweiten gesellschaftsrechtlichen Richtlinie festgelegte Zielsetzung des Gläubigerschutzes einerseits und des Anlegerschutzes andererseits überfordert ist. Als Alternativen zum gegenwärtigen System erläuterte Merkt die Reformvorschläge der High Level Group, der Lutter-Gruppe sowie

den Rickford Report und das Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. Dem Konzept eines Mindestkapitals zum Schutz der Gläubiger werde danach nicht mehr die entscheidende Bedeutung beigemessen. Auch im Rahmen der Kapitalerhaltung werde eine mögliche Richtungsänderung weg von der bilanziellen Betrachtung hin zu einem Solvenztest vollzogen. Anschließend ging Merkt auf Grund- und Einzelfragen einer möglichen Neuregelung des Gläubigerschutzes ein. Dabei stellte er unter anderem die Ausgestaltung des vertraglichen Gläubigerschutzes, wie er in den USA praktiziert wird, dem gesetzlichen Schutz der Gläubiger nach dem europäischen Modell gegenüber. Die Auswertung des Vergleiches beider Systeme führe dabei zu einem „argumentativen Patt“, sodass eine eindeutige Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes System nicht mit Eindeutigkeit möglich sei. Zu unterschiedlich seien die beiden Schutzmechanismen in ihrer Zielsetzung und Ausgestaltung. Sicher sei nur, dass die kumulative Einführung eines vertraglichen und gesetzlichen Schutzsystems für die Gesellschaftsgläubiger überzogen und unflexibel wäre.

Rainer Krause gewährte einen Einblick in die Praxis des europäischen Gesellschaftsrechts, indem er sich den Fragen der grenzüberschreitenden Unternehmensmobilität widmete. Dazu stellte Krause zunächst die nationalen und europarechtlichen Grundlagen der Verschmelzung und Sitzverlegung von Gesellschaften dar. Die Verschmelzungsrichtlinie, die Rechtsakte zur Europäischen Aktiengesellschaft (SE), die Grundfreiheiten sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Niederlassungsfreiheit hätten die Mobilität von Gesellschaften durch Vereinfachung des Grenzüberschritts erhöhen sollen. Die Praxis sehe jedoch vielfach anders aus. Krause ging zur Verdeutlichung auf einige „Mobilitätsbremsen“ ein, die in der Realität die Verschmelzung und Sitzverlegung von Gesellschaften erschweren und schlug sogleich Lösungsmöglichkeiten vor. So stelle beispielsweise die Barabfindung für einen Aktionär im

Falle des Widerspruchs gegen die Sitzverlegung die davon betroffenen Unternehmen vor Schwierigkeiten. Eine Barabfindung sei mit einem erheblichen Liquiditätsverlust verbunden und könne sich negativ auf die notwendige Aktionärsmehrheit auswirken, vor allem wenn die Barabfindung den aktuellen Börsenwert übersteigt. Diese Nachteile könnten eine Gesellschaft von einer vorteilhaften Sitzverlegung abhalten. Zudem fänden bei Barabfindungen die Vorschriften über den Erwerb eigener Aktien Anwendung, sodass die Gesellschaft darauf beschränkt sei, höchstens zehn Prozent des eigenen Kapitals von den widersprechenden Aktionären zu erwerben. Das Unternehmen sei aus diesem Grund darauf angewiesen, Vorkehrung zu treffen, um den Anteil der insgesamt widersprechenden Aktionäre unter zehn Prozent zu halten. Schließlich Sorge auch die Tatsache, dass bei einem Übernahmeangebot auf das zu erstellende Prospekt und das Übernahmeangebot selbst unterschiedliches Recht anzuwenden ist, für einen nicht unerheblichen Nachteil. Krause machte mit seinen Ausführungen deutlich, dass die praktische Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Mobilität noch einige Probleme bereitet.

Sodann ging *Jochem Reichert* auf die Erfahrungen der Praxis mit der SE ein. In einem ersten Schritt beschrieb er die tatsächliche Situation der SE, die mit insgesamt 130 Gründungen, davon 61 in Deutschland, mittlerweile breite Zustimmung gefunden hat. Dabei seien die Impulse zur Gründung einer SE nicht von den großen Unternehmen, sondern vom Mittelstand ausgegangen. Die Gründe für die Wahl der SE als Rechtsform wurden von Reichert ebenfalls erläutert. So spielten die größere Mobilität und eine erhebliche Flexibilität in der Organisationsverfassung eine entscheidende Rolle. Vor allem die Möglichkeiten, das monistische System zu wählen und den Aufsichtsrat zu verkleinern, sprächen eindeutig für die SE. Daneben sei aber auch das Image, wel-

ches dem Unternehmen eine „internationale Note“ verleihe, für Gesellschaften attraktiv. In einem zweiten Schritt widmete sich Reichert einzelnen rechtlichen Problemen der SE. So beschäftigte er sich mit der Zulässigkeit von Vorratsgesellschaften, die er grundsätzlich bejahte. Vor allem das lange Gründungsverfahren einer SE spreche für die Zulässigkeit der Vorrats-SE. Daneben ging Reichert auch auf die Schwierigkeiten bei der Auslegung des Begriffs der strukturellen Veränderung im Rahmen des § 18 Absatz 3 des Gesetzes über die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer Europäischen Gesellschaft (SEBG) ein und befasste sich mit der Reichweite der Mitbestimmungsautonomie am Beispiel der Größe des Aufsichtsorgans. Abschließend stellte Reichert fest, dass die SE trotz einzelner ungeklärter Fragen in der Praxis eine gangbare Alternative darstellt. Der Freilandversuch lasse eine „reiche Ernte erwarten“.

Mit dem Problem der Mitbestimmung bei grenzüberschreitenden Sachverhalten beschäftigte sich *Martin Henssler*. Den Ausgangspunkt seiner Ausführungen bildete dabei das deutsche Mitbestimmungsgesetz. Dieses erfasse keine ausländischen Rechtsformen, sodass zur Vermeidung der Mitbestimmung bis vor Kurzem auf eine ausländische Holding oder Kapitalgesellschaft und Co. KG habe ausgewichen werden müssen. Henssler erläuterte jedoch, dass die fortschreitende Europäisierung durch die Einführung der SE als Rechtsform und durch die Umsetzung der Mitbestimmungsrichtlinie im Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer bei einer grenzüberschreitenden Verschmelzung (MgVG) neue Möglichkeiten eröffnet habe, sodass heute kein deutsches Unternehmen gezwungen sei, ein System der paritätischen Mitbestimmung einzuführen. Im Anschluss daran stellte Henssler die Grundprinzipien der europäischen Mitbestimmung laut der Richtlinie 2005/56³ dar und beschrieb ausführlich die

3 Richtlinie 2005/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verschmelzung von Kapitalgesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 310 vom 25. November 2005, S. 1-9.

möglichen Optionen der Geschäftsleitung eines Unternehmens im Falle, dass der Grundsatz, in der Konstellation des Hineinverschmelzens das Recht des Sitzstaates anzuwenden, nicht gelte. Die Richtlinie gewähre der sogenannten Verhandlungslösung den Vorrang, verhindere aber die Flucht aus der Mitbestimmung durch das „Vorher-Nachher-Prinzip“. Durch die Umsetzung der Richtlinie in das MgVG sei die Verhandlungslösung verdeckt in das deutsche Recht eingeführt worden, was vor allem Ausstrahlungswirkung auf die Reform des Mitbestimmungsgesetzes haben dürfte. Darüber hinaus ging Henssler auch auf einzelne Fragen der Wahl des besonderen Verhandlungsgremiums und des Abschlusses der Mitbestimmungsvereinbarung ein. Im Anschluss stellte Henssler die Behandlung der Mitbestimmung in den Fällen des Hinausverschmelzens dar, um in einer abschließenden Bewertung strategische Vorschläge für ein Vorgehen bei grenzüberschreitenden Verschmelzungen anzubieten. Vorteilhaft erweise sich eine aus der Verschmelzung hervorgehende SE mit Sitz in Deutschland, soweit die SE zuvor als Holding mitbestimmungsfrei gegründet werden könne. Bei einer Verschmelzung ins Ausland sei dagegen die von der Richtlinie angebotene Lösung attraktiver.

Anstehende Projekte im Bereich des europäischen Gesellschaftsrechts

Thomas Bachner befasste sich anschließend mit der Aktionärsrechte-Richtlinie,⁴ wobei er zunächst Hintergrund und Zielsetzung erläuterte. Die Richtlinie habe die Erleichterung der grenzüberschreitenden Stimmrechtsausübung durch die Aktionäre im Blick. Dabei sei sie aber nicht auf die Möglichkeiten der Aktionäre zur Überwachung des Managements ausgerichtet, diese fänden sich bereits im nationalen Gesellschaftsrecht. Die Richtlinie sichere vielmehr ab, dass die Aktionäre diese Rechte auch effektiv umsetzen und im Rahmen der Hauptversammlung geltend ma-

chen können. Die Richtlinie ziele dabei auf die Beseitigung bislang vorhandener Schwierigkeiten, welche sich etwa aus dem Hinterlegungserfordernis und dem damit verbundenen sogenannten *share blocking*, aus unzureichendem beziehungsweise verzögertem Informationszugang sowie dem komplizierten Verfahren zur Stimmrechtsausübung mittels Vertreter (sogenanntes *proxy voting*) ergeben können. In einem zweiten Schritt erörterte Bachner die materiellen Bestimmungen der Aktionärsrechte-Richtlinie. Besondere Aufmerksamkeit widmete er insoweit den Bestimmungen über die notwendigen Informationen vor der Hauptversammlung (Artikel 5), den Antragsrechten der Aktionäre (Artikel 6), der Umstellung vom Hinterlegungssystem auf den Nachweisstichtag (Artikel 7), der Möglichkeit zur Teilnahme an der Hauptversammlung auf elektronischem Weg (Artikel 8), dem Fragerecht (Artikel 9), der Stimmrechtsvertretung (Artikel 10-11), der Abstimmung per Brief (Artikel 12), der Erleichterung für Intermediäre (Artikel 13) und den Abstimmungsergebnissen (Artikel 14). Im dritten Teil seines Vortrages wandte Bachner sich ausgewählten Einzelaspekten der Aktionärsrechte-Richtlinie zu und erörterte unter anderem den Anwendungsbereich der Richtlinie, die Aktionärserschaft, die Gleichbehandlung der Aktionäre und den Nachweisstichtag. Zudem erläuterte er den „Fahrplan zur Hauptversammlung“, die Einberufung zur Hauptversammlung in ihrer Funktion als sogenannte *information push* und die Möglichkeit der elektronischen Teilnahme an der Hauptversammlung – und die damit verbundenen technischen und rechtlichen Risiken. Abschließend stellte Bachner ausführlich die nach Artikel 10 der Richtlinie gegebene Möglichkeit der Aktionäre vor, sich in der Hauptversammlung vertreten zu lassen. Es bestehe insoweit die Notwendigkeit der Aufhebung aller Beschränkungen in Bezug auf solche Personen,

4 Richtlinie 2007/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung bestimmter Rechte von Aktionären in börsennotierten Gesellschaften, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 184 vom 14. Juli 2007, S. 17-24.

die zu Vertretern bestellt werden können. Zudem dürfe die Anzahl der vertretenen Aktionäre nicht eingeschränkt werden, auch müsse das sogenannte *split-voting* zugelassen werden.

Paulina Dejmek erörterte sodann den Projektstand der Europäischen Privatgesellschaft. Dazu erinnerte Dejmek in einem kurzen historischen Rückblick an die Vorarbeiten zum derzeitigen Kommissionsentwurf der Verordnung über das Statut der Europäischen Privatgesellschaft (SPE-Verordnung).⁵ Dieser sei als Teil der Strategie der Europäischen Kommission für kleine und mittelgroße Unternehmen – die 99 Prozent aller Unternehmen in der Europäischen Union darstellten – aufgrund der Erkenntnis zustande gekommen, dass solche Unternehmen unter anderem wegen der unterschiedlichen Rechtssysteme, der abweichenden Steuer- und Mitbestimmungsregelungen und der Skepsis gegenüber unbekanntem Gesellschaftsformen bei ihrer Expansion in den Binnenmarkt gehindert seien. Dejmek erläuterte anschließend zunächst die Hauptzüge der Verordnung. Als Rechtsgrundlage komme allein Artikel 308 EGV in Betracht, da wegen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes⁶ bei Schaffung neuer Rechtsformen insbesondere eine Anwendung von Artikel 95 EGV ausseide. Die Europäische Privatgesellschaft sei als juristische Person mit Rechtspersönlichkeit ausgestaltet, deren Anteilseigner begrenzt hafteten und welcher der Börsengang verwehrt sei. Als Konsequenz der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Niederlassungsfreiheit müssten jedoch die Hauptverwaltung und der eingetragene Sitz der Europäischen Privatgesellschaft nicht im selben Mitgliedstaat ansässig sein. Im Vergleich zur SE verfüge die Europäische Privatgesellschaft über ein selbstständiges Statut. Anders als bei der SE sei auch eine Neugründung möglich, auch auf die Anforderung des grenzüberschreitenden Elementes bei Grün-

dung der Europäischen Privatgesellschaft würde verzichtet. Zudem sei nach dem derzeitigen Entwurf der Verordnung kein Mindestkapital vorgesehen. Sodann gab Dejmek einen Überblick über die Vorschriften der Verordnung und deren Anhang, welcher eine Liste von Punkten enthält, welche die Gesellschafter zwingend in der Satzung regeln müssen. Die Verordnung enthalte unter anderem Vorschriften über die Gründung (Artikel 5 ff.), die Gesellschaftsanteile (Artikel 14 ff.), das Gesellschaftskapital (Artikel 19 ff.), die interne Organisation (Artikel 26 ff.), die Mitbestimmung (Artikel 34), die Sitzverlegung (Artikel 35 ff.) und die dann geltenden Mitbestimmungsregeln (Artikel 38). Insgesamt sehe die Verordnung ein hohes Maß an Flexibilität – insbesondere hinsichtlich der Gestaltung der internen Organisation – vor, welche gewissen Einschränkungen – etwa im Bereich des Minderheitenschutzes – unterliege. Abschließend ging Dejmek auf mögliche Probleme im Hinblick auf den Erlass der Verordnung ein. Schwierigkeiten sah sie dabei unter anderem im Hinblick auf die Anwendung des Artikels 308 EGV und das Fehlen eines grenzübergreifenden Anknüpfungspunktes.

Den neuesten Entwicklungen im Bereich des europäischen Verbands- und Stiftungsrechts widmete sich zum Abschluss der Tagung *Søren Friis Hansen*. Nach einem kurzen Abriss der geschichtlichen Entwicklung der Europäischen Stiftung, ging Hansen sodann ausführlich auf den Inhalt der von der Arbeitsgruppe zum European-Foundation-Project vorgeschlagenen Verordnung zur Schaffung einer Europäischen Stiftung ein. Diese sei zweigeteilt und beinhalte sowohl zivilrechtliche als auch steuerrechtliche Aspekte. Im zivilrechtlichen Verordnungsteil befinde sich in Artikel 9 ein Bekenntnis zur Gründungslehre, in Artikel 1.1 eine Definition des Stiftungsbegriffes, in den Artikeln 4 und 5 Regelungen zur Stiftungsorganisation und in Artikel 1.2 Normen den Stiftungszweck betreffend. Zudem sei im

5 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Statut der Europäischen Privatgesellschaft, KOM(2008) 396.

6 Vgl. Europäischer Gerichtshof: Rs. C-436/03 (*Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union*), 2006.

Verordnungsvorschlag die Frage der Unternehmensstiftung und der staatlichen Stiftungsaufsicht berücksichtigt. Der steuerrechtliche Teil des Verordnungsvorschlages sehe ein Model-Tax-Law und stiftungszweckorientierte Steuerbefreiungen vor, obwohl mit dem Stauffer-Urteil⁷ eigentlich der Weg für alternative sogenannte Non-Discrimination-Rules geebnet sei. Vom Verordnungsvorschlag seien derzeit weder Mitbestimmungsfragen noch Regelungen zur Sitzverlegung oder zu grenzüberschreitenden Aktivitäten erfasst. Ob die Europäische Stiftung tatsächlich eine Zukunft habe, sei letztlich eine politische Frage. Hansen betonte erneut die Bedeutung des gemeinnützigen Sektors in der Europäischen Union und wies auf die tatsächlichen Behinderungen für die grenzüberschreitende Aktivität von Stiftungen hin. Letztlich hänge die Zukunft der

Europäischen Stiftung aber maßgeblich vom Erfolg der derzeit in der Entstehung begriffenen Europäischen Privatgesellschaft ab.

Ausblick

Die Vorträge und Diskussionen im Rahmen der Tagung zeigten eindrucksvoll die Dynamik des europäischen Gesellschaftsrechts auf. Vor allem die Notwendigkeit eines einheitlichen Gesellschaftskollisionsrechts ist in der derzeitigen Diskussion als besonders dringend zu bewerten. Die erwünschte grenzüberschreitende Mobilität für Gesellschaften kann nur erreicht werden, wenn die tatsächlichen und rechtlichen Hemmnisse abgebaut und die Harmonisierung der rechtlichen Standards mit dem Ziel des einheitlichen Binnenmarkts weiter vorangetrieben werden.

⁷ Europäischer Gerichtshof: Rs. C-386/04, (*Centro di Musicologia Walter Stauffer/Finanzamt München*), Vorabentscheidungsersuchen des deutschen Bundesfinanzhofes, 2006.

PROJEKTE & NETZWERKE

Europe as a Learning Environment in Schools: Europa als Lernumfeld in Schulen

*Markus W. Behne**

Mit zunehmender Tiefe und Dichte der europäischen Integration rückt die Bürgerin und der Bürger nicht mehr nur als Adressat von Politik in den Fokus, sondern wird selbstständiges Subjekt von Politik im Habermas'schen Sinn. Damit bekommt die Bildung zur mündigen Bürgerin und zum mündigen Bürger nicht gleich eine neue Qualität, doch aber eine neue, internationale und europäische Richtung. Die Politische Bildung in den Staaten Europas reagiert durchaus auf diese Herausforderung. Von besonderer Bedeutung bleibt gleichwohl gemeinsam zu reagieren und das Handeln der primären Bildungseinrichtungen, also der Schulen, aufeinander abzustimmen, bestenfalls – im Sinne der Schülerinnen und Schüler – die Schulen subsidiär selbst zu den Akteuren dieser Koordinierung werden zu lassen.

„Europe as a Learning Environment in Schools“ (ELOS) ist ein internationales Schulprojekt des Comenius 3 Netzwerkes, das das Ziel der Schaffung gemeinsamer Standards für den europäisch und international ausgerichteten Schulunterricht auf europäischer Ebene verfolgt. Dazu werden Curriculum-Entwicklung, Prüfungen und Anforderungsniveaus abgestimmt sowie Methoden, Materialien und Good Practice Beispiele verbreitet. Es werden Strategien entwickelt, wie Schülerinnen und Schüler im Alter zwischen 12 und 19 Jahren zu europäischen Bürgerinnen und Bürgern ausgebildet werden können, die den Prozess der Europäisierung verstehen und sich in ihm orientieren können. Wie kann das Bürgerbewusstsein im europä-

ischen Kontext gefördert und wie können entsprechende politische Urteils- und Partizipationskompetenzen gebildet werden? Dazu sollen Schülerinnen und Schüler die Fähigkeit entwickeln, konstruktiv mit Gleichaltrigen anderer Länder für gemeinsame Projekte zusammenzuarbeiten.

Bislang sind bereits Schulen in zahlreichen Mitgliedstaaten und Regionen der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums im ELOS-Netzwerk aktiv. Darunter sind Frankreich, Deutschland und Nordrhein-Westfalen, Irland und Nordirland, Italien, Litauen, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Spanien, das Baskenland und Madrid, das Vereinigte Königreich und England. Die offene Form der Standards erlaubt es dabei jeder Schule und Schulregion, die für sie eigens passenden Bereiche zu übernehmen und weiter zu entwickeln. Auf diese Weise wird ein Grundkonsens geschaffen, der die sehr unterschiedlichen Bildungs- und Schulstrukturen in Europa – ganz im Sinne des Mottos „In Vielfalt geeint“ – respektiert und würdigt.

In Deutschland haben bisher vor allem Schulen in Nordrhein-Westfalen in das ELOS-Netzwerk gefunden und ermöglichen ihren Schülerinnen und Schülern die einheitliche Dokumentation ihrer europäischen Lernfortschritte und Auslandserfahrungen. Viele dieser Schulen sind auch Europa-Schulen, wie sie in den meisten Bundesländern ebenfalls bestehen. Damit wird die Möglichkeit deutlich, das ELOS-Netzwerk nicht als Konkurrenz zur bis-

* Markus W. Behne, M.A., Institut für Sozialwissenschaften, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg; nationaler Koordinator des ELOS-Netzwerkes in Deutschland.

herigen internationalen und europäischen Praxis der Schulen zu verstehen, sondern als Ergänzung, und zwar mit dem deutlichen Vorteil, in einem verlässlichen Netzwerk Partner zu haben und standardisierte Formen der Lernzielkontrolle europaweit anwenden zu können.

Für die Umsetzung ist in jedem Land ein nationaler ELOS-Koordinator, ein Partner-Institut sowie ein Advisory Panel vorhanden oder im Aufbau. Die einzelnen Projekte werden durch ein ELOS-Wissenschaftskomitee in den Be-

reichen Monitoring und Evaluation betreut. Es setzt sich aus den Experten der ELOS-Länder zusammen.

Weitere Informationen können interessierte Schulen und Lehrkräfte unter den folgenden Kontaktdaten beim nationalen Koordinator Markus W. Behne von der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg erhalten: E-mail: markus.behne@uni-oldenburg.de, Telefon: 0441-798-5149 oder im Internet unter: www.europelarning.info.

Aktuelle Neuerscheinung



Jahrbuch des Föderalismus 2008 Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

Herausgegeben vom Europäischen
Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen

2008, 645 S., geb., 79,- €,
ISBN 978-3-8329-3829-1

Die neunte Ausgabe des Jahrbuchs des Föderalismus behandelt in 38 Einzelbeiträgen das breite Spektrum von Fragen der Territorialstruktur im heutigen Europa; wie insbesondere die Föderalismus-Reform in Deutschland, Regionalisierungsprozesse in zahlreichen europäischen Staaten, die künftige Ordnung der EU, die Rolle von Regionen und die Geltung des Subsidiaritätsprinzips.

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



Nomos

ABSTRACTS

Oliver Geden

European energy and climate policy – between implementation and strategic reorientation

European energy and climate policy is going through a phase in which the ambitious goals, that the European Council has agreed on in the energy action plan, have to be made legally binding. It will not long be possible for the European Union to base its international leading role only on declarations. Especially with regard to climate policy, the EU's credibility will be measured against actually implemented measures and their impacts. The implementation of the energy action plan does not only suffer from huge time pressure and the enormous range of legislative projects to be debated on in the Council and the Parliament, but also from the lack of setting clear priorities in the energy strategy. The coming strategic energy review will provide the EU-institutions with an opportunity to critically evaluate the possibilities and limits of a European energy and climate policy. It remains doubtful whether this opportunity will be taken seriously.

Matthias Dembinski and Jutta Joachim

CFSP as a system of governance: advocating a change of perspective in CFSP-research on the basis of the European Union Code of Conduct on Arms Exports

While state-centric approaches have been dominant in CFSP-research, because of growing institutionalisation and increasing activities of non-governmental actors in the second pillar, there has been a turn to governance approaches recently. To make a case for the viability of governance approaches in second pillar studies, the authors focus on the European Union Code of Conduct on Arms Exports. The authors analyse how far the structural preconditions in the area of CFSP in general allow non-governmental actors to participate in political decision-making – a sign of governance – in the same way as in the first pillar. Then, they explore the activities and the impact of non-governmental actors regarding the Code of Conduct and argue on the basis of the results for a change of perspective in CFSP-research.

Jörg Monar

The reforms of the Lisbon Treaty in the area of justice and home affairs: enhanced capacity, control and differentiation

The Lisbon Treaty offered an excellent opportunity to tackle the current problems of the „area of freedom, security and justice“ by reforming the treaty base. At least quantitatively this challenge seems to have been met, as the number of reforms in this area outnumbers those in any other policy area of the European Union. The Treaty brings also qualitative changes which could enhance both the effectiveness and the legitimacy of EU justice and home affairs policies, but this not without some deficits and questionable compromises. The author focuses in his analysis on the potential implications of the reforms for the Union's decision-making and implementation capacity, the major changes regarding parliamentary and judiciary control and the increased ‚differentiation‘ provided for by the Treaty, which belongs to the major costs of the reforms. He concludes with a look at the further prospects of development in the „area of freedom, security and justice“, with and without the Lisbon Treaty.

Günter Gloser

New drive for concrete results – Barcelona-Process: the Union for the Mediterranean

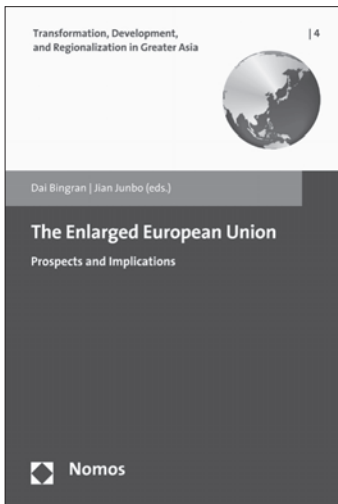
The project-oriented and thus pragmatic further development of the Barcelona-Process might become a significant area for German politics in the next few years. Especially since the „Barcelona-Process: Union for the Mediterranean“ is focused on clear-cut and on principle undisputed projects, it has the potential to bring new impetus for the partnership between the European Union and its Mediterranean partners. The upcoming implementation of sustainable development initiatives can contribute to political progress and peaceful settlements of conflicts in the Mediterranean region.

Manfred Grund and Hans Martin Sieg

Transformation, conflict resolution and integration – the European perspective for Moldova between the Georgian crisis and parliamentary elections

The authors discuss the significance of a European perspective for the transformation process in Moldova and the Transnistrian conflict. Especially with regard to pending fundamental decisions related to the Transnistrian conflict and the parliamentary elections in 2009, the European Union should discuss more openly the question of giving Moldova a EU membership perspective. Even if the European Union is not able to give Moldova a potential membership perspective at present, the European Union cannot leave it at that, not even after the Irish ‚No‘ to the Lisbon Treaty.

Übersetzungen aus dem Deutschen von Tanja Leppik-Bork.

**The Enlarged European Union
Prospects and Implications**

Herausgegeben von Prof. Dr. Dai Bingran
und Dr. Jian Junbo

2008, 233 S., brosch., 39,- €,
ISBN 978-3-8329-4005-8

*(Transformation, Development, and
Regionalization in Greater Asia, Bd. 4)*

Die Publikation enthält die überarbeiteten Beiträge der Forscher und Nachwuchswissenschaftler, die während des vierten EU-NESCA Workshops und der vierten gemeinsamen EUSA-Asien-Pazifik Konferenz vom 11.-13. Oktober 2007 in Shanghai präsentiert wurden.

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

**Nomos**